



Factsheet

Aansprakelijkheid gemeente bij toezichtsfalen tijdens een evenement

Inleiding

Binnen iedere gemeente worden evenementen georganiseerd. Denk hierbij aan kermissen, braderieën of muziekfestivals. Deze evenementen kunnen door de gemeente worden georganiseerd, maar ook door particuliere partijen. In beide gevallen is er een taak voor de gemeente weggelegd bij vergunningverlening en toezicht.

Wanneer zich tijdens een evenement een ongeluk voordoet, wordt in eerste instantie de vergunninghouder aangesproken, maar daarnaast wordt ook steeds vaker de overheid aangesproken. De gemeente wordt dan verweten dat zij tekort is geschoten in haar toezichthoudende taak. Het tekortschieten in de toezichthoudende taak wordt toezichtsfalen genoemd.

In deze factsheet gaan wij in op de aansprakelijkheid van de gemeente voor schade tijdens een evenement als gevolg van toezichtsfalen.

Allereerst wordt het juridisch kader geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de twee vormen van

toezichtsfalen: algemeen toezichtsfalen en concreet toezichtsfalen.

Juridisch kader

Evenementenvergunning

Voor het houden van een evenement is vaak een evenementenvergunning vereist.

In de meeste gemeenten is deze eis opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en wordt het model van de VNG gevolgd. In artikel 2:24 Model APV wordt onder een evenement verstaan: elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Er zijn uitzonderingen voor onder andere bioscoopvoorstellingen en betogingen.

De evenementenvergunning wordt afgegeven door de burgemeester.

In beginsel is ook de burgemeester bevoegd om over te gaan tot handhaving van de vergunning(voorschriften). De wettelijke basis is te vinden in artikel 174 Gemeentewet.

Onderdeel van die handhavingsactiviteiten is het uitoefenen van toezicht.

Het toezicht strekt zich zowel uit tot evenementen

waarvoor een vergunning is afgegeven, als ook tot evenementen waarvoor geen vergunning is afgegeven, maar die wel vergunningsplichtig zijn.

Reikwijdte toezichtstaak

Artikel 174 Gemeentewet ziet op het houden van feitelijk toezicht. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid heeft de gemeente een zekere beleids- en beoordelingsvrijheid. Dit houdt in dat de gemeente zelf een belangenafweging mag maken om wel of niet haar toezichthoudende taak uit te oefenen.

Wanneer is er sprake van falend toezicht?

Van falend toezicht is sprake wanneer een bestuursorgaan tekortschiet in zijn algemene toezichthoudende taak dan wel, gelet op de omstandigheden van het geval, niet adequaat, onvoldoende optreedt tegen een bekende overtreding van de wettelijke voorschriften of overtredingen waar het bestuursorgaan concrete aanwijzingen voor heeft.

Bij het beoordelen van aansprakelijkheid voor toezichtsfalen wordt onderscheid gemaakt tussen algemeen toezichtsfalen en concreet toezichtsfalen.

A. Aansprakelijkheid bij algemeen toezichtsfalen

Van algemeen toezichtsfalen is sprake wanneer er onvoldoende algemene controle plaatsvindt op het naleven van regels. Bij algemene controle gaat het om het spontaan en in algemene zin controleren op de naleving van regels.

Zoals hiervoor is aangegeven komt aan de gemeente een beleids- en beoordelingsvrijheid toe bij het uitoefenen van toezicht. Deze beleids- en beoordelingsvrijheid gaat echter niet zover dat het nalaten van algemene controle nooit een onrechtmatige daad kan vormen ten opzichte van individuele burgers.

Er is vanzelfsprekend sprake van een andere situatie wanneer er een wettelijke plicht voor de gemeente bestaat om handhavend op te treden. Bijvoorbeeld omdat er concrete aanwijzingen zijn dat de regels overtreden gaan worden. Op de gemeente rust geen actieve plicht om het naleven van de regels bij een evenement te controleren. Er moeten aanwijzingen zijn voor een overtreding.

Voorbeeld 1

HR 22 juni 2001, [ECLI:NL:HR:2001:AB2237](#)

(Restaurant Boeddha).

Het hof oordeelde dat het door de gemeente gevoerde beleid niet onredelijk was. De laatste controle bij restaurant Boeddha was weliswaar vijf jaar gelden uitgevoerd, maar deze uitvoering was zorgvuldig en de gemeente had geen aanleiding te veronderstellen dat sindsdien relevante risico-verzwarende wijzigingen in het gebouw waren aangebracht. Omdat er volgens de toen geldende regels geen controleplicht bestond, pleegde de gemeente geen onrechtmatige daad door niet frequenter spontaan op te treden. Dit oordeel werd door de Hoge Raad bevestigd.

Voorbeeld 2

Hof Amsterdam 18 januari 2011(NJF 2011/366)
(Strandhuisjes Velsen).

Het hof oordeelde dat niet is gebleken dat de gemeente concrete aanwijzingen heeft genegeerd dan wel waarschuwingen in de wind heeft geslagen.

Daarnaast oordeelde het hof dat de Brandbeveiligingsverordening geen plicht met zich meebrengt om steeds te controleren. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om prioriteiten te stellen. Het niet handhaven leidt er niet toe dat er onrechtmatig is gehandeld.

Voorbeeld 3

Rechtbank Gelderland, 15-10-2014

[ECLI:NL:RBGEL:2014:8176](#) (Bouwput Nijmegen)

Er waren geen concrete aanwijzingen voor de gemeente dat de hekken niet goed zouden zijn geplaatst. Uit artikel 92 Ww en artikel 5.2 Wabo waarin is neergelegd dat het bevoegd gezag zorg dient te dragen voor bestuursrechtelijke handhaving, vloeit naar het oordeel van de rechtbank geen plicht tot algemene preventieve controle voort. Bij haar bevoegdheid om algemeen preventief toezicht uit te oefenen, komt de gemeente beleidsvrijheid toe. De gemeente kon in dit geval in redelijkheid de keuze maken de keuze prioriteit te geven aan controle van de bouwtechnische aspecten en niet aan de controle van de hekken.

Voorbeeld 4

HR 2 juni 2017, [ECLI:NL:HR:2017:987](#) (Naleving asbestverbod).

Volgens de Hoge Raad komt de Arbeidsinspectie, gelet op de aard van haar taak en bevoegdheden, in beginsel een grote mate van beleids- en beoordelingsvrijheid toe. Het niet plaatsvinden van toezicht of controle in gevallen waarin geen concrete aanwijzingen bestaan voor mogelijke overtredingen, kan slechts in uitzonderlijke omstandigheden tot aansprakelijkheid leiden.

B. Aansprakelijkheid bij concreet toezichtsfalen

Van concreet toezichtsfalen is sprake wanneer de gemeente weet of via concrete aanwijzingen op de hoogte is of behoort te zijn van een illegale situatie, maar desondanks niet optreedt tegen deze overtreding van de wettelijke voorschriften.

Bij concrete aanwijzingen kan men denken aan waarschuwingen of klachten.

Het is inmiddels vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan handhavend dient op te treden indien het een overtreding constateert (de zogeheten beginselplicht tot handhaving). Niets doen vormt al snel een onrechtmatige daad van de gemeente. Met name in situaties waarin snel en adequaat optreden van de gemeente is vereist.

Als een gemeente wordt gewaarschuwd voor of er wordt geklaagd over een gevaarlijke situatie (zoals rondslingerende kabels of voorwerpen) bij een evenement en de gemeente onderneemt geen actie met als gevolg dat een bezoeker valt en (letsel)schade oploopt, dan zal dat stilzitten van de gemeente een onrechtmatige daad kunnen opleveren. Uitgangspunt bij de beoordeling is of van de gemeente in redelijkheid maatregelen gevergd kunnen worden. Concreet toezichtsfalen bij een evenement kan dus tot aansprakelijkheid voor schade leiden.

Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie.

Voorbeeld 1

Rechtbank Utrecht 26 augustus 2003, [ECLI:NL:RBUTR:2003:A11458](#) (Oudewater)

De rechtbank was van oordeel dat de gemeente aansprakelijk was voor de ontstane schade (ernstige scheurvorming aan woningen) nu zij herhaaldelijk was gewaarschuwd, maar geen gebruik had gemaakt van de bevoegdheid om de bouw stil te leggen.

Voorbeeld 2

Hof Den Haag, 22 maart 2011, [ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578](#) (CMI brand)

De rechter was van oordeel dat de gemeente aansprakelijk was voor de schade nu zij op de hoogte was van niet-naleving van de vergunningvoorschriften, maar daartegen onvoldoende voortvarend en niet dwingend heeft opgetreden.

Voorbeeld 3

Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) 18 juni 2001 (Oneryildiz/Tukije) NJB 2002, p1615.

De Turkse Staat werd door het EHRM aansprakelijk gesteld voor de gevolgen van een gasexplootie, omdat hij bekend was met het ontploffingsgevaar en desondanks niet had ingegrepen.

Grondslag eventuele aansprakelijkheid

Om succesvol bij de gemeente aan te kloppen voor verhaal van de schade dient de aansprakelijkheid voor de geleden schade vast te staan. Hiervoor moet aan alle aansprakelijkheidsvereisten uit artikel 6:162 BW zijn voldaan.

Naast de onrechtmatigheid dient beoordeeld te worden of de vastgestelde onrechtmatigheid aan de gemeente kan worden toegerekend. Verder dient er causaal verband bestaan tussen de onrechtmatigheid aan de zijde van de gemeente en de geleden schade en dient duidelijk te zijn wat de omvang van de schade is.

Terug naar het voorbeeld waarbij de gemeente wordt gewaarschuwd voor of er bij de gemeente wordt geklaagd over, rondslingerende kabels of andere voorwerpen.

Toerekening

Stel dat de gemeente naar aanleiding van de klacht over de gevaarlijke situatie wel tijdig actie heeft ondernomen door te handhaven, maar dat toch een ongeval plaatsvindt waarbij een bezoeker valt en (letsel)schade oploopt. In dat geval kan het ongeval de gemeente niet worden toegerekend.

Causaal verband

De schade moet in zodanig verband bestaan met de val van de burger over de rondslingerende kabels dat zij de gemeente, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, kan worden toegerekend.

Geleden schade

Als gevolg van het ongeval moet er (letsel)schade zijn ontstaan en deze schade moet aannemelijk gemaakt worden. Is er geen sprake van (letsel)schade of kan deze niet aannemelijk gemaakt worden, dan is de gemeente ook niet aansprakelijk voor de geleden schade.

Voorbeeld

Rechtbank Gelderland 19 juni 2013, [ECLI:NL:RBGEL:2013:6518](#) (Stroomkabels Nijmegen)

De rechtbank was van oordeel dat de gemeente met het inrichten van de markt op de wijze zoals is geschied, met een marktmeester die toezicht houdt, gelet op de relatief beperkte omvang van het risico dat zich (ernstige) ongevallen zouden voordoen (het is nog niet eerder gebeurd) voldoende heeft gedaan wat van haar in het kader van haar zorgplicht en toezichthoudende taak kon en mocht worden verwacht. Er waren ook geen meldingen of klachten geweest over een opgekrulde kabel. Van een situatie, waarin de gemeente (dan wel de marktmeester) van het specifieke gevaar op de hoogte was, maar heeft nagelaten de benodigde maatregelen te treffen, was in dit geval dus geen sprake.

Conclusie

Er is geen sprake van een rechtsplicht tot algemene controle op de naleving van regels bij evenementen zonder dat er een aanwijzing is voor overtreding. De gemeente heeft beleids- en beoordelingsvrijheid bij het uitoefenen van toezicht. Het nalaten van algemene controles zal daarom zelden onrechtmatig zijn. Alleen als een zeer gevaarlijke activiteit bij een evenement wordt ondernomen kan een gemeente gehouden zijn om gedurende het evenement algemeen toezicht te houden, ook als er geen concrete aanwijzingen zijn dat regels zullen worden overtreden. Bij het bestaan van concrete aanwijzingen van niet-naleving van de regels wordt van de gemeente meer zorgvuldigheid verwacht en wordt zij geacht actief toezicht te houden en in te grijpen. Er zal eerder sprake zijn van onrechtmatig handelen van de gemeente gelet op de beginselplicht tot handhaving.

Juli 2018