

35 Verkeer en evenement

Mr. M.B.P. Kuitenbrouwer *

Inleiding

Al weer enige tijd geleden is in dit tijdschrift aandacht besteed aan de ‘Wegafsluiting bij evenementen’.¹⁾ Diverse ongevallen tijdens evenementen, zoals met de ‘Monstertruck’ in Haaksbergen in september 2014, met een hoogwerker tijdens een oldtimerfestival in Oosterwolde in mei 2015 en met een attractie op de Tilburgse zomerkermis in juli 2017, gaven mij aanleiding om in deze bijdrage in te gaan op evenementen op de openbare weg en de tijdelijke regulering van het verkeer. Voor een evenement is in veel gevallen een vergunning vereist en wanneer het evenement geheel of gedeeltelijk plaatsvindt op de openbare weg, zullen verkeersmaatregelen moeten worden getroffen. In deze bijdrage zal worden ingegaan op de regeling van de evenementenvergunning in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of een afzonderlijke evenementenverordening, procedurele kwesties en het (tijdelijke) verkeersbesluit. De aansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder wordt summier aangestipt. In deze bijdrage wordt niet alleen verwezen naar de model-APV, maar ook naar de vele van kracht zijnde verordeningen van gemeentes. Bij de verwijzing naar gemeentelijke APV's is rekening gehouden met de wijzigingen die tot en met 30 december 2017 zijn gepubliceerd op overheid.nl of op de gemeentelijke sites.

* Momenteel werkzaam via een detacheringburo bij de gemeente Amsterdam op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur en het openbare-orde-recht. Heeft van 2003 tot en met 2010 werkervaring opgedaan bij twee gemeenten op het gebied van de evenementenvergunning en op het gebied van aansprakelijkheid en verzekering.

Evenementenvergunning en verkeersbesluit

Wanneer is een evenementenvergunning vereist?

Voor het houden van openbare vermaken is in veel gemeenten een evenementenvergunning vereist. Het begrip ‘evenement’ heeft in vele APV's een brede betekenis. Een goed voorbeeld van de omschrijving van het begrip evenement biedt art. 2.10 APV Gouda:

‘Begripsomschrijving evenement

1. In deze afdeling wordt onder een evenement verstaan: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van: a. bioscoopvoorstellingen; b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h, van de Gemeentewet; c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen; d. het in een inrichting in de zin van de Drank- en Horecawet gelegenheid geven tot dansen; e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties; f. activiteiten als bedoeld in artikel 2:4 van deze verordening.
2. Onder evenement wordt mede verstaan: a. een herdenkingsplechtigheid; b. een braderie; c. een snuffelmarkt; d. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening; e. een feest, muziekvoorstelling; f. een wedstrijd op of aan de weg’.

De begripsomschrijvingen in de APV's zijn niet gelijk, maar kennen veel verschillen. Ook komt het voor dat voor evenementen een separate ‘festiviteitenverordening’ of ‘evenementenverordening’ bestaat. Men kan dus niet spreken van een

standaard begrip ‘evenement’ waarvoor een vergunning is vereist. Per gemeente kan de betekenis van dit begrip verschillen. Zo omvat in de APV Gouda het begrip evenement ook de snuffelmarkt. Een groot aantal gemeenten heeft hiervoor in de APV een aparte regeling opgenomen, hetzij een vergunningplicht, hetzij een meldingsplicht.²⁾

A-, B- en C-categorieën van evenementen en de procedurele gevolgen

Evenementen worden, afhankelijk van de omvang en de risico's, ingedeeld in verschillende categorieën. Indelingen in drie of vier gradaties, dan wel als klein-middelgroot-groot, treffen wij aan zowel in de Algemene Plaatselijke Verordening als in het evenementenbeleid. De kwalificatie A-evenement wordt gebruikt voor kleine evenementen, de kwalificaties middelgroot en groot evenement worden aangeduid als B- en C-evenement.³⁾ Voor de kleine evenementen (‘A-evenement’) geldt niet altijd het vergunningsvereiste, veel gemeenten werken voor deze categorie evenementen met slechts een meldingsplicht. Het is mogelijk dat bij de categorië-indeling van evenementen de gevolgen van het evenement voor het verkeer in de omschrijving van de categorie is opgenomen.⁴⁾ De gevolgen van de indeling van een evenement in de ene of andere categorie hebben betrekking op de termijn voor indiening van de vergunningaanvraag, de beslistermijn en eventueel de vermelding van het evenement op de evenementenkalender. De evenementenkalender bestaat uit een registratie van lokale evenementen ten behoeve van de gemeente, de politie, brandweer en hulpverleningsdiensten. In het najaar moeten

1. A. Groen-de Koning, Wegafsluiting bij evenement, Column in VR afl. 1 van 2005, vraag en reactie redactie VR.
2. Art. 5.23 APV Alphen aan den Rijn (vergunningplicht); art. 5.23 APV Assen (meldingsplicht); art. 5.15 APV Alkmaar (vergunningplicht); art. 5.23 APV Uden (vergunningplicht); art. 2.10 lid 2 sub c APV Gouda (snuffelmarkt = evenement); art. 2.24 lid 2 sub f APV Roosendaal (snuffelmarkt = evenement); zie verder de opvallende definitie van snuffelmarkt in art. 2.24 lid 3 APV Roosendaal.
3. Hetzelfde kan gezegd worden van de indeling regulier- (klein), aandacht- (middelgroot) en risico-evenement (groot); de indeling in nul-risico-evenement, A-, B- en C-evenementen is doorgaans afkomstig uit handreikingen/richtlijnen van de diverse Veiligheidsregio's. Ik ken slechts 55 gemeenten die de (0-risico), A-B-C-indeling hebben verwerkt in de APV of in een separate verordening. Verder vindt men deze indeling in risicoklassen in evenementenbeleidsnota's; voorbeelden: Evenementenbeleid Heeze-Leende; Evenementenbeleid Valkenswaard; Evenementenbeleid Barendrecht.
4. Artikel 2.26 lid 3 APV Vlaardingen; art. 1.1 sub m, n en o APV Cromstrijen; art. 2.24 lid 3 APV Deventer.

voor een bepaalde datum de middelgrote en grote evenementen voor het daaropvolgende jaar worden aangemeld. Een niet-tijdige aanmelding kan een grond voor weigering van de evenementenvergunning zijn.

De regeling van de evenementenvergunning in de ten behoeve van deze bijdrage 55 onderzochte APV's vertoont grote verschillen. Het algemene beeld is dat hoe groter het evenement, des te eerder de aanvraag voor de evenementenvergunning dient te worden ingediend en des te langer de eventuele beslistermijn voor de gemeente. Van de 55 gemeenten zijn er meer gemeenten met alleen een indieningstermijn dan gemeenten met een indieningstermijn gecombineerd met een beslistermijn, toegespitst op de verschillende categorieën evenementen.

Op de aanvraag van een evenementenvergunning en de beslissing is de normale procedure zoals is omschreven in hoofdstuk 3 en 4 Awb van toepassing. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met een in de APV geregelde afwijkende indieningstermijn en/of een afwijkende beslistermijn.⁵⁾ Verder is doorgaans in de APV bepaald dat paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht, de zgn. *lex silentio positivo*, niet van toepassing is bij de evenementenvergunning. De regeling van de dwangsom bij niet-tijdig beslissen van paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht is, bij uitsluiting van de *lex silentio positivo*, wel van toepassing. Ter volledigheid vermeld ik dat bij een groot evenement de burgemeester ervoor kan kiezen om een uniforme openbare voorbereidingsprocedure te hanteren.

Verkeersbesluit is noodzaak / afsluiting openbare weg

Indien voor een evenement op het gebruik van een weg tijdelijk beperkingen moeten worden aangebracht, of als een weg tijdelijk moet worden afgesloten, dan is voor die beperking of afsluiting een verkeersbesluit nodig. Een verkeersbesluit is immers niet alleen nodig voor een permanente wijziging van het verkeer, maar ook voor tijdelijke maatregelen. De tijdelijkheid moet wel zijn aangegeven in het verkeersbesluit. Het is gevestigde rechtspraak dat bij het verkeersbesluit alle betrokken belangen dienen te worden afgewogen. De bij een verkeersbesluit te betrekken verkeersbelangen zijn opgesomd in art. 2 WVV 1994.⁶⁾ Verder hoeft de noodzaak van een verkeersbesluit niet te worden aangetoond.

Verkeersbesluit, procedure en belanghebbende

Op het verkeersbesluit is de procedure van toepassing die is geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb. Wel bevat het Besluit administratieve bepalingen wegverkeer (hierna: Babw) enige aanvullende regels, zoals over de motivering van het verkeersbesluit en over de inwerkingtreding daarvan (art. 27 Babw).⁷⁾ Bij een verkeersbesluit volgt publicatie in de Staatscou-

rant, conform artikel 26 en 27 van de Babw. Het verkeersbesluit wordt doorgaans gepubliceerd in het elektronische gemeenteblad op overheid.nl.⁸⁾

Indien het aantal evenementen per jaar heel erg groot is, dan wil een gemeente er soms toe overgaan om bij de kleine evenementen het verkeersbesluit in de evenementenvergunning op te nemen. Dit is in veel gemeenten de praktijk. In de publicatie in *Verkeersrecht* in 2005 werd dit ook al vermeld.⁹⁾ Ik ben echter geen voorstander van een dergelijke werkwijze. Vanwege procedurele verschillen tussen de evenementenvergunning en het verkeersbesluit en uit een oogpunt van rechtsbescherming heeft een separate behandeling de voorkeur. Voor de evenementenvergunning is de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan en voor het verkeersbesluit zijn burgemeester en wethouders bevoegd. Dit verschil kan nog worden opgelost door een passende formulering in de evenementenvergunning. Bij een verkeersbesluit, noodzakelijk in verband met het evenement, dient men belanghebbende te zijn, teneinde gebruik te kunnen maken van de rechtsbescherming (vgl. art. 20 WVV 1994).¹⁰⁾ Ook bevat art. 27 Babw een bijzondere regeling aangaande de inwerkingtreding van het verkeersbesluit. Deze afwijkingen zijn naar mijn mening een voldoende juridisch argument om beide besluiten niet in één besluit te combineren. Ik vrees echter dat er in de evenementenpraktijk sinds 2005 nauwelijks iets is veranderd, met uitzondering van de periode na de ramp in Haaksbergen, dus vanaf het najaar van 2014.

Noodzaak (tijdelijk) verkeersbesluit bij het evenement / het paraplu-verkeersbesluit

In de praktijk is de vraag opgekomen of het voor een serie evenementen mogelijk is om een zogenaamd 'paraplubesluit' te nemen. Aan de mogelijkheid van zo'n paraplubesluit bestaat behoefte als het aantal evenementen zo groot is, dat het haast onmogelijk is om voor ieder evenement een afzonderlijk verkeersbesluit te nemen. Dit argument kan mij niet overtuigen. Uit een oogpunt van rechtsbescherming is naar mijn oordeel voor elk evenement een verkeersbesluit noodzakelijk, voor zover de openbare weg of een openbaar parkeerterrein nodig is om het evenement zonder problemen te organiseren. Eventueel kan een verkeersbesluit worden genomen waarin ineens voor meerdere evenementen uit een bepaalde periode of voor dezelfde evenementenlocatie verkeersmaatregelen worden getroffen. Door middel van de evenementenkalender is tevoren bekend welke vergunningen voor B-evenementen (middelgrote) en C-evenementen (grote evenementen) in het komende jaar zullen worden aangevraagd. In het kader van de rechtsbescherming is het wel de vraag wat er gebeurt als een belanghebbende in het gelijk wordt gesteld in zijn beroep bij de rechtbank tegen het verkeersbesluit dat betrekking heeft op meerdere evenementen. Wordt dan het gehele besluit vernietigd of alleen het betreffende gedeelte van het verkeersbesluit ten aanzien van het onderdeel waarvan de betrokkene kan worden aangemerkt als belanghebbende? Het oordeel



Grote verschillen in de regeling van de evenementenvergunning in APV's.



- Bijvoorbeeld: art. 1.3 lid 4 APV Geerttruidenberg schrijft een langere indieningstermijn voor, indien voor het evenement een verkeersbesluit nodig is.
- Zie voor een afweging in verband met de in art. 2 WVV genoemde belangen: RvS Afdeling bestuursrechtspraak (hierna: Afdeling; red. VR), 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:615; AB 2013/407 m.nt. L. Koenraad en J.A.F. Peters; A.M.L. Jansen, *Kroniek Bestuurshandelingen*, NTB 2014/22; Afdeling 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5894; Afdeling 14 december 2005, VR 2007/64, ECLI:NL:RVS:2005:AU7983; zie voor toetsingskader van verkeersbesluit: L. Bier, *Verkeersbesluiten en ruimtelijke ordening op "straatniveau"*, VR 2009/101; géén noodzaak vereist: Afdeling 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4475; voorbeelden tijdelijkheid van het verkeersbesluit: Staatscourant 6 juli 2016, nr. 35944 (Verkeersbesluit evenement Zomeravondconcerten Paleis Soestdijken parkeren Jachthuislaan, gemeente Soest); Staatscourant 31 oktober 2016, nr. 57985, Verkeersbesluit Kaarsenfeest Stevensweert, gemeente Maasgouw).
- Artikel 27 Babw luidt: 'Verkeersbesluiten als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de wet treden in werking met in gang van de dag, nadat een termijn van zes weken na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt, is verstreken'.
- Voorbeeld Sinterklaasintocht gemeente Sliedrecht: Staatscourant 3 november 2016, nr. 59451.
- Zie de publicatie in de verwijzing onder 1 hierboven.
- Afdeling 5 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4624 ("Themamarkt Apeldoorn"); Afdeling 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0789; AB 2004/168 m.nt. F.R. Vermeer; J.C.A. de Poorter, Tekst en commentaar bij artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht, elektronische editie, bijgewerkt tot en met 1 november 2017.

11. T.C. Borman, Tekst en commentaar Algemene wet bestuursrecht op art. 8:72 Awb.; elektronische editie bijgewerkt tot en met 1 november 2017.
12. Bord E1: zie verkeersbesluit gemeente Apeldoorn Staatscourant 2016/ nr. 60971; bord E7: Rechtbank Amsterdam 10 september 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:5763.
13. Publicatienr. 265 (1e druk 2008, 184 pagina's); zie de informatie op de site CROW.nl.
14. Besluit op het wegslepen van voertuigen, Stb. 2001/353.
15. Voorbeelden: Wegsleeperordening Rozenaal 2016; Wegsleeperordening Valkenburg aan de Geul 2015.
16. De twee voorbeelden op ruimtelijkeplannen.nl zijn: Bestemmingsplan Kom Heeze 2015 (Heeze-Leende), artikel 16 (bestemming verkeer), in het bijzonder 16.1 en 16.2.4. ("bouwlocatie voor praalwagens"), NL.IMRO.1658; Bestemmingsplan Centrum (Valkenswaard), art. 12 (bestemming verkeer) sub 1-f en sub j) en 12.2.3 ("Bloemencorso opbouwlocatie"), NL.IMRO.0858; voor de toepasselijke regels van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de omgevingsvergunning verwijst ik naar de artikelen 2.12. Wabo, art. 5.18 Bor; art. 4 lid 11 Bijlage II Bor; zie verder over bestemmingsplan, verkeer en evenement: Afdeling 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1316; r.o.13.2; Afdeling 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:212; JOM 2013/627; r.o. 6 tot en met 7.2 en F.A. van Doorn, Evenementen, wat doen we ermee?, TBR 2014/181.
17. Art. 1.1. APV Amstelveen (2016); art. 1.1 sub j APV Súdwest-Fryslân; art. 1.1. sub s APV Ermelo; art. 1.1. sub b APV Neder-betuwe; art. 1.1. sub b APV Brunssum; art. 1.1. sub b APV Waalwijk; APV's met toevoegingen aan de Model APV-tekst: art. 1.1. APV Almere; art. 1.1. sub pp. APV Emmen en art. 1.1. lid 1 sub b APV Kerkrade.
18. HR 8 april 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0686; VR 1998/2; Rechtbank Breda 28 augustus 2006, ECLI:NL:RBBRE:2006:AY7280.
19. Zie over de openbare weg in de zin van de Wegenwet: H.Ph.J.A.M. Hennekens, Wat zijn wegen in de zin van de Wegenwet?, Gst. 2014/85; J.M.H.F. Teunissen, Publiek domein en de legaliteitseis, Gst. 2008/47; H.Ph.J.A.M. Hennekens, Evenementen op de openbare weg, Gst. 1998/7076/1.
20. De afbakeningsbepaling is soms niet te vinden in artikel 2.10, maar in 2.10A of 2.10B van de APV.
21. Voorbeelden: art. 2.10B lid 1-a jo.2.10A APV Baarn; art. 2.10 lid 6 APV Bunnik; art. 2.15.1 lid 4 APV Druten; art. 2.15.1 lid 2 APV Meerssen (juncto Uitvoeringsbesluit (a), sub 1-f =opgenomen direct onder de APV-tekst); art. 2.5 lid 6 APV Midden-Drenthe.
22. Dit is meestal opgenomen onder d of e in art. 2.25 lid 2 van de betreffende APV.
23. Art. 2.25 lid 2 sub e APV Den Haag; 2.25B lid 1 sub i APV Enschede; 2.14 lid 2 sub e APV Middelburg; 2.25 lid 2 sub d APV Sittard-Geleen; 2.2.2. lid 2 sub c APV Zwolle; Diverse formuleringen: art. 2.25 lid 2-d APV Geertruidenberg; art. 2.25 lid 2-d APV Rijswijk: "d. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom-)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor verkeer en hulpdiensten"; art. 2.25 lid 2 d APV Hilvanenbeek / art. 2.25 lid 2-e APV Cranendonck: "d. het evenement vormt geen onredelijke belemmering voor het verkeer en hulpdiensten"; art. 2.2.2a sub f APV Krimpen a/d IJssel: "f. De activiteit geen of zeer geringe beperking van het gebruik van de openbare weg veroorzaakt en het niet noodzakelijk is om verkeersmaatregelen te treffen en de activiteit geen belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten"; art. 2.25 lid 2-e APV Laren: "e. het evenement niet plaatsvindt op doorgaande wegen en

of een deel van de vergunning wordt vernietigd of in stand wordt gelaten hangt af van de bestuursrechter en zal gebaseerd zijn op artikel 8:72 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 8:72 biedt de mogelijkheid om een besluit gedeeltelijk te vernietigen en deels in stand te laten. Hoewel het bestuursprocesrecht een verkeersbesluit voor meerdere evenementen geen onoverkomelijke problemen lijkt op te leveren, is het argument dat er teveel evenementen zijn om de bijbehorende afzonderlijke verkeersbesluiten te kunnen nemen, niet sterk.¹¹⁾

Wegafsluiting praktisch

De afsluiting van de weg ten behoeve van een evenement wordt doorgaans bewerkstelligd door de plaatsing van afzettingshekken met het verkeersbord C1 conform bijlage 1 van het RVV 1990. Als alternatief kan men bij een evenement een parkeervak tijdelijk afsluiten door de plaatsing van het bord E1 dan wel door de plaatsing van bord E7.¹²⁾ Voor degene die verantwoordelijk is voor het treffen van tijdige verkeersmaatregelen bij gelegenheid van een evenement, is een publicatie van de CROW uit 2008 met als titel 'Verkeersmaatregelen bij evenementen' nuttig.¹³⁾

Een verkeersbesluit is niet noodzakelijk voor het wegslepen van een auto

Voor het wegslepen van een auto is in de wegsleeperordening niet de eis van een voorafgaand verkeersbesluit opgenomen. De wegsleeperordening is gebaseerd op de art. 170 t/m 174 Wegenverkeerswet 1994 en afgestemd op het Besluit wegslepen van voertuigen.¹⁴⁾ De enige eis voor het wegslepen is dat er sprake is van een overtreding van een verkeersverbod. De weggedeelten waarop tot het wegslepen kan worden overgegaan, worden door Burgemeester en Wethouders aangewezen.¹⁵⁾ Niet zelden wordt de hele gemeente aangewezen als weggedeelte.

Evenement en bestemmingsplan

Bij de toetsing van het tijdelijke verkeersbesluit speelt de ruimtelijke ordening géén rol van betekenis. Wel is de strijdigheid van het bestemmingsplan soms een weigeringsgrond voor de evenementenvergunning. Doorgaans wordt, bij afwezigheid van een evenementenregeling in het bestemmingsplan, een tijdelijke omgevingsvergunning aangevraagd voor het meerdaagse evenement. Ik weet slechts twee voorbeelden waarin carnaval dan wel een bloemencorso afdoende is geregeld bij de bestemming verkeer en bij enige andere bestemmingen in het bestemmingsplan. In een dergelijke regeling heeft men de opbouwlocaties van de praalwagens meegenomen. Het verwerken van bepalingen in het bestemmingsplan bespaart het steeds weer jaarlijks aanvragen van een omgevingsvergunning om strijdigheid met het bestemmingsplan op te heffen.¹⁶⁾

Verkeer en evenement in de APV

De tekst van de Model APV over de definitie van het begrip 'weg' vinden wij terug in nagenoeg alle APV's en in de aparte evenementenverorde-

ningen.¹⁷⁾ Voor de betekenis van het begrip 'weg' wordt in art. 1 model-APV verwezen naar artikel art. 1 WVV 1994. In deze bepaling wordt het begrip 'weg' ruim geïnterpreteerd. De Hoge Raad heeft op 8 april 1997 aangegeven dat voor de vraag of een stuk grond een openbare weg is, beslissend is of het betreffende terrein feitelijk voor het verkeer openstaat. Daarvoor zijn mede van belang de feitelijke omstandigheden van het geval zoals of door de rechthebbende(n) wordt geduld dat het algemene verkeer gebruik maakt van het terrein.¹⁸⁾ Voor de betekenis van het begrip 'weg' in de zin van de model-APV en de WVV 1994 is de Wegenwet niet relevant.¹⁹⁾ Het is mij bekend dat in de evenementenpraktijk de vraag of een weggedeelte een weg is in de zin van de APV zelden een rol speelt. Ik heb in een periode van zeven jaar slechts één geval meegemaakt, waarbij deze vraag een rol speelde.

Het verbod van artikel 2.10 model-APV is bij het evenement niet van toepassing

De praktijk gaat ervan uit dat de evenementenvergunning mede het tijdelijk gebruik van de weg regelt. Naast de evenementenvergunning is geen omgevingsvergunning nodig op basis van artikel 2.10 Model APV.²⁰⁾ Dit artikel houdt samengevat een vergunningplicht in voor het gebruik van de weg voor objecten anders dan voor de verkeersbestemming. In de meeste APV's is de afbakeningsbepaling te vinden die aangeeft dat de vergunningplicht van artikel 2.10 niet van toepassing is bij een evenement in de zin van de APV.²¹⁾

Verkeersaspect als onderdeel van de vereisten voor het meldingsplichtige "kleine evenement"

Meer dan 66,66 % van de gemeenten hebben een meldingsplicht voor kleine evenementen, waarbij een verkeersbepaling in de regeling van de meldingsplicht is opgenomen. Het kleine evenement is erg vaak gedefinieerd als een eendaags evenement, zijnde een buurtfeest of buurtbarbecue. De verkeersbepaling geeft aan dat het doorgaande verkeer niet mag worden belemmerd en dat hulpdiensten vrije toegang dienen te hebben gedurende het kleine evenement.²²⁾ Dit betekent dat indien men wel een gedeelte van de openbare weg nodig heeft, het buurtfeest gewoon vergunningplichtig is. Een groot aantal gemeenten heeft de voorwaarden voor gevallen waarin kan worden volstaan met een melding uitputtend in de APV of in een uitvoeringsbesluit opgenomen. Sporadisch vindt men anderszins geformuleerde bepalingen inzake de 'niet het verkeer belemmerende voorwaarde' voor kleine evenementen, ook wel A-evenement of o-risico-evenement genoemd.²³⁾ Het gaat hierbij niet alleen om buurtbarbecues en buurtfeesten, maar ook om andere kleine evenementen.

Het "pop-up-evenement"

Met de term 'pop-up evenement' wordt bedoeld op evenementen die op korte termijn worden

georganiseerd, al dan niet via het internet. Dit verschijnsel wordt regelmatig in buitenlandse kustplaatsen gehouden in de vorm van een strandfeest-evenement. Inmiddels schijnt dit soort evenementen ook in Nederland plaats te vinden en deze zijn doorgaans vergunningplichtig. Het is mogelijk dat in de toekomst het pop-up evenement, al dan niet in de vorm van een strandfeest, onder voorwaarden als een klein meldingsplichtig evenement in de APV wordt geregeld. Ik heb in de driehonderd bestudeerde APV's nog geen bepaling over dit soort evenementen aangetroffen en dus ook niet in verband met het treffen van verkeersmaatregelen. In het evenementenbeleid van badplaatsen is het 'pop-up-evenement' ook nog niet te vinden.²⁴⁾

Verkeersveiligheid als weigeringsgrond

Verkeersveiligheid komt zowel voor als weigeringsgrond voor de evenementenvergunning en als verbodsgrond voor de melding van het kleine evenement. Dit laatstgenoemde wil zeggen dat de burgemeester na de melding van het kleine evenement binnen een bepaalde periode dit evenement om redenen van verkeersveiligheid kan verbieden. De populariteit van de weigeringsgrond verkeersveiligheid is gering. In de meeste gemeenten is deze weigeringsgrond in de APV vervangen door de algemene weigeringsgrond 'openbare veiligheid'.²⁵⁾ Het is duidelijk dat openbare veiligheid een veel ruimer begrip is dan verkeersveiligheid.

Snuffelmarkt en het verkeer

De snuffelmarkt in een gebouw valt soms onder de definitie van evenement. In de meeste gemeenten is voor de snuffelmarkt een aparte regeling in de APV getroffen.²⁶⁾ Deze regeling bestaat of in de vorm van vorm van een vergunningplicht, of in de vorm van een meldingsplicht. Een snuffelmarkt wordt doorgaans gehouden in een groot gebouw, waarbij voldoende parkeerplaatsen beschikbaar moeten zijn. In dat geval is meestal geen apart verkeersbesluit noodzakelijk. Dit is anders bij een snuffelmarkt in de open lucht, doorgaans 'Luikse markt' genoemd. Zo'n open lucht snuffelmarkt is, als gevolg van de door de gemeenten gebruikte omschrijving van snuffelmarkt, aan te merken als een evenement. Daarvoor zal het meestal nodig zijn om een verkeersbesluit te nemen, omdat de snuffelmarkt wordt gehouden op de openbare weg.

Vergunningvoorschrift voldoende parkeerruimte

Afhankelijk van de omvang van het evenement zal in de evenementenvergunning de eis worden gesteld dat er voor de bezoekers van het evenement voldoende parkeerruimte beschikbaar moet zijn. Dit komt in feite neer op een schatting van het aantal te verwachten bezoekers. De basis voor dergelijke vergunningvoorschriften is doorgaans te vinden in artikel 1.4 van de Model APV.²⁷⁾ Het is te verwachten dat de burgemeester bij een C-evenement ('groot eve-

nement') in de vergunningvoorschriften meer eisen stelt aan het aantal beschikbare parkeerplaatsen dan bij een vergunning voor een B-evenement ('middelgroot evenement').

Wielertoertocht bij de Zuid-Limburgse gemeenten

Een aantal Limburgse gemeenten heeft een voorwaardelijke meldingsplicht voor wielertoertochten. Enige goede voorbeelden van deze regelingen zijn te vinden in de APV's van Sittard-Geleen en van Valkenburg aan de Geul. Ik wijs met name op de naar mijn mening zeer bruikbare definitie van wielertoertocht in de APV van Sittard-Geleen.²⁸⁾ Doorgaans eist de meldingsplicht een minimum van 101 deelnemers en een maximum van 250 deelnemers.²⁹⁾ Tot 101 deelnemers is er geen sprake van een evenement en dus geen meldingsplicht en ook geen vergunningplicht. Vanaf 250 deelnemers is er sprake van een vergunningplichtig evenement in de zin van de APV.

Uitzondering: de artikelen 10 en 148 WvW 1994

De gemeente of de provincie is het bevoegde bestuursorgaan bij wielrenwedstrijden. Bij een wielrenwedstrijd (ook wel wielerronde genoemd) in een gemeente is de gemeente het bevoegde bestuursorgaan. Bij een wielerronde over het oppervlak van meerdere gemeenten wordt standaard door Gedeputeerde Staten (hierna: GS) aan de gemeente een verklaring van geen bezwaar gevraagd en is GS het bevoegde bestuursorgaan. De basis hiervoor treffen wij aan in de artikelen 10 en 148 van de WvW 1994. Deze uitzondering is nagenoeg in elke vergunningplichtbepaling voor het evenement in de APV opgenomen.³⁰⁾

Verkeer en het evenementenbeleid

Evenementenbeleid is te vinden in allerlei variaties, soms alleen over vergunningverlening, veel gebruikte locaties, geluid, subsidies of met citymarketingachtige onderdelen. Meestal bevatten de beleidsregels voorzieningen over verkeer en parkeerruimte. Ik geef enige en naar mijn mening goede voorbeelden van evenementenbeleid, waarbij uitdrukkelijk rekening is gehouden met de verkeersaspecten.³¹⁾

Verkeer, evenement op de provinciale weg en de provinciale verordening

Bij de tijdelijke afsluiting van een provinciale weg heeft de gemeente doorgaans een langere voorbereidingstijd nodig voor het verkrijgen van toestemming van Gedeputeerde Staten. De voormalige APV van Valkenswaard bevatte vóór 8 maart 2017 de bepaling van een langere indieningstermijn voor een evenement met een afsluiting van een provinciale weg.³²⁾ Momenteel kan ik geen gemeente noemen die voor de afsluiting van de provinciale weg een langere indieningstermijn voorschrijft dan in de situatie dat

busroutes en er te allen tijde een doorgang van 4,5 meter vrij is voor hulpdiensten"; art. 2.25 lid 2 d APV Bodegraven-Reeuwijk: "d. daarvoor geen verkeersmaatregelen vereist zijn, anders dan het onttrekken van parkeerplaatsen of het afsluiten voor verkeer van (woon-)straten zonder ontsluitende functie, waar geen lijndienst van het openbaar vervoer rijdt, voor zover binnen de wegafsluiting geen kwetsbaar object valt"; zie voor de tekst van de Model APV: C.W.M. van Alphen, Over betogen, evenementen en uitwegen. Verordeningen met een meldingsplicht, Gst. 2009/109 onder: "het houden van een evenement".

24. Evenementenbeleid 2006 Zandvoort, te vinden op overheid.nl; via google: Evenementenbeleid 2016 Katwijk en Strandbeleid 2016 Katwijk (onder punt 4 evenementen op het strand); Nota Toeristisch Evenementenbeleid Noordwijk 2009.
25. **Verkeersveiligheid:** art. 2.2.2. lid 2 APV Druten; art. 2.2.2. lid 2-c APV Krimpen aan de IJssel; art. 2.2.2. lid 3-e APV Nijmegen; art. 1.8 sub e APV Littenseradiel; art. 1.8 sub e APV Noordwijk; **openbare veiligheid:** art. 1.8 sub b, 2.10 lid 3 APV Almere; art. 2.25a lid 3, 2.25b sub a en e APV Brummen; art. 1.8 sub b, 2.25 lid 3 APV Coevorden; art. 1.8 sub b, 2.25 lid 4 APV Hellevoetsluis; art. 1.8 sub b APV Sittard-Geleen.
26. Doorgaans in de artikelen 5.22 (definitie snuffelmarkt) en artikel 5.23 (vergunningplicht of meldingsplicht); zie voor verdere informatie noot 3.
27. Artikel 1.4 Model APV: art. 1.6 APV Amsterdam; art. 1.1.4 APV Eindhoven; 1.9 APV Nijmegen; art. 1.4 APV Uden; art. 1.4 APV Kampen; art. 1.4 APV Gooise Meren; art. 1.4 APV Súdwest-Fryslân; art. 1.4 APV Reimerswaal; art. 1.4 APV Wageningen; art. 1.4 APV Vlagtwedde; art. 8 Festiviteitenverordening De Wolden.
28. Definitie 'wielertoertocht' in de APV van Sittard-Geleen in art. 2.24 lid 4 APV: "Onder wielertoertocht wordt verstaan een wielactiviteit waarbij de deelnemers met een fiets een bepaald parcours afleggen dat openbaar is, waarbij geen winnaar uitgeroepen wordt, waarbij deelnemers zich aan de verkeersregels dienen te houden en waarbij geen enkele vorm van tijdmeting (ook niet incidenteel) plaatsvindt".
29. Art. 2.24 lid 2 sub f en 2.25 APV Sittard-Geleen; art. 2.24 lid 2 sub f en 25 lid 6 en 7 APV Valkenburg a/d Geul; art. 2.25 lid 4 tot en met lid 6 APV Vaals; art. 2.25 lid 4,5 en 9 APV Simpelveld; de APV's van Voerendaal en Nuth hebben dezelfde regeling (tot en met 100 deelnemers geen evenement; vanaf 100 deelnemers meldingsplicht en vanaf 250 deelnemers vergunningplicht); Eijsden-Margraten heeft vanaf 100 deelnemers een vergunningplicht. De andere Limburgse gemeenten gelegen ten zuiden van Sittard-Geleen hebben geen speciale regeling voor wielertoertochten in de APV.
30. Enige voorbeelden: art. 2.9 lid 5 APV Geldrop-Mierlo, art. 2.25 lid 6 APV Smallingerland; art. 2.25 lid 5 APV Woerden.
31. Evenementen Handboek Barendrecht met name onder punt 5 en 9; Evenementenbeleid Zundert onder punt 3.9; Evenementenbeleid Goes vanaf punt 3.6 aanvraag vergunning; Evenementenbeleid Heeze-Leende (2012) vanaf punt 2.2.2. en met name punt 3.8.5.; Evenementenbeleid Giessenlanden 2015 onder veiligheid; Evenementennota Uitvoeringsregels Evenementenbeleid 2013 (Den Bosch) hoofdstuk 7; Evenementenbeleid Veghel maakt er werk van! (2016), zie met name Bijlage 1); Veghel maakt deel uit van de nieuwe gemeente Meierijstad. Meierijstad heeft nog geen nieuw evenementenbeleid en dit nieuwe beleid wordt voorbereid.



Ontbreken van een verkeersbesluit bij (middel)groot evenement onaanvaardbaar.



geen afsluiting nodig is. Wel is mij uit eigen werkervaring bekend dat de ontheffing op basis van de provinciale verordening ongeveer een half jaar vóór het evenement werd aangevraagd.

Uiteraard is het noodzakelijk om als evenementenorganisatie of als gemeenteambtenaar tijdig kennis te nemen van de Provinciale (Wegen-) verordening. Het is mogelijk dat de betreffende provincie verschillende regels hanteert voor traditionele evenementen en voor nieuwe evenementen. Niet in alle provinciale verordeningen treft men specifieke regels aan in verband met evenementen op of bij provinciale wegen of vaarwegen. Ik vind zelf de regeling van de provincie Utrecht een goed voorbeeld van de wijze waarop dit kan worden geregeld, inclusief het bijbehorende beleid.³³⁾

Aansprakelijkheid van de wegbeheerder en het evenement

Indien de gemeente als wegbeheerder ter zake van een ongeval tijdens een evenement via artikel 6:174 BW aansprakelijk kan worden gesteld, kan de aansprakelijkheidsverzekeraar van de gemeente na uitbetaling de schade niet verhalen op de evenementenorganisatie.³⁴⁾ Voor de aansprakelijkheidsverzekeraar is het als gevolg van de regeling van tijdelijke verhaalsrechten in het Burgerlijk Wetboek niet mogelijk de evenementenorganisatie aan te spreken. Artikel 7:962 BW bevat de regeling van subrogatie, waardoor de verzekeraar in de rechten treedt van de verzekerde en de schade kan verhalen op de schadeveroorzakende partij. De tijdelijke regeling verhaalsrechten maakt het onmogelijk voor de verzekeraar om schade, die geclaimd is op basis van artikel 6:174 BW, te verhalen op de schadeveroorzakende partij, in dit geval de evenementenorganisatie. Deze beperking kan niet via een overeenkomst of via een vergunningsvoorschrift in de evenementenvergunning ongedaan worden gemaakt.³⁵⁾

De Hoge Raad heeft recentelijk bevestigd dat de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:174 BW niet geldt voor objecten op de weg. De benadeelde of zijn verzekeraar kan wel via artikel 6:162 BW, het algemene onrechtmatige-daadsartikel, op basis van de gevaarzettingscriteria trachten de wegbeheerder en de evenementenorganisatie aan te spreken om de uitbetaalde schade te verhalen.³⁶⁾ Via de weg van artikel 6:162 BW heeft echter de benadeelde de bewijslast en deze bewijslast is zwaarder dan de bewijslast via de weg van artikel 6:174 BW.

Noodzaak evenementenverkeersregelaars

Bij evenementen is de inzet van verkeersregelaars noodzakelijk om het verkeer en het verantwoord parkeren ordelijk te laten verlopen. Door voldoende evenementenverkeersregelaars in te

zetten, kunnen veel ongelukken worden voorkomen. Sinds 2009 zijn de evenementenverkeersregelaars geregeld in het Besluit verkeersregelaars 2009. De evenementenverkeersregelaar wordt, na een instructie bij de politie, door de burgemeester benoemd. Volgens het besluit kunnen verkeersregelaars een aanstelling als evenementenverkeersregelaar krijgen voor de duur van een jaar en bestaat de mogelijkheid dat zij in meer dan een gemeente verkeersregelaar zijn.³⁷⁾

Conclusie

In aflevering 1 uit 2005 van dit tijdschrift werd het probleem aangestipt dat het grote aantal evenementen een belemmering was om voor elk evenement een verkeersbesluit te nemen. Echter, oplossingen werden niet aangedragen. Door het hanteren van een systeem van vroegde aanmelding van het evenement op het evenementenoverzicht of op de evenementenkalender is het mogelijk om verkeersbesluiten te combineren in een paraplu-verkeersbesluit, hetzij voor de evenementen in een bepaalde periode hetzij voor de evenementen op een bepaalde locatie. Uiteraard kan men ook voor middelgrote en grote evenementen een indieningstermijn voorschrijven, waardoor het wel mogelijk is om voor het verkeersbesluit de voorgeschreven procedure te volgen. Momenteel kan de gemeenteraad het in 2005 gesignaleerde probleem op diverse manieren oplossen, hetzij door aanpassing van de APV, hetzij door evenementenbeleid. Met name na de ramp in Haaksbergen in het najaar van 2014 is het naar mijn mening in feite onaanvaardbaar dat bij een middelgroot of bij een groot evenement geen verkeersbesluit wordt genomen. Men mag bij dit soort evenementen een uiterst zorgvuldige voorbereiding verwachten, conform de door de gemeente, de provincie, het waterschap en het rijk vastgestelde regels. Gemeentelijke regelingen voor evenementen zoals de APV of een Festiviteitenverordening houden voldoende rekening met verkeersaspecten en niet alleen bij de kleine evenementen. Dit is met name kenbaar uit een vastgesteld evenementenbeleid.

Het onderwerp verkeer en evenement is in juridisch opzicht interessant. Met name de afsluiting van een openbaar terrein dan wel de openbare weg werd al in 1998 als een bijzondere situatie bij een evenement aangemerkt. Uiteraard zijn verkeersaspecten en de eis van voldoende parkeer ruimte vooral van belang bij de middelgrote en grote evenementen. Echter, bij kleine evenementen dient ook voor een voldoende wegafzetting te worden gezorgd. Bij ongevallen als gevolg van de wegafzetting bij een evenement is de gemeente als wegbeheerder in beginsel aansprakelijk.

32. Art. 1.3. lid 2 APV Valkenswaard (tekst vanaf 19 juni 2013 tot 8 maart 2017).

33. Wegenverordening provincie Utrecht 2010; Beleidsregel houdende algemene regels voor evenementen (incl. wegwedstrijden) op of langs de provinciale weg van 19 juni 2007, Provinciaal blad 2007, 36; Nadere regels Wegenverordening Gelderland art. 1 sub d en art. 3.1.1.1.; art. 7.2 en 7.8 Verordening Fysieke Leefomgeving provincie Flevoland; art. 7.24 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe; art. 5 lid 2 Wegenverordening Zuid-Holland.

34. G. Lankhorst, Tekst en commentaar Burgerlijk Wetboek op art. 6:174, elektronische editie, bijgewerkt tot en met 1 juli 2017, zie met name vanaf punt 7 (openbare weg); C.C. van Dam (red.) e.a., *Aansprakelijkheid van de wegbeheerder*, 3e druk 2014; B.M. Paymans, De verzwaarde stelplicht revisited, *NTBR* 2016/2; over HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:831; VR 2014/85; NJ 2014/368 m.nt. T. Hartlief; AB 2014/228 m.nt. A. Hofman; HR 19 februari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG1890; VR 2009/43; NJ 2009/28; *JBP* 2009/14 m.nt. C.J.M. Klaassen.

35. L.J.M. Timmermans, Exoneratieclausule in de evenementenvergunning, *Gst.* 2014/112.

36. HR 7 oktober 2016, ECLI:NL:HR:2016:2283; de gevaarzettingscriteria (kelderluikcriteria) zijn gebaseerd op het arrest van HR 5 november 1965, NJ 1966/136 m.nt. G.J. Scholten.

37. Site VNG onder Wegenverkeerswet (dossier Milieu en Mobiliteit).