

Stichting Behoud Lepelenburg e.o

Corr.-adres: Hieronymusplantsoen 9

3512 KV Utrecht

e-mail: lepelenburg@planet.nl

Bank: NL38 INGB 0007 5700 89



Rechtbank Midden-Nederland,
Afdeling bestuursrecht - Bodemzaken
Postbus 16005
3500 DA Utrecht



betreft	beroep
ons kenmerk	17-059
datum	14 september 2017

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief stel ik beroep in tegen de beslissing van de burgemeester van Utrecht dd. 4 augustus 2017 op het bezwaar van Stichting Behoud Lepelenburg en omgeving, hierna: de Stichting, mede namens twee volmachtgevers. De bestreden beslissing is bijgevoegd. **(Productie 1.)**

Het bestuur van de Stichting, waarvan ik deel uit maak, heeft mij conform de statuten gemachtigd de Stichting in dezen te vertegenwoordigen.

De bestreden beslissing is zodanig laat gekomen dat de reguliere bezwaarprocedure niet kon worden afgerond voordat het evenement 'Lepeltje Lepeltje' plaatsvond.

Het evenement waar het hier om gaat is jaarlijks terugkerend. Eerder al heeft een ander sterk overlast gevend evenement (dat ongeveer hetzelfde karakter had) verschillende jaren achtereen het Lepelenburg telkens voor meer dan een week bezocht (opbouwen en afbreken meegerekend). Dat betrof het evenement 'Uitgekookt'.

Ook in de gevallen van de evenementen 'Uitgekookt' werden evenementenvergunningen zo laat verleend dat de afwikkeling van bezwaarprocedures slechts na het evenement mogelijk was.

Dit is in Utrecht een structureel probleem bij de bezwaarprocedures met betrekking tot verleende evenementenvergunningen.

Verleden jaar heeft de voorzieningenrechter de gemeente Utrecht al met nadruk geadviseerd termijnen anders in te richten, c.q. te gebruiken. (Utr. 16/2792.) Daaraan is geen gevolg gegeven.

Deze terugkerende gang van zaken maakt het voor belanghebbenden, i.c. de stichting en degenen (omwonenden) die in deze zaak door de stichting vertegenwoordigd worden, heel erg moeilijk om tijdig bezwaar te maken, laat staan door de rechtbank in bodemprocedure te worden gehoord.

Om deze reden verzoek ik de rechtbank, mede namens

- G.H. van Dijk, Bruntenhof 1, 3512 KZ Utrecht, en
 - drs. Th. Festen, Hieronymusplantsoen 10, 3512 KV Utrecht,
- dit beroep ontvankelijk te verklaren en het beroepschrift te behandelen.

Verloop van de procedure

- Op 13 februari 2017 heeft de gemeente Utrecht het feit van de aanvraag van een vergunning voor het houden evenement Lepeltje Lepeltje bekend gemaakt (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-23066.html>), heeft op 23 februari 2017 een correctie daarvan bekend gemaakt (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-29586.html>) en heeft na ontvangst van de zienswijze, op 9 maart 2017 een voor de Stichting onbegrijpelijke rectificatie gepubliceerd (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-38277.html>), die door de gebrekkige vormgeving niet via het abonnement op dagelijkse berichtgeving van overheid.nl gesignaleerd kon worden, maar pas na vergunningverlening op 7 april op aanwijzing van de gemeente gevonden werd.
- Op 21 februari 2017 heeft de Stichting een zienswijze met betrekking tot de aangevraagde vergunning ingediend.
- Op 7 april 2017 (verzonden 13 april 2017) heeft de burgemeester van Utrecht een vergunning voor het aangevraagde evenement verleend.
- Op 9 mei 2017 heeft de Stichting bezwaar gemaakt tegen de verleende vergunning.
- Op 28 mei 2017 heeft de Stichting een verzoek voor een Voorlopige Voorziening ingediend bij de rechtbank te Utrecht.
- Op 15 juni 2017 heeft de Utrechtse voorzieningenrechter uitspraak gedaan.
- Het evenement, inclusief opbouwen en afbreken, vond plaats van 21 tot en met 27 juni 2017.
- Op 4 augustus 2017 heeft de burgemeester van Utrecht op het ingediende bezwaar een beslissing genomen.

De gronden van het Beroep

Geen belangenafweging. Ontbrekende zorgvuldigheid

De vergunning (**Productie 2**) laat geen inventarisatie of overzicht van de betrokken belangen zien, en vanzelfsprekend is er dan aan onderscheiden belangen geen gewicht toegekend waardoor het ene belang tegen het andere afgewogen kan worden.

In de memorie van toelichting bij afdeling 3.2 van de Awb is over het zorgvuldigheidsbeginsel onder meer het volgende opgemerkt:

"Het zorgvuldigheidsbeginsel neemt een belangrijke plaats in het bestuursrecht in. Het heeft betrekking zowel op de voorbereiding van besluiten als op de besluitvorming zelf. Het eerste aspect, de zorgvuldige voorbereiding, vindt zijn neerslag in artikel 3.2.1, dat handelt over de vergaring van kennis omtrent relevante feiten en omstandigheden en omtrent de af te wegen belangen. (...). Een belangrijk ander aspect van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft de voor de besluitvorming noodzakelijke belangenafweging. Artikel 3.2.3, eerste lid, scherpt het bestuur in dat, binnen de ruimte die de wet daarvoor laat, in beginsel alle relevante belangen die door het besluit zullen worden geraakt, moeten worden meegewogen; in artikel 3.2.1 is het bestuur de verplichting opgelegd om met het oog op deze belangenafweging de nodige kennis te vergaren. Het tweede lid van artikel 3.2.3 strekt ertoe het verbod van willekeur en het evenredigheidsbeginsel in hoofdzaak te codificeren." (PG Awb I, blz. 200.)

Het resultaat van de door hem gepostuleerde belangenafweging heeft de burgemeester niet meegedeeld. Dat overgeslagen hebbend stelt de burgemeester *"Na de belangen te hebben afgewogen, zie ik geen aanleiding om verdere medewerking aan de evenementenvergunning te onthouden."* (Blz. 10.)

In de motivering van de beslissing op bezwaar stelt de burgemeester over belangenafweging sprekend: *"Ik overweeg dat deze wel degelijk heeft plaatsgevonden"* (ongenummerde bladzijde van

Motivering beslissing op bezwaar), en vervolgt met te zeggen dat hij in overweging heeft genomen de aard en het karakter van het evenement, het te verwachten maximum aantal bezoekers volgens de vergunningaanvraag en de ervaring van vorig jaar.

De burgemeester stelt verder *"dat de rechtbank in haar uitspraak van 15 juli 2017 [- bedoeld zal zijn 15 juni 2017 - JV] ook uitgebreid is ingegaan op de belangenafweging en is tot de conclusie gekomen dat ik de gevraagde vergunning redelijkerwijs heb kunnen verlenen en de belangen van omwonenden niet zwaarder heb hoeven laten wegen dan de belangen die zijn betrokken bij het evenement."*

(Ongenummerde bladzijde van Motivering beslissing op bezwaar.)

De belangen van de stichting, omwonenden en de omgeving (zie APV, art. 4:1

[http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmlloutput/Historie/Utrecht%20\(Utr\)/318782/318782_5.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmlloutput/Historie/Utrecht%20(Utr)/318782/318782_5.html)) zijn bij de vergunningverlening echter niet geïnventariseerd (daaraan is dan ook geen gewicht toegekend) en deze kunnen dan ook niet tegen het belang van het evenement zijn afgewogen.

Tot de omgeving in het aangehaalde artikellid behoort overigens ook de fauna, die in diverse gemeentelijke beleidsnota's, zelfs het bestemmingsplan, in elk geval op papier bescherming geniet.

Het zware gewicht dat de burgemeester in zijn motivering van de beslissing aan het oordeel van de voorzieningenrechter toekent, miskent de betekenis van de eerste overweging van de voorzieningenrechter, namelijk dat haar oordeel een voorlopig karakter heeft. Overigens dient de burgemeester zelfstandig tot zijn beslissing te komen en dient ook de belangen af te wegen.

De plicht tot daadwerkelijke belangenafweging is neergelegd in artikel 3:4, eerste lid Awb. Het gaat in dit artikellid om een procedurele eis, een eis van deugdelijke besluitvorming. Het ontbreken van een belangenafweging blijkt uit het feit dat in de motivering van het besluit een adequate verantwoording op het punt van belangenafweging ontbreekt en niet is onderzocht welke belangen de appellanten hebben (de stichting en de particuliere omwonenden namens welke de stichting tevens optrad).

Zeggen dat een afweging heeft plaatsgevonden is iets fundamenteel anders dan aantonen, motiveren dat de afweging plaatsvond.

Bij het ontbreken van een belangeninventarisatie en het ontbreken van toekenning van gewicht aan de belangen, is de burgemeester niet in redelijkheid tot zijn beslissing kunnen komen.

De beslissing is onzorgvuldig genomen, in strijd met de aangegeven bepalingen van de Awb.

De gemeentelijke dienst die belast is met stadspromotie, stadseconomie en vermaak) heeft in 2009 de beleidsnota '...t Bruis An alle kant' (**Productie 3**) geschreven, die nadien door de gemeenteraad als beleid is vastgesteld.

In de nota worden onder meer locaties voor evenementen aangewezen. Ten aanzien van het Lepelenburg (waar het in deze zaak om gaat) zegt de nota niets anders dan *"Vanuit het oogpunt van groen is er inmiddels al het een en ander gebeurd (Lepelenburg, Maliebaan) of staat op het punt te gebeuren"*. (Blz. 20.) Verder wordt het Lepelenburg op een kaartje aangestipt. (Blz. 38.)

Aan de keuze voor het Lepelenburg als evenementenlocatie (of zoals op een meer recent gemeentelijk kaartje, niet parkgazon, maar aangewezen als 'manifestatieterrein' **Productie 4**) ontbreekt in de nota elke motivering, onderbouwing.

Deze evenementenbeleidsnota is niet een geëigend toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. De aanwijzing door deze nota van het openbaar groen als evenementenlocatie ontbeert in alle opzichten draagkracht.

Het bestemmingsplan van 2010 geeft kaal, zonder enige motivering aan dat in het openbare groen (en op de straat) evenementen mogen worden gehouden. (Artikelen 14 en 24.

http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.03440000BPBINNENSTAD-/v_NL.IMRO.03440000BPBINNENSTAD-.pdf).

In de Toelichting (blz. 69

http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.03440000BPBINNENSTAD-/t_NL.IMRO.03440000BPBINNENSTAD-.pdf) is eenvoudigweg aangegeven dat delen van de

openbare ruimte voor evenementen kunnen worden gebruikt. Dit gebeurde zonder enige onderbouwing of afweging waarbij in dit geval zeker ook de verschillende beleidsnota's met betrekking tot openbaar groen, bomen, ecologie, monumenten (- N.B. het Zocherplantsoen waarvan het Lepelenburg een deel is, is rijksmonument -) e.d. betrokken zouden moeten worden, evenals het woon- en leefklimaat.

In afdeling 5.7B van de APV vindt geen afweging plaats met betrekking tot het gebruik van het openbaar groen en de openbare weg voor evenementen, hoewel de APV erkent dat ook de buitenevenementen *"een uitstralend effect hebben op de woon- en leefomgeving, de openbare orde en eventueel de (verkeers)veiligheid, zedelijkheid en gezondheid"* (Toelichting afdeling 5.7A. Zie ook de Toelichting bij artikel 5:30.)

Beleidsnota, bestemmingsplan en APV geven in de beoordeling van de burgemeester toch voldoende (juridische) grond om daarop de vergunning voor evenementen op in dit geval het Lepelenburg te mogen baseren.

De burgemeester geeft in de vergunning aan (blz. 4) op de hoogte te zijn van de jurisprudentie van 29 februari 2012 (Uitspraak RvS 201002029/1/T1/R2). Deze ruim vijf jaar oude jurisprudentie werd door de burgemeester een 'recente uitspraak' genoemd. In zijn uitspraak overweegt de Afdeling dat een evenementenvergunning ingevolge de APV met name is ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en geen toetsingskader vormt voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. De Afdeling is van oordeel dat voorschriften in de APV niet zijn bedoeld om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen. Het feit dat de APV evenementen reguleert kan geen reden zijn om een nadere regeling ten aanzien van evenementen in de bestemmingsplanregels achterwege te laten.

De burgemeester is blijkens de tekst van de vergunning echter van mening dat de hoogste rechter in dezen flinke tijd geleden wel mag hebben uitgesproken dat in het bestemmingsplan een nadere regeling van evenementen noodzakelijk is, maar omdat het desbetreffende bestemmingsplan daarna niet is aangepast is naar het oordeel van de burgemeester een ruimtelijke afweging met betrekking tot strijdig gebruik van het Lepelenburg niet nodig.

De beoordeling van de borging van een goed woon- en leefklimaat heeft uitsluitend plaatsgevonden op grond van de bepalingen in de APV.

De gemeenteraad heeft - hoewel daarvoor meer dan voldoende tijd was - nagelaten het gebrek in het bestemmingsplan aan te passen aan de door de Afdeling gevormde jurisprudentie. Het college van B&W heeft nagelaten de gemeenteraad dienaangaande een voorstel te doen.

Het vergunningbesluit is met voorbijgaan aan de inzichten in de aangegeven jurisprudentie genomen en in strijd met de op grond van de Awb vereiste zorgvuldigheid.

Ontrecht geen toepassing gegeven aan de weigeringsgronden

De APV vermeldt in artikel 1:8 de volgende algemene gronden voor weigering van een vergunning

- a. de openbare orde;
- b. het voorkomen of beperken van overlast;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de veiligheid van personen of goederen;

- e. de zedelijkheid of de gezondheid of
- f. de bescherming van het milieu.

In aanvulling daarop vermeldt artikel 5:37 APV een aantal voor buitenevenementen specifieke weigeringsgronden:

1. De vergunning wordt geweigerd, indien:
 - a. niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 5:34 of
 - b. niet wordt voldaan aan de ingevolge artikel 5:35 gestelde eisen;
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd, indien:
 - a. onevenredig veel beslag wordt gelegd op de ruimte of op de gemeentelijke - of hulpdiensten;
 - b. de organisator onvoldoende waarborgen biedt voor een goed verloop van het evenement;
 - c. de aard van het evenement zich niet verdraagt met het karakter of de bestemming van de gevraagde locatie of
 - d. in de door de burgemeester vastgestelde Evenementenkalender als bedoeld in artikel 5:26 reeds een reservering is opgenomen voor een ander evenement op de gevraagde tijd, locatie of in de nabijheid daarvan.

De vergunning had geweigerd moeten worden op grond van in elk geval de bovengenoemde weigeringsgronden a t/m f (artikel 1:8 APV), 2a en 2c (artikel 5:37 APV). Dit wordt, beginnend met 2a en 2c, als volgt toegelicht.

2a. Onevenredig veel beslag op de ruimte of op de gemeentelijke - of hulpdiensten

Het wandel- en verblijfsgebied Lepelenburg wordt gedurende 7 dagen in zijn geheel in beslag genomen door het evenement, dit met inbegrip van de kinderspeelplaats. Het gazon op de hoek Lepelenburg/Bruntenhof wordt getransformeerd tot fietsenstalling.

Gelet op de ervaring van 2016 worden er (ondanks de kleine fietsenstalling) rondom het Lepelenburg heel veel fietsen, kinderbakfietsen, brommers en scooters geparkeerd en wel zodanig dat deze plekken met name voor mensen die slecht ter been zijn, onbegaanbaar zijn.

Een en ander betekent dat het reguliere gebruik van het Lepelenburg en enige plekken daar omheen onmogelijk is.

2c. De aard van het evenement verdraagt zich niet met het karakter of de bestemming van de locatie

DE BEHEERVISIE SINGELGEBIED

In de Beheervisie Singelgebied (vastgesteld beleid) (**Productie 5**) wordt het Lepelenburg niet wezenlijk anders behandeld dan de rest van het Singelgebied (ook wel Zocherplantsoen genoemd). De Beheervisie is erg duidelijk over wat geoorloofd en ongeoorloofd is, en wel als volgt.

- Het hoofdgebruik van het park

"Deze beheervisie onderstreept het belang van het singelgebied als wandelpark. Met wandelen wordt ook bedoeld flaneren, luchtje scheppen, hond uitlaten, ommetje maken, joggen, etc. Daarnaast zijn ook vormen van recreatief medegebruik, zoals het trappen van een balletje, frisbeeën, tikkertje, boompje verwisselen, picknicken, zonnen en gewoon kijken en bekeken worden, in dit park mogelijk." (Ongenummerde bladzijde: 'Visie in het kort').

- Eigentijdse recreatieve functies dienen niet met het hoofdgebruik te conflicteren

"Het park is primair een rustpunt in de stad waar men kan wandelen of op een bank kan zitten. Hiervoor is het destijds bedacht en het vervult eigenlijk nog steeds deze belangrijke functie voor de stadsbewoner. Daarnaast zijn er in latere dagen recreatieve functies als joggen, zonnen, picknicken en balspelen bijgekomen, echter zonder in conflict te zijn met het hoofdgebruik" (Blz. 26) en onder de kop 'Toekomstvisie': "Het park vervult nog steeds de behoefte van de stadsbewoner om op korte afstand van de woning een groen uitlooptgebied te hebben. Daarnaast wordt er inmiddels ook veel

gejogd. Op de open bredere stukken van het park wordt veel recreatief gesport (balletje trappen, frisbeeën, vliegeren etc.). Op warme zomerse dagen is het Lepelenburg een grote zonneweide." (Blz. 20).

- Een park schoon en heel

Onder de kop 'Een park schoon en heel' volgt een korte opsomming van verschillende vormen van vervuiling en oneigenlijk gebruik van het park, waarna: *"De ambitie is om dit soort onachtzame activiteiten in het park sterk te reduceren. Oneigenlijk gebruik moet helemaal tot nul worden teruggebracht."* (Blz. 22.)

De Beheervisie geeft ook aan dat verstoring van de bodem, die tot gevolg heeft dat vegetaties zich niet kunnen ontwikkelen en na elke verstoring in kwaliteit worden teruggeworpen, naast enkele andere genoemde invloeden wordt veroorzaakt door auto's die door het park rijden alsook evenementen. (Blz. 19.)

- Evenementen

De Beheervisie signaleert het fenomeen evenementen en zegt daarover *"Het soort en aard van de evenementen zijn vastgelegd in de evenementen nota van 1 september 1996."* (Blz. 27.)

Deze evenementennota is ten aanzien van het Lepelenburg echter niet duidelijk. Een evenementennota is overigens ook niet het juiste afwegingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van evenementen in een parkstructuur.

Met betrekking tot evenementen geeft de Beheervisie aan dat vergunningen voor evenementen alleen verstrekt mogen worden onder voorwaarden ter bescherming van de bomen en het park. (Blz. 5.)

Tot de voorwaarden moet de verbodsbepaling in artikel 5:10 APV gerekend worden, net zoals het Handboek Bomen (**Productie 6** alsook https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/bouwen/bouwprojecten/Werven/Handboek_bomen_openbare_ruimte_Utrecht.pdf) tot die voorwaarden behoort, het Handboek dat de gemeente voor zijn organisatie en beleidsbereik verplicht heeft gesteld. Zie hierna.

Nog voor dat het Handboek Bomen verscheen bepaalde de Beheervisie al dat *"de gemeente bij bepaalde evenementen het plaatsen van afzettingen (zal) moeten afdwingen om kwetsbare parkdelen te beschermen."* (Blz. 19.)

HANDBOEK BOMEN

Op grond van het Handboek Bomen en op grond van de Beheervisie Singelgebied dient het kroonprojectiegebied van de op het Lepelenburg aanwezige bomen bij evenementen te worden afgezet met hekken.

Deze maatregel loopt in de pas met wat de Beheervisie hierover zegt. Het Handboek Bomen is hierin echter het meest specifiek.

De gemeente Utrecht is, zoals de voetregel van het Handboek laat zien, licentiehouder van het Handboek Bomen alsook van het daarbij behorend addendum. Dit schept verplichtingen.

Het Handboek geeft aan dat het kroonprojectiegebied alsook de druiptzone daaromheen (die op 1½ meter wordt gesteld), dienen te worden ontzien: geen rijdend of stilstaand verkeer, geen zware lasten. In de reactie op de verwijzing naar het Handboek Bomen in de zienswijze zegt de burgemeester: *"Het handboek Bomen 2014 betreft geen door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht vastgesteld beleid. Voornoemd handboek vormt enkel een informatiebron voor het uitvoeren van werkzaamheden."* (Vergunning, blz. 6.)

Dat er in de praktijk een verschil zou zijn tussen het gebruik van het Handboek als verplichtend en het gebruik van het Handboek als informatiebron voor de behandeling, bescherming van het kroonprojectiegebied ontgaat ons. Het is immers onaanvaardbaar dat het Handboek uitsluitend gebruikt wordt als informatiebron over hoe een zorgvuldige bescherming van het kroonprojectiegebied kan plaatsvinden, om deze kennis daarna terzijde te stellen.

Maar verder ingaand op het citaat, het College heeft een zeer groot deel van zijn taken en bevoegdheden gedelegeerd aan daarvoor aangewezen ambtenaren. Ook op dat niveau kunnen (volgens mandaat) verbindende besluiten genomen worden. En dat gebeurt ook. Daarom moet het Handboek worden gezien als een voorschrift voor de praktijk.

Op de gemeentelijke website (en in de schermprints daarvan) leest men dan ook: *"De vernieuwing van het handboek gebeurt in fasen. Dit betekent dat, naast het handboek openbare ruimte 2016 (pdf, 7Mb), ook een aantal andere beleidsdocumenten van toepassing is:"*. In de opsomming die dan volgt wordt ook het Handboek Bomen genoemd.

Dat betekent dat het Handboek Bomen wèl van toepassing is en dat hetgeen de burgemeester daarover zegt onjuist is.

Het Handboek zal gezien de aangehaalde tekst moeten worden gevolgd, wat betekent dat de boomkroonprojecties + 1½ meter moeten worden afgezet met hekken. Net zoals de meeste bomen ontbreken ook deze hekken in de plattegrond, die daardoor ondeugdelijk is.

De ingetekende objecten zijn overigens niet op schaal getekend.

BURGEMEESTER HANDELT IN STRIJD MET BELEID EN LOKALE REGELGEVING

De burgemeester zegt in zijn reactie op de zienswijze verder: *"Om schade aan bomen te voorkomen is het niet toegestaan om onder de kroon projecties van bomen zware installaties op te stellen. Ik heb daarom in de vergunning als voorwaarde opgenomen dat podia, bierwagens, stroomaggregaten en andere zware installaties niet onder de kroonprojecties van bomen mogen worden geplaatst. Uit de bij de aanvraag gevoegde plattegrond blijkt niet dat dit voorschrift wordt overtreden. Ik ben van mening dat op deze wijze de aanwezige bomen in Park Lepelenburg voldoende worden beschermd."*

(Vergunning, blz. 6.)

Deze mening van de burgemeester is ongefundeerd en botst met de werkelijkheid. De plattegrond (**Productie 7**) mist namelijk een intekening van boomkroonprojecties en van de druipzones.

Deze handelswijze is strijdig met de kennelijk in mandaat vastgestelde beheersvoorschriften. De voorschriften, concreet in het van toepassing zijnde Handboek Bomen, zijn mede gericht op het lang en gezond laten voortleven van bomen en daarom moeten rijdende en stilstaande voertuigen, lasten, bouwsels buiten het kroonprojectiegebied + 1½ meter blijven (ongeacht of daar een pad doorheen loopt) en moet dat gebied worden afgezet met hekken.

Daarnaast - dat is in algemene zin al gezegd - is het belang van de bomen (die deel uit maken van het rijksmonument) niet afgewogen tegen het belang dat de vergunninghouder heeft bij het door zijn onderhuurders onder de bomen laten verkopen van hun horecaproducten en -diensten.

Verder is er een bij APV (artikel 5:10) gesteld verbod om - anders dan met onderhoudsvoertuigen - met voertuigen in het park te rijden en te staan. Dit verbod heeft een goede grond.

De burgemeester zegt hierover: *"Ik acht het echter redelijk dat gelet op de omvang van het evenement, ten behoeve van de op- en afbouw en tijdens het evenement, voertuigen het park in- en uitrijden en zich hier bevinden. Ik sta dit daarom onder voorwaarden toe."* (Vergunning, blz. 5.)

Aan dit (niet als zodanig benoemd) ontheffingsbesluit ontbreekt een deugdelijke, draagkrachtige belangenafweging. De burgemeester is overigens niet bevoegd de ontheffing te verlenen. Dat is voorbehouden aan het college.

Met de geciteerde zin stipuleert de burgemeester dat om reden dat het evenement het gehele park Lepelenburg (en meer) beslaat, voertuigen in- en uit het park mogen rijden en daar stil mogen staan. Dit is volledig in strijd met het vigerend beleid en met de APV. Het mist bovendien elke logica.

RIJPLATEN

Met betrekking tot het rijden over het grote gazon in de parkaanleg zegt de burgemeester: *"Aan deze vergunning is het voorschrift verbonden dat de vergunninghouder te allen tijde dient te zorgen dat schade aan het park wordt voorkomen. Waar met voertuigen in het park moet worden gereden, dient*

gebruik te worden gemaakt van rijplaten. Ervaring heeft uitgewezen dat rijplaten voor voldoende verdeling van de druk zorgen." (Vergunning, blz. 5.)

Beheervisie en handboek Bomen geven echter aan dat autorijden in het park in elk geval tot schade leidt. Voorkomen van schade waar de burgemeester over spreekt, is niet mogelijk.

De ervaring heeft juist uitgewezen dat rijplaten de druk zeer onvoldoende verdelen. **(Productie 8.)**

De hausse van vrachtwagens en andere voertuigen op het gazon bij de vele evenementen die op het Lepelenburg plaatsvinden, heeft de bodem zo verdicht, zo aangestampt dat het drainagesysteem nog maar minimaal werkt. Gevolg daarvan is plasvorming na wat lang aanhoudende regen. Deze plasvorming is door de burgemeester erkend in zijn bespreking in de vergunning van de zienswijze. (Blz. 5-6.)

Deze plasvorming gezien hebbend heeft de gemeente zonder het in het bestemmingsplan vereiste advies van de monumentencommissie, zonder monumentenvergunning, zonder aanlegvergunning - in wezen dus illegaal - in het laagste punt van het ietwat komvormige Lepelenburg een straatkolk aangebracht **(Productie 9)** en die aangesloten op de hoofddrainagebuis. Dit opdat het water in plaats van dat het langzaam de drainagebuizen intrekt (wat door de aangestampte grond bijna niet meer kan), vanaf het laagste punt rechtstreeks in de hoofddrainagebuis gutst.

PLATTEGROND

In zijn reactie op de zienswijze betreft de burgemeester het standpunt dat uit de plattegrond niet blijkt dat podia, bierwagens, stroomaggregaten en andere zware installaties onder de kroonprojecties van bomen worden geplaatst. Dat is volkomen juist gezegd, maar wel als gevolg van het feit dat de plattegrond een onwaarachtig beeld van de situatie geeft.

De plattegrond is schematisch en mist in overwegende mate de intekening van bomen en boomkroonprojecties. Hetgeen de burgemeester stelt blijkt niet uit de werkelijkheid (die men voor een deel afgebeeld ziet op de voorpagina van het Zwartboek buitenevenementen Utrecht. **Productie 10.**). Evenmin blijkt uit de plattegrond hoe de routing van de (vracht)auto's - die overigens in het geheel niet in het park en op de paden mogen komen - in werkelijkheid verloopt.

De disfunctionele rijplaten (in de zienswijze is daarover al gesproken) zijn op de plattegrond te smal van profiel en kunnen als gevolg van hun abrupte hoeken niet bereden worden. Voorts maken die het omkeren voor de terugweg niet mogelijk. Er zijn geen rijplaten ingetekend voor het omkeren en manoeuvreren. Dit werkt in de hand dat er vooral buiten de rijplaten gereden wordt, hetgeen verleden jaar ook volop gebeurde (en op film te zien is **Productie 11**) en bij deze vergunning ook zal gebeuren.

A. Openbare orde

Toetsing aan het belang van de openbare orde heeft niet plaatsgevonden.

Het begrip "belang van de openbare orde" is in de APV niet omlijnd. Wat de betekenis van de term is moet dan worden ontleend aan het normale spraakgebruik. Het gaat dan om het doorbreken van de normale gang van zaken in de openbare ruimte in kwestie, i.c. het Lepelenburg en zijn directe omgeving.

Het feit dat het begrip "openbare orde" in de APV niet alleen in de context van ongeregelde heden, overlast, baldadigheid en dergelijke verschijnt, maar bijvoorbeeld ook in de context van straathandel en mobiele verkooppunten (die zijn in het evenement ruimschoots aan de orde), ondersteunt de opvatting dat het begrip niet uitsluitend betrekking heeft op ongeregelde heden, overlast, baldadigheid en dergelijke.

Ook het citaat uit de Toelichting bij de APV, geciteerd onder F. hieronder, geeft steun aan die opvatting.

Het vergunde evenement maakt een grote inbreuk op de normale gang van zaken in de openbare ruimte van het Lepelenburg en zijn directe omgeving.

Het parkgedeelte Lepelenburg is - ook al wordt gesteld dat het openbaar is, wat overigens door de Algemene bezoekersvoorwaarden van Lepeltje Lepeltje **(Productie 12)** tegengesproken wordt -

gedurende 7 dagen niet voor het normale gebruik beschikbaar. Het Lepelenburg (met inbegrip van de kinderspeeltuin) is hoewel niet bestuursrechtelijk, wel privaatrechtelijk alsook feitelijk aan het openbare gebruik onttrokken.

Na voltooiing van de afbraak van het evenement zijn er nog enkele dagen waarin (gedurende delen van de dagen) in het park herstelwerkzaamheden plaatsvinden en het normale gebruik daardoor beperkt wordt.

Tijdens opbouw, exploitatie en afbreken van het evenement worden de straten rondom het Lepelenburg gedomineerd door aan het evenement gerelateerde voertuigen, hetgeen de straat op diverse momenten niet doorrijdbaar maakt

De vergunningen en de ervaringen van de afgelopen hebben laten zien dat het Lepelenburg veelvuldig voor evenementen gebruikt wordt waarbij de normale gang van zaken telkens voor één of enkele dagen wezenlijk doorbroken wordt. Het evenement Lepeltje Lepeltje spant wat dit betreft de kroon, door zijn omvang, zijn lange duur en door de feitelijke onttrekking van het Lepelenburg aan de openbaarheid.

Lepeltje Lepeltje verstoort de openbare orde ingrijpend.

B. Voorkomen of beperken van overlast

Van het evenement gaat overlast uit. In willekeurige volgorde gaat het om stankoverlast, fijnstofoverlast, verkeersoverlast, lawaai van voertuigen, machines, lawaai van opbouw- en afbraakhandelingen en verder overlast van muziek- en luidsprekerinstallaties.

Hieronder wordt deze overlast besproken, mede aan de hand van de ervaringen uit 2016.

STANKOVERLAST

Met betrekking tot stank (van voertuigen, machines, het verbranden van, c.q. stoken met hout en van braden en bakken) zijn geen maatregelen ter voorkoming of beperking van stankoverlast opgelegd.

Deze zijn echter wel nodig.

Een aanzienlijk deel van de voertuigen heeft rokende uitlaten. Daarbij laat men de motoren veelvuldig en langdurig stationair lopen. Hetzelfde geldt de machines op verbrandingsmotoren. Het verbranden van c.q. het stoken met hout gaat behalve met rookontwikkeling ook met stank gepaard. Ook het bakken en braden verspreidt een stank.

FIJNSTOFOVERLAST (INCLUSIEF ROET OF 'EC')

Met betrekking tot fijnstofoverlast is in de vergunning opgenomen bespreking van de zienswijzen aangegeven dat in de vergunningsvoorwaarden voor de dieselaggregaten roetfilters zullen worden voorgeschreven. Dat is in de vergunningvoorwaarden echter nagelaten. Vanzelfsprekend ontbreekt dan ook een aanduiding van de typen, de kwaliteit van de filters en de vervangings- of reinigingsfrequentie, wat gewenst is omdat de kwaliteit van roetfilters uiteenloopt van ondoelmatig tot redelijk doelmatig.

Tot het evenement (opbouwen, exploitatie, afbreken) werden in 2016 voertuigen, gemotoriseerde machines, werktuigen toegelaten (dit is op film te zien) die op grond van de lokale regelgeving met betrekking tot de milieuzonering (<https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/milieu/luchtkwaliteit/documenten/>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2013-1.html>; https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/milieu/luchtkwaliteit/Uitvoeringsprogramma_luchtkwaliteit_def_2013_2015) niet toegelaten behoorden te worden. Het is evident dat deze voertuigen e.d. fijnstofoverlast geven en de gezondheid van bewoners nabij de locatie nadelig beïnvloeden. De vergunning bevat geen bepalingen of maatregelen die dat voor 2017 voorkomen.

Aan Lepeltje Lepeltje in algemene zin, aan de aan- en afrijdende heftrucks, trekkers e.d., alsook aan de horecaondernemers/onderhuurders van Lepeltje Lepeltje zijn geen maatregelen ter voorkoming of beperking van fijnstofuitstoot c.a. opgelegd.

Met betrekking tot het fijnstof veroorzaakt en verspreid door braden en bakken, pizza-oven, e.d. (een reëel probleem dat terecht ook door raadsfracties aan de orde is gesteld), zijn geen maatregelen ter voorkoming of beperking opgelegd.

VERKEERSOVERLAST

Het evenement veroorzaakt door de grootte van de betrokken voertuigen, door de wijze waarop deze opgesteld en gemanoeuvreed worden, door de duur waarop deze (delen van) de weg innemen ernstige verkeersoverlast, dat wil zeggen de doorstroming van het reguliere verkeer (met inbegrip van hulpdiensten indien die zich zouden aandienen) wordt ernstig en langdurig belemmerd.

De filmbeelden uit 2016 daarvan getuigen hiervan.

De vergunning 2017 die op dit punt grotendeels gelijk is aan die van 2016 bevat geen concrete voorschriften of maatregelen die dit in voldoende mate tegengaan.

LAWAAI VAN VOERTUIGEN, MACHINES, LAWAAI VAN OPBOUW- EN AFBRAAKHANDELINGEN

Vooraf (maar niet uitsluitend) tijdens het opbouwen en afbreken van het evenement, dat wil dus zeggen in totaal vier dagen, wordt de omgeving van het Lepelenburg vergast op motorlawaai lawaai van voertuigen en machines, van schreeuwende mensen die betrokken zijn bij de opbouw- en afbraakhandelingen, luide radiomuziek, dreunen van lasten die vanuit vrachtauto's/aanhangers op het maaiveld worden gezet of gegooid dan wel vanaf het maaiveld met een klap in/op de laadruimte van vrachtauto's/aanhangers belanden, het met een klap open- of dichtgooien van laadkleppen en deuren, enzovoort, enzovoort. Daarnaast is er het lawaai van (de)montagehandelingen aan voor het evenement nodig gedachte objecten die op het Lepelenburg worden gebouwd of afgebroken.

Verder is er het lawaai van reguliere verkeersdeelnemers die door de evenementenlogistiek in hun voortbewegen worden gehinderd en die dan in nogal wat gevallen luidruchtig uiting geven aan hun ergernis. Een en ander is te horen (en deels ook te zien) op de filmpjes.

Vier dagen lang geeft dit een verstoring van het normale leven van omwonenden en verstoring van het werk van de thuis en in nabije kantoren werkenden.

OVERLAST VAN VERSTERKTE MUZIEK EN VAN LUIDSPREKERINSTALLATIES

Dit wordt verder behandeld bij F, hierna.

C. De verkeersveiligheid

De logistiek van het zeer materiaal-intensief evenement op de wel heel krappe locatie heeft tot gevolg dat de straat op veel momenten, en ook langdurig, volledig door de logistiek in beslag genomen wordt. In 2016 was er noch door de organisator, noch door de gemeente ook maar iets georganiseerd om het reguliere verkeer een redelijke doorloop te geven. Blijkens hun gedrag accepteerden mensen die wilden passeren dit niet. Per slot van rekening is het Lepelenburg een buurtontsluitingsroute. Waar mensen even een gaatje dachten te zien, wurmden zij zich daarin. Het gevaar van beschadiging van fiets, kinderbakfiets, auto en kleding en zelfs van een persoonlijk ongeval was groot.

De verzameling vrachtauto's en bestelbussen was onoverzichtelijk en zou dat ook zijn als de voorgeschreven verkeersregelaars er wel zouden zijn geweest. Er was gewoon een teveel aan vrachtverkeer.

Tussen geparkeerde bevoorradingsverkeer bewogen zich heftrucks en trekkers. Een aantal wagens werd op de rijweg afgeladen omdat ze het park niet in mochten of konden. Medewerkers van de toeleveranciers beliepen de straat in alle mogelijke richtingen zonder voldoende rekening te houden met het passerend verkeer.

Het Lepelenburg heeft de functie van buurtontsluitingsstraat. Zowel buurtbewoners, hun bezoekers en dienstverleners alsook passanten ondervonden ernstig overlast van de logistieke operaties op de openbare weg. De logistieke operaties waren gevaarlijk voor andere weggebruikers.

Er waren in administratieve zin bloktijden ingesteld (allen bekend aan de vergunninghouder en appellanten) waarin er ter hoogte van Park Lepenburg geen verkeers(vervoers)bewegingen ten behoeve van het evenement mochten plaatsvinden, schoolfietstijden genoemd.

Veel basisschoolleerlingen reden ook buiten de administratief levende schoolfietstijden over het Lepenburg en dat was nog meer het geval bij de fietsende jeugd uit het voortgezet onderwijs (vaak met andere schooltijden). Het gold ook de volwassen fietsers.

Iedereen was gewend aan de normale openbare orde. Dat kon niet uitgewist worden met een brief aan de vergunninghouder. Iedereen wou zich op de gebruikelijke wijze verplaatsen.

In de filmbeelden is te zien dat heel veel schooljeugd dwars door de logistieke activiteiten heen bewoog, per fiets en te voet.

Het geschetste gevaarbeeld moet bij het gemeentebestuur bekend zijn omdat op film ook is te zien dat gemeentemedewerkers de situatie zijn komen aanzien. Gezien hun uitrusting waren zij allen of anders in hoofdzaak van Toezicht en Handhaving.

In de zienswijze is gemeld dat (vracht)verkeer dat gerelateerd is aan het nu actuele project grachtmurenherstel Kromme Nieuwegracht (**Productie 13**) de verkeersveiligheidssituatie op het Lepenburg nog meer compliceert dan verleden jaar al het geval was. Vanwege dat herstelproject is er meer verkeer in de buurt en verkeer dat normalerwijs via de zuidelijke Kromme Nieuwegracht rijdt moet uitwijken via het Lepenburg.

Het vrachtautoverkeer van en naar de bouwlocatie Kromme Nieuwegracht, althans een groot deel daarvan, moet vanwege een asdrukverbod op de Herenbrug over de daartoe aangepaste Maliebrug rijden. Gevolg is dat er ook dat verkeer over het Lepenburg moet rijden. Een alternatief is er niet. De burgemeester miskent dat.

De burgemeester stuurt er in de vergunning op aan of laat toe dat de logistiek van het evenement in minder dagen gecomprimeerd wordt wat - mede gelet op het in de vorige alinea besprokene - tot gevolg heeft dat het passeren van het Lepenburg nog lastiger en gevaarlijker wordt dan verleden jaar het geval was.

Het aan Lepeltje Lepeltje gerelateerd verkeer is van zulke aard en omvang dat het toelaten van het logistieke verkeer ten behoeve van het evenement in strijd is met het vastgestelde gemeentelijk beleid op grondslag van het Onderzoek school-thuisroute "Binnenstad Utrecht" (Grontmij, november 1996), van huis naar school gaan en omgekeerd, alsook het veiligheidsbeleid.

Het beleid staat niet toe activiteiten toe te laten die de bestaande situatie verslechteren en heeft als oogmerk de bestaande situatie te verbeteren.

Het uiteindelijk ingetrokken garageplan Lepenburg uit de negentiger jaren had de in-/uitgangspartij van de garage eerst op het Lepenburg gedacht, maar na kennisname van het genoemde onderzoeksrapport werd er gezocht naar een mogelijkheid de garage-ingang te lokaliseren op het Malieblad (net voor de Maliebaan). Dat drukt uit dat men destijds nog oog had voor de gevaren van een grotere drukte voor schoolkinderen.

Nadien, toen er naar gestreefd werd om Utrecht op de hoogste laddersport van het evenementenklassement te krijgen, werd er de facto meer en meer afstand genomen van dit vastgesteld beleid.

Het aangevraagde evenement heeft met zijn logistiek een aanmerkelijke verslechtering voor de veiligheid van de schooljeugd tot gevolg. De burgemeester gaat hieraan voorbij.

De logistieke operaties op de rijweg botsen ook met de inzichten en doelen van het vastgestelde gemeentelijk Actieplan verkeersveiligheid 2015-2020

(https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/verkeer/verkeersbeleid/Actieplan_Verkeersveiligheid_2015_-_2020.pdf)

Op grond van het vigerend beleid mag de logistiek van Lepeltje Lepeltje niet worden toegelaten, omdat deze logistiek de veiligheidssituatie verslechtert.

In de Toelichting bij artikel 1:8 (Weigeringsgronden) zegt de APV: *"De verkeersveiligheid valt aan te merken als een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 9 (rule of reason). Maar ook is er sprake van een belang dat te scharen valt onder de volksgezondheid, als het voorkomen van verkeersslachtoffers het te beschermen belang betreft."*

Er zijn geen maatregelen ter voorkoming of beperking van deze overlast opgelegd.

D. De veiligheid van personen of goederen

Filmbeelden laten zien dat de niet-gereguleerde wijze van werken bij vooral opbouwen maar ook afbreken, dat wil zeggen gewoon beginnen tussen of in de directe nabijheid van de mensen die zich op het openbare Lepelenburg bevinden, tot potentieel gevaarlijke situaties leidt.

Lasten kunnen uit een laadboom vallen, objecten kunnen omvallen, kinderen zonder gevaarbesef kunnen zichzelf plotseling in een gevarezone begeven.

Onttrekking aan de openbaarheid kan de oplossing zijn om het potentiële gevaar te keren mits de maatregel geflankeerd wordt door afzetting met hekken en er bovendien permanent zodanig toezicht wordt gehouden dat het betreden van de locatie door anderen dan evenementmedewerkers effectief wordt verhinderd.

Het parkgedeelte Lepelenburg is geen weg. Onttrekking aan de openbaarheid op grond van artikel 9 van de Wegenwet is daar dan niet mogelijk. Artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht zou eventueel ingezet kunnen worden maar vermoed kan worden dat dat op politieke bezwaren stuit omdat daarmee de fictie dat evenementen op nominaal openbare locaties ook een openbaar karakter hebben (overigens weersproken in de al genoemde Algemene Bezoekersvoorwaarden van Lepeltje Lepeltje) onderuit wordt gehaald.

In dit mijnenveld heeft de burgemeester nagelaten adequate maatregelen te nemen. Wij zouden overigens ook niet weten welke maatregelen mogelijk zouden zijn anders dan Lepeltje Lepeltje verplaatsen naar een wel geschikte locatie.

Op de locatie Lepelenburg had het evenement Lepeltje Lepeltje geweigerd moeten worden.

E. De zedelijkheid of de gezondheid

Hetgeen hierboven onder B (Voorkomen of beperken van overlast) dient hier als herhaald en ingelast beschouwd te worden.

F. De bescherming van het milieu

De Toelichting op de APV geeft onder artikel 1:8 (weigeringsgronden) aan dat enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden niet meer als zodanig in de Dienstenrichtlijn voor komen. De vraag waar deze dan wel onder vallen wordt door de Toelichting als volgt beantwoord:

"Vanouds is de APV een openbare orde en overlastverordening. Het begrip 'overlast' komt in het EG-recht bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over overlast. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving/het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder, overlast veroorzaakt door stof, afval e.d. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid. Uiteraard speelt het begrip 'overlast' in het kader van de openbare orde en veiligheid in de APV een belangrijke rol."

In het citaat is aangegeven dat milieubegrip begrepen moet worden als de verzameling van alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan - opnieuw - de omgeving/het milieu. 'De omgeving' en 'het milieu' zijn begrippen die in de APV en zijn Toelichting niet helder omschreven zijn. De Toelichting geeft beeldsgewijs een niet-limitatieve opsomming van wat er onder begrepen kan worden. Daarop lettend vallen de punten die hierboven onder B. aan de orde zijn gekomen in elk geval ook onder het begrip. Zij dienen op deze plaats dan als herhaald en ingelast beschouwd te worden.

Hieraan voegen wij toe de overlast die uitgaat van versterkte muziek/ luidsprekerinstallaties.

Versterkte muziek/luidsprekerinstallaties

Artikel 4:1 APV verbiedt toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen. Het college kan verder terreinen of wateren aanwijzen, waar het evenbedoelde verbod, niet van toepassing is op het in werking hebben van bepaalde in de aanwijzing aangewezen categorieën van toestellen of geluidsapparaten, voor zover wordt voldaan aan de door het college vast te stellen voorschriften ter voorkoming of beperking van (geluid)hinder.

Met gebruik van de bepalingen van de APV heeft het college de Beleidsregel geluidsnormen bij buitenevenementen vastgesteld (**Productie 14**), met terugwerking in werking getreden op 1 januari 2009.

GEEN ONTHEFFING, WEL TOESTEMMING

Te oordelen naar de tekst van de verleende vergunning heeft het college de in artikel 4:1 APV vereiste ontheffing niet verleend. In plaats daarvan heeft de burgemeester de vergunninghouder toegestaan om tijdens het evenement versterkt geluid ten gehore te brengen (blz. 14-15), tijdens aldaar aangegeven tijden.

Met verwijzing naar de Beleidsregel geluidsnormen bij buitenevenementen heeft de burgemeester grenzen aan het geluidsvolume gesteld en heeft opgedragen geluidsmetingen te verrichten, echter zonder afdoende omschrijving van de wijze waarop dat dient te gebeuren. Voorts heeft de burgemeester bepaald dat de geluidsbronnen zodanig moeten worden geplaatst *"dat het geluid gericht wordt, zodat zo min mogelijk geluidsoverlast veroorzaakt wordt voor omwonenden"* (Blz. 15.) Het citaat in de voorgaande zin maakt duidelijk dat de burgemeester in beginsel geluidsoverlast voor omwonenden aanvaardbaar vindt, dit in afwijking van het gestelde in artikel 4:1 APV.

Overigens valt niet te begrijpen dat het richten van geluid, dat geen nadere omschrijving heeft meegekregen, leidt tot matiging van de geluidsoverlast voor omwonenden. Geluid verspreidt zich immers wezenlijk anders dan bijvoorbeeld water uit een slang.

Ook geeft de burgemeester in de vergunning aan *"Voor de goede orde treft u een exemplaar van het gemeentelijk meetprotocol als bijlage aan."* (Blz. 15.) Het meetprotocol - dat overigens inadequaat is - werd echter niet in de bijlagen opgenomen, waardoor de verwijzing daarnaar geen feitelijke betekenis had. (**Productie 15.**)

GEEN BELANGEN AFGEWOGEN

Het college is in beginsel bevoegd om op grond van artikel 4:1 van de APV ontheffing te verlenen van het verbod in dat artikel en heeft daarin een behoorlijke beleidsvrijheid. Binnen deze beleidsvrijheid, dient het college de belangen die bij het verlenen van een ontheffing zijn betrokken tegen elkaar af te wegen. De vrijheid om naar eigen inzicht uitvoering te geven aan die bevoegdheid is echter niet onbeperkt. Zijn grens ligt bij het bieden van een beschermingsniveau tegen geluidsoverlast voor *omwonenden of voor de omgeving* (artikel 4:1 APV), een beschermingsniveau dat als niet kennelijk onredelijk moet worden gezien. (Vgl. ECLI:NL: RBNNE: 2017:2250.)

Zou geoordeeld worden dat door de burgemeester rechtsgeldig bevoegd is toestemming te geven om versterkt geluid ten gehore te brengen en dat deze toestemmingsbevoegdheid als een ontheffingsbevoegdheid dient te worden aangemerkt, dan is nog steeds vereist dat de belangen die bij de ontheffing aan de orde zijn tegen elkaar afgewogen behoren te worden. Deze afweging heeft niet plaatsgevonden.

BELEIDSREGEL GELUIDSNORMEN BIJ BUITENEVENEMENTEN

Daar de burgemeester de toestemming mede baseert op de door het college vastgestelde Beleidsregel geluidsnormen bij buitenevenementen, is het van belang na te gaan of deze beleidsregel voldoende bescherming tegen geluidsoverlast geeft.

De beleidsregel dient om geluidsoverlast te voorkomen, zo komt naar voren uit het ontwerp-collegebesluit inzake de Beleidsregel geluidsnormen bij buitenevenementen.

Dit doel is welhaast het enige aspect aan de Beleidsregel dat door appellanten onderschreven wordt.

De Beleidsregel is echter niet succesvol in het voorkomen van geluidsoverlast, daar er op flinke schaal geklaagd wordt over het evenementenlawaai.

Het is echter waarschijnlijk dat de meeste klachten hierover de gemeente niet of niet rechtstreeks bereiken. Dat heeft van doen met de slechte bereikbaarheid van de gemeente tijdens evenementen en de ervaring dat klagen geen effect heeft. (Zie het Zwartboek Buitenevenementen onder. 2.21).

De geluidsoverlast die omwonenden van evenementenlocaties in Utrecht (zoals het Lepelenburg) ondervinden, heeft meer met geluid in het C-spectrum te doen dan met geluid in het A-spectrum (dat op zichzelf ook onduidelijk hoog is).

De eventengeluiden in het C-spectrum zorgen voor het meeresoneren van ruiten, verwarmingsradiatoren, wanden en voorwerpen, het trillen van vloeren, tafels en stoelen, bureauoppervlakken en het bewegen van voorwerpen in vitrinekastjes, op wandtafeltjes, e.d. Drukgolven met een lage frequentie dringen sterker door in de woning dan drukgolven uit het spraakgebied. Bovendien kunnen lage drukgolven veel meer energie overbrengen. Het resultaat is dat het doordringen in het lichaam en in de woning van geluid dat op de grens van het hoorbare gebied ligt, er voor kan zorgen dat woningdelen en voorwerpen gaan meetrillen op de beat van de muziek en daarmee een aparte hinderbron vormen.

In zijn Adviesrapport StAB 40201 van 28 februari 2017 geeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak over dB(C) aan:

"De hedendaagse muziekstijlen bevatten doorgaans hoge geluidsniveaus in de lage frequentiebanden. De daarmee gepaard gaande zware bastonen zijn karakteristiek voor de hedendaagse popmuziek ... Dit kan tot gevolg hebben dat ook hinder wordt ondervonden van de laagfrequente muziektönen in de woning. Dit wordt veroorzaakt doordat (standaard)gevels slecht isoleren voor laagfrequent geluid (beneden de 125 Hz) dan voor geluid in de middenbanden De relatief hoge geluidsenergie in de lage frequentiebanden zal in de beleving van iemand in een woning een mix zijn van hoorbaar geluid en min of meer voelbare trillingen Het voorgaande heeft er toe geleid dat voor een betere indicatie van de hinderlijkheid van de lage tonen in de woning een geluidsnormering met het C-filter steeds vaker wordt toegepast bij vergunning van evenementen met verhoudingsgewijs veel laagfrequent geluid.

Bij de beoordeling van het muziekgeluid met de A-weging worden de geluiden in de lage frequentiebanden voor een groot deel onderdrukt, waardoor de hinderlijkheid van die bastonen bij een normering in dB(A) onvoldoende tot uitdrukking komt. Met de C-weging worden de geluiden in de lage frequentiebanden minder onderdrukt (zie Annex A). Door de verschillen in "weging" van beide eenheden ligt voor muziek de dB(C)-waarde getalsmatig hoger dan de bijbehorende dB(A)-waarde. Het werkelijke verschil tussen de dB(C)- en dB(A)- waarden hangt sterk af van de mate van aanwezigheid van de lage frequenties (bastonen)." (Blz. 22-23.) (Productie 16.)

Zakelijk samengevat komt dit deel van het advies van de StAB neer op het stellen van een norm in dB(C) in de woning. Op grond van de systematiek van de Nota Limburg moet die binnennorm dan weer vertaald worden naar een gevelnorm.

Behalve dat de toegestane geluidsvolumes in het A- en het C-spectrum te hoog zijn (zie hierna bij de bespreking van de 'Nota Evenementen met een luidruchtig karakter'), is de cijfermatige afstand tussen het maximale A- en het maximale C-volume, te groot en daardoor in elk geval in de omgeving van het Lepelenburg met zijn overwegend oudere bouw, voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de ondukbare geluidsoverlast die ondervonden wordt.

Luidsprekerinstallaties die voor het versterken van andere geluiden dan muziek gebruikt worden (bijvoorbeeld in microfoons schreeuwende 'spreekstalmeesters') komen in de Beleidsregel overigens niet aan de orde, hoewel deze ook tot het gebied van geluidsoverlast door buitenevenementen behoren.

Enige andere gebreken aan de Beleidsregel zijn:

- Voor dB(A) en dB(C) stelt de beleidsregel grenswaarden vast, die een beperkte specificatie naar het tijdstip binnen het etmaal en naar plaats hebben (binnen of buiten de bebouwde kom). De grenswaarden zijn geheel en al ongemotiveerd bepaald. In de toelichting van de Beleidsregel zou men een motivering van de gestelde normen verwachten, maar de toelichting van de beleidsregel behandelt slechts een enkel element van de gebruikte begrippen en eindigt daarmee.
- In de begrippendefinities staat "binnen de singels" aangegeven, maar het begrip komt in de tekst verder niet voor. Kennelijk is inderhaast vergeten de specifieke regels voor de binnenstad op te nemen. [De Beleidsregel is gezien de aard en de omvang van zijn gebreken kennelijk met grote haast opgesteld, mogelijk onder de tijdsdruk van een naderende juridische procedure. De inwerkingtreding van de beleidsregel met terugwerkende kracht lijkt daarvoor een aanwijzing te zijn.]
- Er zijn 3 bloktijden omschreven. Het tijdsblok 01:00 tot 11:00 komt echter niet aan de orde, hoewel er ook wel evenementenvergunningen verstrekt worden die (deels) in dat tijdsblok vallen.
- Voor het meten van geluidsniveaus wordt gesproken over meetapparatuur met een "genormmeerd filter"; echter de norm is niet aangegeven waardoor de interpretatiemogelijkheden bijna onbegrensd zijn.
- Binnen de bebouwde kom dient het geluidsniveau te worden gemeten aan de dichtstbijzijnde gevel van een woning, en in parken op loodrecht 100 meter afstand. De beleidsregel geeft daarvan niet aan welke plek het vertrekpunt van de meting is, of er al dan niet vanaf de luidsprekeropening(en) gemeten moet worden. (N.B. Veel evenementen hebben verspreid opgestelde luidsprekers. De beleidsregel houdt hier geen rekening mee.) Voor wat het Lepelenburg betreft is deze regel niet uitvoerbaar omdat het Lepelenburg park is en er nog binnen de 100 meter een dichtstbijzijnde gevel wordt aangetroffen.
- Evenmin is aangegeven op welke hoogte de meting plaatsvindt en of de geluidsmeter (in verband met geluidsreflectie) al dan niet strak tegen de gevel moet worden aangebracht. Het is een ervaringsgegeven dat geluid gemeten op anderhalve meter hoogte minder hard is dan het geluid op enkele meters hoogte (waar woningen zijn). Op het lage niveau staan immers vaak geluidafschermende personen en objecten. Die kunnen overigens een kort moment na de meting verdwenen of verplaatst zijn (bijvoorbeeld geparkeerde (vracht)auto's, mensenmenigten).
- In de Beleidsregel is geen rekening gehouden met de plaatsing, de gerichtheid van luidsprekers. Ook al waaiert geluid voor een flink deel uit, voor de verspreiding van het geluid over buurt en stad maken plaatsing (ook in de hoogte) en gerichtheid nogal wat uit.
- Er is geen rekening gehouden met de akoestische eigenschappen van de evenementenlocatie (bij/nabij het Lepelenburg: grillige bebouwing, onregelmatige rooilijnen, binnenplaatsen, groen, water) en van de daarop uitkomende straten en stegen.
- Evenmin is er rekening gehouden met de bouwaard in de omgeving. Is er sprake van moderne bouw met aanzienlijke geluidsdempende eigenschappen, of oudbouw die dat goeddeels mist, of is er

een mengvorm? Is de bebouwing laag of juist hoog. (Op drie hoog komen evenementengeluiden veel harder binnen dan op de begane grond.)

- In de voorwaarden is niets bepaald dat (in matigende zin) rekening houdt met actuele weersomstandigheden. Dat dat van belang kan zijn blijkt uit een voorbeeld in het Zwartboek, op blz. 28.
- De beleidsregel houdt geen rekening gehouden met cumulatie van geluidsoverlast. Binnen geluidsafstand zijn er vaker meerdere evenementen tegelijk.

Behalve dat de Beleidsregel ongemotiveerd is (zie hierna) is deze ook ondeugdelijk vanuit het doel dat het college stelde (zie boven): het voorkomen van geluidsoverlast.

HET MEETPROTOCOL

Het meetprotocol dat door middel van een WOB-beslissing gevonden werd dateert van 7 juni 2001, ruim 7 jaar voor het advies van dB-Control (zie hierna).

Het Meetprotocol bespreekt metingen aan de hand van LA_{max} terwijl de beleidsregel (conform het advies van dB-Control) de L_{eq} -meting voorschrijft.

Ook in andere opzichten zijn Meetprotocol en Beleidsregel onvoldoende op elkaar afgestemd. Het Meetprotocol geeft merkwaardigerwijs geen hanteerbare aanwijzingen over de wijze van meten.

Verder zijn de interne verwijzingen van het Meetprotocol niet juist.

Het Meetprotocol is op zichzelf ondeugdelijk en is dat ook in samenhang met de Beleidsregel, vice versa.

De verwijzing in de vergunning naar het overigens niet-verstreckte Meetprotocol is onbegrijpelijk omdat de Beleidsregel en het meetprotocol niet op elkaar zijn afgestemd.

ADVIES VAN DB-CONTROL

In de voorbereiding van de Beleidsregel is advies ingewonnen bij een bedrijf dat tot de evenementenbranche behoort, dB-Control ("Haal het maximum uit uw geluidslimiet", zoals het bedrijf op zijn website aangeeft), zo is uit een WOB-besluit gebleken.

Op 8 december 2008 adviseerde dB-Control tot de geluidslimieten die vervolgens ongewijzigd in de Beleidsregel (2009) werden opgenomen. Deze gang van zaken blijkt uit een toelichting van de burgemeester die aan de rechtbank werd overgelegd:

"Uit de door verweerder overgelegde toelichting bij de Beleidsregel blijkt dat deze is gebaseerd op onderzoek dat is verricht door het bedrijf dBControl, Event Noise Control & Research, in opdracht van de gemeente Utrecht. Dit om meer rekening te houden met de kenmerken van de hedendaagse muziek en de belangen van de omwonenden. Het advies, dat namens het bedrijf is opgesteld door ir. [D], luidt voor de geluidsnorm Lepelenburg 80 dB(A) en 95 dB(C) op 100 meter afstand van de bron. Uit de Beleidsregel volgt dat aan deze norm een afweging van de belangen van de organisatoren van de evenementen enerzijds en die van de bewoners anderzijds ten grondslag ligt." (Rechtbank Utrecht, zaaknummer UTR 13/2712.)

dB Control zocht niet naar geschikte evenementenlocaties en bekeek evenmin de akoestische eigenschappen van door de opdrachtgever geselecteerde locaties, maar adviseerde geluidslimieten. Aan het advies van dB-Control ontbrak elke motivering of onderbouwing.

B&W nam de door dB-Control geadviseerde geluidsnormen onverkort over in de Beleidsregel. Het ontbreken van een motivering bij de geadviseerde geluidsnormen heeft het college er niet van weerhouden de geadviseerde normen te volgen.

Zelf voegde het college geen motivering van de geluidsnormen aan de Beleidsregel toe.

'Tegenadviezen' waren beschikbaar en kennelijk is daarvan kennis van genomen zonder er iets mee te doen; zie hierna. Deze andere adviezen bleven in het besluit en de ambtelijke onderlegger onvermeld. Er werd geen (gemotiveerd) standpunt over ingenomen. De geluidsnormen voldoen niet aan de motiveringseis en zijn ondeugdelijk.

De documenten uit een WOB-beslissing laten zien dat B&W kennisnam van een advies van de Inspectie Milieuhygiëne en verder ook van een advies van de Wijkraad Binnenstad dat op een zodanig laat moment werd gevraagd dat het advies geen rol speelde in de besluitvorming.

DE NOTA EVENEMENTEN MET EEN LUIDRUCHTIG KARAKTER

De 'Nota Evenementen met een luidruchtig karakter' van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg (hierna: Nota Limburg, **Productie 17**) bevat een advies aan de gemeenten inzake de bepaling van het lokale beleid met betrekking tot het voorkomen dan wel beperken van ernstige en onduldbare geluidsoverlast van evenementen.

Onder meer op basis van een VNG-publicatie en onderzoek van de Interdepartementale Commissie Geluidhinder richt de Nota Limburg zich op het waarborgen van de spraakverstaanbaarheid in de woning, zowel overdag als in de avond, en op het vermijden van slaapverstoring in de nacht.

Uitgaande van de grens van spraakverstoring bepaalt de Nota Limburg normen die gericht zijn op de bescherming van de binnenruimte tegen te hard eventengeluid dat van buiten komt.

Een geluidswaarde van 50 dB(A) in de woning is volgens de Nota Limburg de grens waarboven het normale spraakniveau verhoogd moet worden. Een verhoging van het spraakniveau boven deze geluidswaarde is *"zo'n ernstige aantasting van de persoonlijke levenssfeer dat, hier de grens zou moeten liggen van wat in redelijkheid van een omwonende gevraagd kan worden te accepteren, en wat daarom kan worden gezien als de grens waarboven een geluid als onduldbaar kan worden gekwalificeerd."* (Blz. 7.)

Uitgaande van een gemiddelde gevelisolatie van 20 à 25 dB(A) komt de Nota Limburg tot maximaal toelaatbare gevelbelastingen, gedifferentieerd naar de tijdvakken in het etmaal.

In de tabel 'Normering op basis van spraakverstaanbaarheid' (blz. 9) wordt overschrijding van de absolute waarde van 50 dB(A) in de woning als onduldbare overlast aangemerkt. Daarvan afgeleid wordt dan de maximale gevelbelasting dB(A), gemeten volgens de één-minuut L_{Aeq} .

Zou de geluidsisolatie van de gevels lager zijn dan volgens het gemiddelde dat in de tabel is aangegeven, dan is het gewenst de geluidsgrens voor de maximale gevelbelasting te verlagen met 5 tot 10 dB(A). Indien de geluidsisolatie van de gevels hoger is dan kan de geluidsgrens voor de maximale gevelbelasting worden verhoogd.

De akoestische eigenschappen van de gevels van woningen/gebouwen (o.m. de mate van isolatie en kierdichting) is overigens ook relevant voor de bepaling van de geluidsnormen.

Geconcludeerd moet worden dat de geluidsnormen maatwerk dienen te zijn, mede gebaseerd op onderzoek van (de omgeving van) de locatie. De burgemeester heeft niet voor maatwerk gezorgd.

Voor het bepalen van de *mentale belastbaarheidsgrens* voor personen zijn volgens de Nota Limburg naast de mate van de geluidshinder per evenement, ook factoren zoals het aantal muziekevenementen per jaar en het aantal dagen per evenement van belang.

Daar houden de Beleidsregel en de vergunning geen rekening mee.

BEZWAARSCHRIFT EN DE BEHANDELING DAARVAN

In het bezwaarschrift is uitgebreid ingegaan op de Nota Limburg. In zijn beslissing op bezwaar heeft de burgemeester dit volledig genegeerd. De normen uit de geheel ongemotiveerde Beleidsregel waren bij zijn beslissing, zoals hij aangaf, "maatgevend". (Ongenummerde bladzijde, onder het kopje Geluidsoverlast.)

Op deze wijze is hij niet toegekomen aan een standpuntbepaling ten opzichte van onduldbare geluidsoverlast, het criterium spraakverstoring, het binnenmilieu als primaire referentieplek, de differentiatie in isolerende eigenschappen van woningen/gebouwen, en nog meer.

De normen in de Beleidsregel zijn aanmerkelijk soepeler dan die in de Nota Limburg (welke laatste in de jurisprudentie inmiddels een belangrijke toetssteen is). Dat wil zeggen dat de Beleidsregel veel meer lawaai toelaat dan de Nota Limburg.

Door de ongemotiveerde Beleidsregel als normering te hanteren geeft de burgemeester impliciet aan 'onduldbare' geluidsoverlast voor omwonenden van evenementenlocaties aanvaardbaar te achten. Ook wordt vastgesteld dat de burgemeester geen onderzoek heeft gedaan (heeft laten doen) naar de gevelwering in de omgeving van het Lepelenburg die, in aanmerking genomen de verschillen in de leeftijden en bouwaarden van de woningen/gebouwen, nogal uiteen loopt.

ONDEUGDELIJKE REGELS

De aanwijzingen van de Beleidsregel, het Meetprotocol en de bepalingen van de vergunning maken het in samenhang niet mogelijk het evenementengeluid zodanig te beheersen dat het doel van de APV en van het college om geen overlast te geven haalbaar is.

De regels en aanwijzingen zijn ondeugdelijk.

ONDULDBARE OVERLAST

Vanzelfsprekend is de vraag van belang of het evenement Lepeltje Lepeltje ook daadwerkelijk onduldbare overlast van versterkte muziek gaf/geeft. Deze vraag wordt hier met "ja" beantwoord. Ter zitting kan dat met getuigenverklaringen worden onderbouwd.

Resumerend,

op grond van hetgeen hierboven bij de bespreking van de weigeringsgronden is aangevoerd, had de burgemeester in alle weigeringsgronden afzonderlijk aanleiding moeten zien de aangevraagde vergunning te weigeren.

Verzoek

Namens de Stichting en de volmachtgevers verzoek ik de rechtbank om de bestreden vergunning te vernietigen dan wel te schorsen, in het laatste geval met opdracht aan de burgemeester om binnen een door de rechtbank te bepalen termijn een nieuwe vergunning af te geven waarbij de burgemeester rekening houdt met de bemerkingen van de rechtbank.

Verder wil ik de rechtbank vragen om een termijn voor het inbrengen van nadere gronden van het beroep.

Hoogachtend,


J.J.G.M. Verheugen