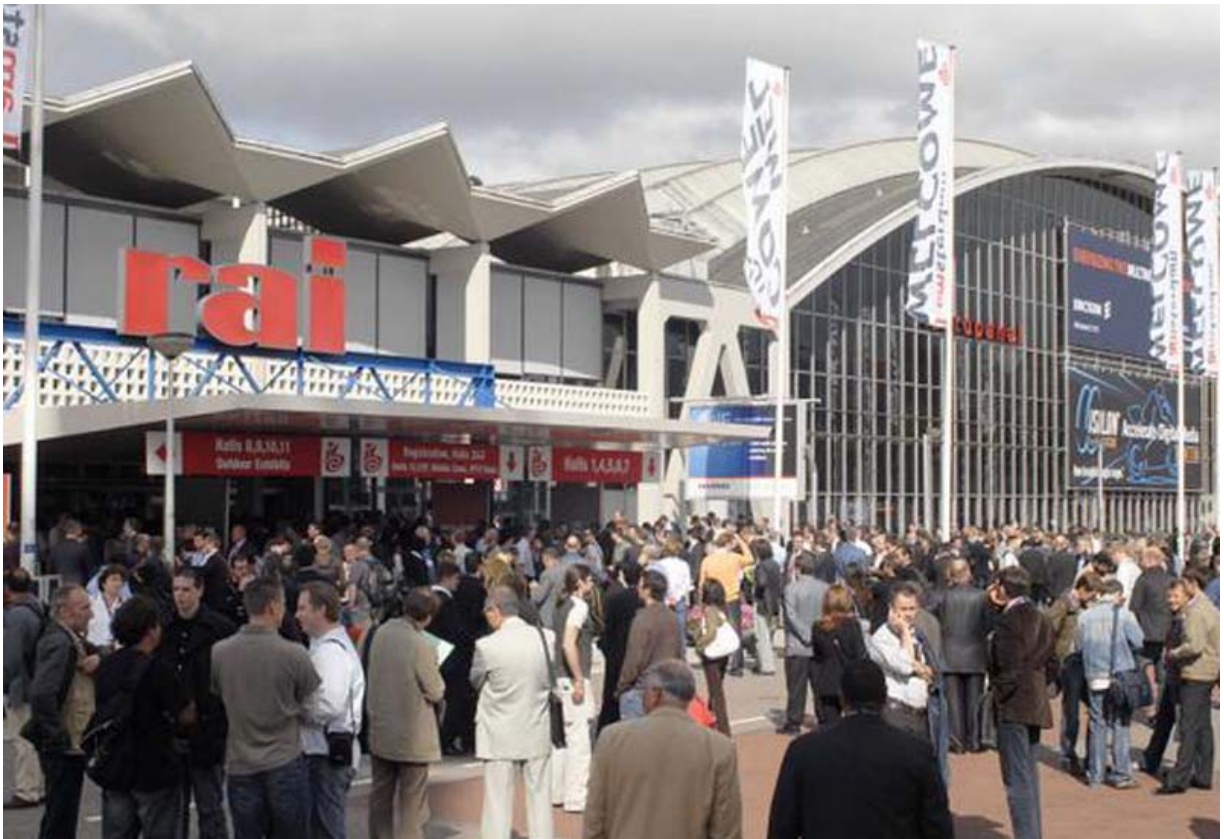


Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Rechtsbescherming schiet tekort bij activiteiten RAI Gemeente Amsterdam Stadsdeel Zuid

13 september 2011
RAI11229



Samenvatting

Een buurtbewoonster ondervindt hinder van de evenementen die in de RAI en op StrandZuid plaatsvinden. Zij verneemt dat het stadsdeel afspraken heeft gemaakt met de RAI over de wijze waarop met evenementen wordt omgegaan. De vrouw informeert bij het stadsdeel naar die afspraken en ontvangt van het stadsdeel de 'Beschikking RAI 2010'. Op grond hiervan kan de RAI zelfstandig toestemming geven voor het organiseren van activiteiten, die in principe vergunningplichtig zijn op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Evenementen met een hoog veiligheidsrisico, zoals dance-events en activiteiten in het kader van Strand Zuid en Zuidpool zijn daarvan uitgesloten. De beschikking is op basis van een convenant tussen het stadsdeel en de RAI afgegeven. Het Convenant RAI is volgens het stadsdeel niet openbaar. De vrouw kan zich hier niet in vinden en vraagt zich af waar zij nu terecht kan met haar klachten. Zij wendt zich tot de ombudsman. Inmiddels is het convenant gepubliceerd en heeft de buurtbewoonster een exemplaar ontvangen.

De ombudsman onderzoekt de Beschikking RAI en het Convenant RAI die momenteel bij wijze van proef in uitvoering zijn. De ombudsman constateert dat de Beschikking RAI een zogenaamde 'paraplubeschikking' is, waarmee aan de RAI de bevoegdheid wordt overgedragen om toestemming te verlenen voor het organiseren van activiteiten. In het Convenant RAI is de mogelijkheid opgenomen om gemeentelijk toezicht over te dragen aan medewerkers van de RAI.

De ombudsman onderschrijft in het algemeen de ambitie van de gemeente Amsterdam om administratieve lasten voor burgers en ondernemers te verlichten. In dat licht kan het passend zijn om, daarvoor in aanmerking komende, toezichthoudende bevoegdheden over te laten aan een private organisatie als de RAI, die bij uitstek deskundig is op het gebied van het organiseren van evenementen. Nu het stadsdeel in de gekozen opzet op afstand is komen te staan van de beslissing over en de uitvoering van activiteiten is het des te belangrijker dat in de bewaking van de kwaliteit hiervan en de rechtsbescherming van belanghebbenden hierbij, passend wordt voorzien. Op vier onderdelen heeft de ombudsman de organisatie van activiteiten onderzocht:

a) adequate publieksinformatie en voorlichting

Door het Convenant RAI in eerste instantie niet te publiceren en zelfs niet op verzoek ter beschikking te stellen is het belang van een goede publieksvoorlichting door het stadsdeel miskend. Daarnaast is de verstrekte publieksinformatie verwarrend.

b) de voorschriften voor de activiteiten

Het regime voor activiteiten is niet gewijzigd waardoor geen afbreuk gedaan wordt aan de bestaande wet- en regelgeving.

c) de verdeling toezichthoudende en handhavende taken

Het stadsdeel heeft de wettelijke grondslag op basis waarvan toezichthoudende gemeentelijke bevoegdheden overgedragen kunnen worden aan medewerkers van de RAI, onvoldoende onderzocht. Verder is in het convenant niet beschreven wat er gebeurt in het geval toezicht overgaat in handhaving en wat dit betekent voor de verantwoordelijkheid en taken van de RAI en het stadsdeel.

d) waarborging van de rechtsbescherming voor belanghebbenden

Uit de opzet van het nieuwe systeem volgt dat bezwaarmogelijkheden tegen de verlening van toestemming van een evenement en de uitvoering daarvan beperkt of kansloos zijn. Volgens de

ombudsman is het dan ook des te belangrijker is dat een burger gedurende de looptijd van de beschikking een klacht in kan dienen over het verlenen van toestemming, de organisatie, de uitvoering van activiteiten of over het toezicht.

De algemene conclusie van de ombudsman luidt dat een constructie als de Beschikking RAI mogelijk is, maar dat op essentiële onderdelen aanvullende onderbouwing nodig is en rechtsbeschermende voorzieningen getroffen moeten worden.

Oordeel

Met betrekking tot de overdracht van zijn bevoegdheden aan de RAI heeft het stadsdeel, door het geven van de Beschikking RAI en het sluiten van het Convenant RAI, in strijd gehandeld met de vereisten van actieve en adequate informatieverstrekking, rechtszekerheid en fair play.

Aanbevelingen

De ombudsman verzoekt het dagelijks bestuur van het stadsdeel:

- de overdracht van toezichthoudende bevoegdheden aan de RAI van een deugdelijke juridische grondslag te voorzien;
- in het Convenant RAI te zorgen voor een verantwoorde overgang van toezicht door de RAI naar handhaving door het stadsdeel;
- te bepalen dat de RAI een klachtenregeling vaststelt, gebaseerd op de uitgangspunten in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, met de Gemeentelijke Ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar;
- in het Convenant RAI een deugdelijke en voor een ieder toegankelijke beschrijving van de rechtsbescherming voor burgers en andere betrokkenen vast te stellen;
- te zorgen voor adequate en ondubbelzinnige publieksvoorlichting met betrekking tot de gekozen constructie.

Amsterdam, 13 september 2011



Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 5 oktober 2010 ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster woont in de directe omgeving van de RAI en Strand Zuid. Zij ondervindt hinder van de evenementen die in de RAI en StrandZuid gehouden worden. Zij klaagt daarover bij de buurtregisseur. De reactie van de buurtregisseur luidt als volgt: *“Ik kan vanuit mijn rol als buurtregisseur van politie geen gegevens verstrekken over de wijze waarop we hier omgaan met de evenementen in de RAI en StrandZuid. Hierover zijn met het stadsdeel afspraken gemaakt en door privacywetgeving mag ik niet zomaar antwoord geven. Wel kan ik zeggen dat wij en de gemeente op de hoogte zijn van de evenementen. Zowel de RAI als StrandZuid moeten zich aan de afgegeven vergunningen houden.”* Verzoekster wendt zich daarop tot het stadsdeel en informeert naar de afspraken die het stadsdeel met de RAI heeft gemaakt. Het stadsdeel laat weten dat dit een privaatrechtelijk convenant is tussen het stadsdeel en de RAI. Het stuk is daarom niet openbaar. Wel openbaar is de ‘beschikking RAI 2010’, die op basis van dit convenant is afgegeven. Deze beschikking behelst meerdere toestemmingen voor verschillende vergunningen/ ontheffingen/ meldingen/verklaringen van geen bezwaar.¹ Verzoekster kan zich er niet in vinden dat zij het convenant niet in mag zien. Zij vraagt zich bovendien af of het stadsdeel wel dergelijke afspraken met de RAI mag maken en waar zij terecht kan met haar klachten. Zij wendt zich tot de ombudsman.

De ombudsman bestudeert de ‘Beschikking RAI’. In de inleiding van de beschikking staat de volgende passage:

In de APV van de Gemeente Amsterdam worden onder andere activiteiten genoemd waar schriftelijke toestemming van de Gemeente is vereist, dan wel activiteiten waar de Gemeente ontheffing voor moet verlenen. Voor de onderdelen die in dit document zijn opgenomen heeft de Gemeente Amsterdam een Beschikking afgegeven aan Amsterdam RAI met een geldigheid van één geheel jaar, namelijk van 29/01/2010 t/m 29/01/2011.

Dit betekent dat Amsterdam RAI rechtstreeks aan betrokkenen (organisatoren en exposanten) op grond van de aan Amsterdam RAI verleende beschikking toestemming kan verlenen om bepaalde activiteiten uit te voeren. De bij deze toestemming / ontheffingen geldende voorschriften zijn niet anders dan de regels / voorschriften, die in de APV staan. Uitsluitend de procedurele voorschriften zijn anders, u dient zich niet tot de Gemeente / het Stadsdeel te richten, maar tot de Vergunningendesk van Amsterdam RAI.

Deze regeling tussen de Gemeente en Amsterdam RAI is een unicum in Nederland. Daarom is gekozen voor een Beschikking voor de periode van één (1) jaar met de intentie bij gebleken succes van deze vorm van samenwerken voort te zetten en mogelijk uit te breiden.

Groot voordeel van deze nieuwe aanpak is dat u één (1) loket binnen Amsterdam RAI kunt inschakelen en de betreffende informatie bij de Vergunningendesk van Amsterdam RAI verkrijgbaar is.

¹ Zie bijlage I voor de activiteiten die onder het bestek van de Beschikking RAI vallen.

De ombudsman constateert dat de Beschikking RAI een zogenaamde 'paraplubeschikking' is, waarbinnen het de RAI vrij staat, om binnen het jaar waarvoor deze is afgegeven, toestemming te verlenen voor het organiseren van evenementen in het complex. De bevoegdheid van de gemeente ter zake wordt hiermee in feite overgedragen aan de RAI. Onder de 'paraplu' valt een variëteit van evenementen en activiteiten. Deze nieuwe constructie roept bij de ombudsman vragen op met betrekking tot de inhoud van de spelregels waar de RAI zich aan moet houden bij de toetsing voorafgaand aan de toestemming, de verdeling van de toezichthoudende en handhavende bevoegdheden tussen de gemeente en de RAI en de rechtsbescherming van derden, zoals het indienen van bezwaar en klachten. Dit geeft de ombudsman aanleiding een onderzoek in te stellen.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op de in de Beschikking RAI en Convenant RAI opgenomen:

- overdracht van bevoegdheden aan de RAI en de gevolgen hiervan voor burgers.

reactie van stadsdeel Zuid

Tijdens de pilot is de RAI vergunninghouder van een geïntegreerde Beschikking RAI en verleent op grond daarvan toestemming aan haar klanten en zichzelf voor een aantal activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld het verlenen van een reclameonthefving, toestemming voor stand- en tribunebouw, een staanplaatsvergunning, collectevergunning, evenementenvergunning, etc. Evenementen met een hoog veiligheidsrisico - zoals de in de RAI georganiseerde dance-events- en ook de activiteiten in het kader van Strand Zuid en Zuidpool zijn uitgesloten van de Beschikking RAI en zijn dus geen onderdeel van de pilot.

openbaarheid convenant

Per abuis is de vraag van verzoekster niet aangemerkt als een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur). Het convenant is alsnog naar verzoekster gestuurd. Het Convenant RAI is bovendien inmiddels gepubliceerd.

inhoud voorschriften activiteiten

De bij de toestemming geldende voorschriften waar de RAI aan dient te toetsen bij het wel of niet verlenen van een toestemming en bij het houden van toezicht (zie hieronder) zijn niet anders dan de voorschriften die in de APV en bijzondere wetten staan. Uitsluitend de procedurele voorschriften zijn anders, men dient zich niet tot meer tot het stadsdeel te richten, maar tot de Vergunningendesk van Amsterdam RAI.

overdracht toezichthoudende bevoegdheden

Het toezicht op naleving van de voorschriften van de Beschikking RAI zal in de loop van de pilot worden overgedragen door toezichthouders van het stadsdeel aan de toezichthouders van de RAI. Nu is het nog niet zover. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de evenementgebonden aspecten van de Wm-vergunningen (Wet milieubeheer). Dit wordt overgedragen door de toezichthouders van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) aan toezichthouders van de RAI. In het Convenant RAI zijn afspraken gemaakt over en eisen gesteld aan de overdracht van het toezicht. Na de overdracht controleren toezichthouders van het stadsdeel en DMB steekproefsgewijs, of de controleurs van de RAI hun werk naar behoren doen. Het betreft alleen de overdracht van toezichthoudende, niet van handhavende bevoegdheden.

Onder toezicht verstaat het stadsdeel: alle werkzaamheden die namens het dagelijks bestuur van het stadsdeel en het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam worden verricht om na te gaan, of wet- en regelgeving worden nageleefd. Het kan dan gaan om de naleving van aan de op grond van de Beschikking RAI verleende toestemmingen. Maar het kan ook gaan om naleving van de geluidsvoorschriften uit een van de milieuvergunningen van de RAI. Het opleggen van sancties (handhaving) blijft echter een bevoegdheid van stadsdeel en DMB. Ook blijft het stadsdeel eindverantwoordelijk voor de behandeling van eventuele klachten over toezichthouders.

Op de vraag wat de wettelijke grondslag van de overdracht van publiekrechtelijke toezichthoudende bevoegdheden aan de controleurs van de RAI zal zijn, antwoordt het stadsdeel dat de wettelijke grondslag zal liggen in artikel 5:11² van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).³ In een nadere reactie laat het stadsdeel nog weten dat in de evaluatie van de pilot de suggestie van de ombudsman om een overdracht van de bevoegdheden op grond van hoofdstuk 10 Awb⁴ te regelen nader zal worden onderzocht. Na afloop van de pilot zal tevens moeten worden bezien of toezichthouders van de RAI worden aangewezen door middel van een besluit van het dagelijks bestuur.

waarborging rechtsbescherming

De mogelijkheden van rechtsbescherming die het bestuursrecht burgers biedt zijn grofweg: het indienen van een zienswijze tegen de aanvraag van een vergunning, het indienen van een bezwaarschrift tegen een verleende vergunning, het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de rechtbank of het indienen van een klacht bij het bestuursorgaan. Op de vraag van de ombudsman hoe de rechtsbescherming van burgers is gewaarborgd tijdens de looptijd van de pilot en in hoeverre dat verschilt met de situatie voordat de beschikking gold, antwoordt het stadsdeel als volgt.

Het is nimmer praktijk geweest om voor ieder evenement in de RAI een vergunningprocedure te volgen. In de praktijk gebeurt dit uitsluitend bij afwijkende (a-typische) evenementen, zoals bij dance-events en een aantal gevoelige evenementen met het oog op de belangen van de openbare orde. Niet voor elke activiteit wordt dus afzonderlijk een aanvraag ingediend. Afgezien van de enorme administratieve rompslomp, is het ook niet zinvol per activiteit een evenementenprocedure te doorlopen. Ook de centrale stad heeft steeds op het standpunt gestaan dat Amsterdam RAI in dit opzicht moet worden vergeleken met bijvoorbeeld bioscopen en theaters, waar ingevolge de uitzonderingsclausule in de APV-evenementenregeling ook geen vergunning per film of voorstelling wordt vereist.

De afgelopen dertig jaar is, voor zover bij het stadsdeel bekend, nimmer sprake geweest van een evenement dat "niet door de keuring" zou zijn gekomen, als er sprake zou zijn geweest van het volgen van een evenementenvergunningsprocedure.

Vervolgens zegt het stadsdeel het volgende over de verschillende onderdelen van de rechtsbescherming onder de Beschikking RAI.

² Artikel 5:11 Awb luidt: "Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift."

³ In de toelichting op dit artikel staat dat toezichthoudende bevoegdheden ook aan niet-ambtenaren mogen worden overgedragen: "De term 'persoon' brengt ook de aanwijzing van niet-ambtenaren onder het bereik van de definitie."

⁴ In hoofdstuk 10 van de Awb zijn de overdrachtvormen mandaat, delegatie en attributie geregeld.

zienswijze

De aanvragen, zo die er waren, werden -op dance-events en enkele incidentele bijzondere aanvragen na- dus al nooit gepubliceerd. Burgers kunnen zich op de hoogte stellen van de te organiseren evenementen aan de hand van de activiteitenkalender van de RAI. Een zienswijze hiertegen indienen behoort echter niet tot de mogelijkheden.

bezwaar

Met betrekking tot bezwaar laat het stadsdeel weten dat in het geval het gaat om high risk evenementen of dance-events de RAI geen toestemming verleent indien de gemeente geen vergunning wil verlenen. Indien de RAI toestemming onthoudt vanwege een geweigerde vergunning dan kan de belanghebbende tegen het bestuursrechtelijk besluit in bezwaar gaan.⁵

Ook kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen de Beschikking RAI. Deze beschikking geeft burgers een ingang om in het algemeen bezwaar te maken tegen de activiteiten in de RAI. In het verleden bestond die mogelijk niet; de Beschikking RAI voegt iets toe.

In andere gevallen kan de RAI haar toestemming onthouden op andere gronden, zoals het gebrek aan kwaliteit van een evenement of gebrek aan kredietwaardigheid van een organisator. Dit is in dan een privaatrechtelijke aangelegenheid, waar de gemeente of de burgers geen grip op zouden moeten hebben of moeten willen hebben. Een organisator of derde is in zo'n geval aangewezen op een civiele procedure bij de rechtbank.

voorlopige voorziening

De mogelijkheid tot het aanvragen van een voorlopige voorziening kan op twee manieren gebeuren. Een burger kan een verzoek om een voorlopige voorziening indienen in combinatie met het maken van bezwaar bij het stadsdeel tegen de Beschikking RAI. Daarnaast kan een burger op elk moment een verzoek om handhaving indienen. Als dat verzoek wordt afgewezen kan hiertegen bezwaar worden ingediend en om een voorlopige voorziening worden verzocht.

klacht

Het stadsdeel laat weten dat de RAI geen eigen klachtenreglement heeft. Dit is ook niet nodig, omdat de RAI een weigering - bij high risk evenementen - uitsluitend zal baseren op een negatieve beslissing van het dagelijks bestuur van het stadsdeel. En tegen een geweigerde evenementenvergunning bestaat de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar te gaan.

Daarnaast deelt het stadsdeel mee dat gedurende het onderzoek van de ombudsman het besef is ontstaan dat de afbakening tussen 'normale activiteiten' en de vergunningsplichtige activiteiten in de RAI scherper benoemd moeten worden. Dit zal de rechtsbescherming ten goede komen. In de evaluatie die in de herfst van dit jaar moet zijn afgerond zal dit een belangrijk onderwerp van gesprek worden. Tot slot geeft het stadsdeel aan dat het goed is om met de centrale stad te bespreken om, overeenkomstig de gang van zaken in bioscopen, te bepalen dat voor bepaalde evenementen in de RAI geen evenementenvergunning nodig is. De praktijk wordt daarmee geformaliseerd.

⁵ De ombudsman begrijpt deze uitspraak van het stadsdeel niet. Dance-events vallen immers buiten het bestek van de Beschikking RAI. Een toestemming of onthouding van toestemming door de RAI is hier dan ook niet aan de orde.

nader onderzoek

Het viel de ombudsman op dat in de Beschikking RAI de volgende passage staat opgenomen:

TER VOORKOMING VAN MISVERSTANDEN WIJZEN WIJ U EROP DAT DAAR WAAR IN DIT DOCUMENT SPRAKE IS VAN HET BEGRIP "TOESTEMMING", HIERONDER STEEDS WORDT VERSTAAN DE SCHRIFTELIJKE, DOOR AMSTERDAM/ DE VERGUNNINGENDESK VAN AMSTERDAM, VERLEENDE TOESTEMMING. ZONDER DE UITDRUKKELIJKE, FORMELE EN SCHRIFTELIJKE TOESTEMMING, BESCHIKT U NIET OVER DE VEREISTE BESCHIKKING.⁶

De ombudsman vraagt het stadsdeel om een toelichting op deze passage. Het stadsdeel deelt mee dat de RAI als organisator van vele verschillende activiteiten degene is die bepaalt wat er op hun terrein gebeurt. De rol van de RAI is te vergelijken met die van een organisator op de kermis. *"Ook dan gaat de organisator verbanden aan met verschillende kermisexploitanten. Die verbanden vinden hun weerslag in privaatrechtelijke toestemming, waar wij geen partij zijn."*, aldus het stadsdeel.

De ombudsman beziet verder de informatie op de internetsites van de gemeente. Op de site van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht⁷, staat een nieuwsbericht van 26 januari 2010: 'Amsterdam RAI en gemeente Amsterdam sluiten uniek convenant'. Het nieuwsartikel vermeldt een citaat van de directievoorzitter van Amsterdam RAI: *"Wij kunnen nu effectief verantwoordelijkheid nemen en dragen voor het vergunningproces. We zijn bijzonder blij dat stadsdeel en gemeente ons als eerste private partij in Nederland het vertrouwen geven."*⁸. En ook een citaat van portefeuillehouder Duco Adema van stadsdeel Zuideramstel: *"Met de overeenkomst leggen we de verantwoordelijkheid voor vergunningen bij de RAI, een private partij."*

Op 26 januari 2011 plaatst DMB een nieuwsbericht op haar website waarin wordt meegedeeld dat het College heeft ingestemd met een verlenging van het Convenant RAI voor de periode van één jaar⁹.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar het stadsdeel Zuid gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Verzoekster is op het spreekuur van de ombudsman verschenen en heeft medegedeeld dat zij het convenant, dat het stadsdeel haar toegestuurd zou hebben, nooit heeft ontvangen. Aan het stadsdeel heeft de ombudsman nog een aantal aanvullende vragen gesteld. De reactie van het stadsdeel, is voor zover relevant, opgenomen in de bevindingen.

⁶ Pagina 5 Beschikking RAI.

⁷ <http://www.dmb.amsterdam.nl>.

⁸ Zie bijlage 2.

⁹ Zie bijlage 3.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen¹⁰.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden¹¹. In dit onderzoek toetst de ombudsman aan het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking, rechtszekerheid en fair play.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet.

Het vereiste van rechtszekerheid houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid behoren te worden gehonoreerd. De burger moet redelijkerwijs kunnen denken dat een bestuursorgaan of ambtenaar ter zake bevoegd is.

Het vereiste van fair play houdt in dat een bestuursorgaan burgers de mogelijkheid moet geven hun procedurele kansen te benutten. Van een bestuursorgaan mag een houding worden verwacht waarbij een burger de gelegenheid wordt geboden een standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden.

Overwegingen

De ombudsman onderschrijft in het algemeen de ambitie van de gemeente Amsterdam om administratieve lasten voor burgers en ondernemers te verlichten en te komen tot uniform en eenduidig toezicht en handhaving. Zo zouden burgers niet onnodig geconfronteerd moeten worden met bureaucratische regels en formele procedures. De ombudsman begrijpt ook de wens om, daarvoor in aanmerking komende, toezichthoudende bevoegdheden over te laten aan een private organisatie als de RAI, die bij uitstek deskundig is op het gebied van het organiseren van evenementen. Waar de ombudsman echter nadrukkelijk aandacht voor vraagt, is ten eerste dat bij het overhevelen van bevoegdheden van de publieke sector naar de private sector transparantie en een goede informatieverstrekking aan de burger van groot belang zijn. Ten tweede dient bij het realiseren van de ambitie nauwlettend in de gaten gehouden te worden of betrokkenen niet in hun belang, met name hun rechtsbescherming, geschaad worden. Tot slot dient de overdracht van bevoegdheden juridisch goed geregeld te zijn en met een duidelijk kader omlijnd.

De ombudsman constateert dat met de Beschikking RAI beoogd is de reeds bestaande praktijk te formaliseren. Ook vergunningplichtige activiteiten die georganiseerd werden in de RAI volgden, voor het bestaan van de beschikking, al lange tijd geen procedure voor vergunningverlening meer. Uit pragmatisch oogpunt is dit begrijpelijk, doch de wijze waarop dat nu is vormgegeven heeft -

¹⁰ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

¹¹ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

wellicht onbedoelde- niet goed doordachte consequenties voor burgers. Deze ‘paraplu-beschikking’ geeft de RAI immers de bevoegdheid om wel of geen toestemming te verlenen aan organisatoren van de omschreven activiteiten. Het wel of niet toestaan ervan is nu dus een privaatrechtelijke kwestie geworden tussen de RAI en de organisator. Dit geldt ook voor de mogelijkheden van een belanghebbende om zich te verzetten tegen een dergelijke activiteit.

De ombudsman benadrukt dat, nu het stadsdeel door de Beschikking RAI op afstand is komen te staan, het des te belangrijker is aandacht te schenken aan:

- a) adequate publieksinformatie en voorlichting;
- b) de voorschriften voor de activiteiten;
- c) een verantwoorde verdeling van toezichthoudende en handhavende taken en
- d) waarborging van de rechtsbescherming voor belanghebbenden.

a) adequate publieksinformatie en voorlichting

De ombudsman is van oordeel dat het belang van een goede publieksvoorlichting door het stadsdeel is miskend nu het Convenant RAI in eerste instantie niet is gepubliceerd en zelfs niet op verzoek ter beschikking werd gesteld. Verzoekster werd inzage geweigerd. Hierdoor heeft het stadsdeel niet transparant gehandeld. Daarnaast is de verstrekte publieksinformatie, zoals in de beschikking zelf, als ook op de website van DMB, verwarrend doordat bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke termen door elkaar worden gebruikt.¹² Dit roept vragen op met betrekking tot de bevoegdheid van partijen en de daarmee samenhangende mogelijkheden tot rechtsbescherming voor burgers. Hiermee heeft het stadsdeel in strijd gehandeld met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

b) voorschriften activiteiten

Met betrekking tot de voorschriften in de Beschikking RAI constateert de ombudsman dat de voorschriften niet anders zijn dan de voorschriften die met betrekking tot de activiteiten in de APV en bijzondere wetten staan opgenomen. Er is dus geen wezenlijk verschil met betrekking tot de inhoudelijke toetsing door de RAI, voor het verlenen van wel of geen toestemming, in de situatie voor en de situatie na de Beschikking RAI. Het regime voor activiteiten is daarmee dan ook niet gewijzigd en er wordt geen afbreuk gedaan aan de bestaande wet- en regelgeving.

c) verdeling toezichthoudende en handhavende taken

In het convenant is opgenomen dat gedurende de pilot toezichthoudende gemeentelijke bevoegdheden overgedragen kunnen worden aan medewerkers van de RAI. Dit is tot op heden niet gebeurd. Gebleken is dat het stadsdeel de wettelijke grondslag op basis waarvan hiertoe kan worden overgegaan onvoldoende heeft onderzocht. De ombudsman vraagt zich bovendien af wat er gebeurt in het geval een toezichthouder van de RAI een overtreding constateert. De grens tussen toezicht houden en handhaven is immers niet altijd eenvoudig te trekken. In het convenant is niet beschreven wat er gebeurt in het geval toezicht overgaat in handhaving en wat dit betekent voor de verantwoordelijkheid en taken van de RAI en het stadsdeel. Nu een zuivere verdeling van taken ontbreekt en de juridische grondslag voor de mogelijkheid tot overdracht niet vaststaat is in strijd met het vereiste van rechtszekerheid gehandeld.

¹² De ombudsman wijst in dit kader op de passage uit de beschikking: “zonder de uitdrukkelijke formele en schriftelijke toestemming beschikt u niet over de vereiste beschikking” en op het citaat van portefeuillehouder Adema: “Met de overeenkomst leggen we de verantwoordelijkheid voor vergunningen bij de RAI, een private partij. “

d) waarborging van de rechtsbescherming voor belanghebbenden.

Het stadsdeel geeft aan dat de rechtsbescherming van belanghebbenden die op willen komen tegen een activiteit of evenement alleen bestaat ten opzichte van de Beschikking RAI zelf. Zo geeft het stadsdeel aan dat tegen de Beschikking RAI bezwaar kan worden gemaakt indien een burger zich wil verzetten tegen een activiteit waarin is toegestemd door de RAI. Dit betekent dat het bezwaar zich moet richten tegen een beschikking waarin de inhoud van de activiteiten niet staat beschreven. De ombudsman vraagt zich dan ook af waartegen het bezwaar zich in dat geval richt. Bovendien zou het bezwaar binnen de termijn van zes weken na publicatie van de Beschikking RAI ingediend moeten worden¹³. Daarna is geen bezwaar meer mogelijk. De activiteiten en de evenementen staan dan echter nog niet allemaal vast. Verder is ook de vraag hoe iemand aan dient te tonen belanghebbende te zijn in een bezwaar tegen de Beschikking RAI.

De ombudsman is dan ook van oordeel dat het des te belangrijker is dat een burger gedurende de looptijd van de beschikking een klacht in kan dienen die verband houdt met het verlenen van toestemming, over de organisatie en uitvoering van activiteiten of over het toezicht. Burgers zien zich echter geconfronteerd met een private instantie, zonder eigen klachtenreglement en zonder bestuursrechtelijke waarborgen voor rechtsbescherming.

Een organisator kon voor het bestaan van de Beschikking RAI dat hij in principe voor een activiteit, ook al was dat geen staande praktijk meer, een vergunning aan kon vragen bij het stadsdeel. Tegen een weigering van zijn aanvraag kon hij bezwaar maken en in beroep gaan bij de bestuursrechter. Indien een organisator het nu niet eens is met de afwijzing van zijn aanvraag om toestemming van RAI, ziet hij zich gedwongen een gang naar de civiele rechter te kiezen.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat vergunningplichtige activiteiten tot een private aangelegenheid gemaakt zijn en dat hierbij geen rekening gehouden is met de gevolgen die dit heeft voor de rechtspositie van betrokkenen. Hierdoor heeft het stadsdeel in strijd gehandeld met het vereiste van fair play.

In onderlinge samenhang beschouwd, komt de ombudsman tot de conclusie dat een constructie als de Beschikking RAI mogelijk is, maar dat op essentiële onderdelen aanvullende onderbouwning nodig is en rechtsbeschermende voorzieningen getroffen moeten worden.

Oordeel

Met betrekking tot de overdracht van zijn bevoegdheden aan de RAI heeft het stadsdeel, door het geven van de Beschikking RAI en het sluiten van het Convenant RAI, in strijd gehandeld met de vereisten van actieve en adequate informatieverstrekking, rechtszekerheid en fair play.

Aanbevelingen

De ombudsman verzoekt het dagelijks bestuur van het stadsdeel:

- de overdracht van toezichthoudende bevoegdheden aan de RAI van een deugdelijke juridische grondslag te voorzien;
- in het Convenant RAI te zorgen voor een verantwoorde overgang van toezicht door de RAI naar handhaving door het stadsdeel;

¹³ Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht.

- te bepalen dat de RAI een klachtenregeling vaststelt, gebaseerd op de uitgangspunten in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, met de Gemeentelijke Ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar;
- in het Convenant RAI een deugdelijke en voor een ieder toegankelijke beschrijving van de rechtsbescherming voor burgers en andere betrokkenen vast te stellen;
- te zorgen voor adequate en ondubbelzinnige publieksvoorlichting met betrekking tot de gekozen constructie.

Bijlage I

Activiteiten die vallen onder de Beschikking RA1:

- evenementenvergunning met uitzondering van Strand Zuid en dance-events
- objectvergunning
- reclamemelding/-ontheffing
- tijdelijke verkeersmaatregel/-ontheffing
- ontheffing om te mogen flyer/samplen
- toestemming voor stand- en tribunebouw
- staanplaatsvergunning
- toestemming voor plakken en kladden
- collectevergunning
- verklaring van geen bezwaar voor het oplaten van kabelballonnen
- vergunning voor het houden van loterijen
- vergunning voor draaiorgel
- ontheffing Winkeltijdenwet voor het houden van beurzen op zondag

Bijlage 2

Informatie op website DMB 26 januari 2010.

Gemeente Amsterdam
Dienst Milieu en Bouwtoezicht

Zoek

► Home ► Actueel: Amsterdam RAI en gemeente Amsterdam sluiten uniek convenant

open menu

Amsterdam RAI en gemeente Amsterdam sluiten uniek convenant

26 januari 2010

Amsterdam RAI en burgemeester Cohen hebben vrijdag 29 januari een unieke overeenkomst afgesloten. Als eerste private onderneming in Nederland krijgt Amsterdam RAI meer verantwoordelijkheid voor het houden van controles op de naleving van een nieuwe geïntegreerde APV-beschikking van stadsdeel Zuideramstel, en op naleving van de evenementsgebonden milieuaspecten van de milieuvergunningen. Kennisoverdracht door onder andere de milieu-inspecteurs van DMB over het houden van toezicht maakt deze nieuwe werkwijze mogelijk.

Betere dienstverlening RAI

Het gaat om een dertiental vergunningen, zoals stand- en tribunebouw en bijvoorbeeld samplen en flyeren. De eenjarige overeenkomst heeft geen consequenties voor de directe omgeving, omdat de evenementenregels van Amsterdam blijven gelden. Grote evenementen zoals bijvoorbeeld de housefeesten vallen niet onder de overeenkomst. De RAI heeft zelf het initiatief genomen om een aantal vergunningenprocedures gemakkelijker te maken. Directievoorzitter Hans Bakker van Amsterdam RAI: "Wij kunnen nu effectief verantwoordelijkheid nemen en dragen voor het vergunningproces. We zijn bijzonder blij dat stadsdeel en gemeente ons als eerste private partij in Nederland het vertrouwen geven."

Innovatief voorbeeld van lastenverlichting

Portefeuillehouder Duco Adema van stadsdeel Zuideramstel vindt dit initiatief goed passen in de ambitie van lastenverlichting richting bedrijven en burgers: "De overeenkomst is een mooi voorbeeld van innovatie tussen een publieke en private partij. Met de overeenkomst leggen we de verantwoordelijkheid voor vergunningen bij de RAI, een private partij. Dat is uniek in Nederland. Als blijkt dat dit goed uitpakt zal de gemeente meer toezicht houden op afstand op het proces en systeem van de controles die worden uitgevoerd door RAI."

Zie ook

- [+] **Amsterdam RAI en gemeente Amsterdam sluiten uniek convenant**
- [+] Nations talk, Amsterdam acts?
- [+] Onnodige verlichting
- [+] Energie besparen met slimme luchtgordijnen

Op deze pagina

- [<] **Betere dienstverlening RAI**
- [<] **Innovatief voorbeeld van lastenverlichting**

Bijlage 3

Informatie op website DMB 26 januari 2011

Gemeente Amsterdam
Dienst Milieu en Bouwtoezicht

Zoek

Home > Actueel: Kennisoverdracht van DMB aan de RAI krijgt vervolg in 2011

Login open menu


Kennisoverdracht van DMB aan de RAI krijgt vervolg in 2011

26 januari 2011

Het college heeft ingestemd met het verlengen van het RAI-convenant voor de periode van één jaar.

RAI-convenant

Het convenant is op 29 januari 2010 van kracht geworden en bevat de overdracht van kennis van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) aan de RAI over het houden van toezicht op de naleving van de milieuvergunning voor evenementen. Het doel is dat de RAI gefaseerd meer verantwoordelijkheid krijgt voor het houden van toezicht en maatregelen neemt die de kwaliteit van de controles waarborgen. Op basis van een evaluatie hebben de gemeente en de RAI besloten het convenant met een jaar te verlengen.



Vind ik leuk 1

Tweet 0

[+] Reageer Er zijn 0 reacties op dit item

Mail de redactie
Mail deze pagina
Print deze pagina

Colofon
Disclaimer