

Groningen, 7 april 2026

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling van de commissie:

C.A.M. Bodewes, voorzitter

E.A. Martens, lid

G.J. Tingen, lid/secretaris

Bezwaarschriftnr.:

279192-2025 en 298272-2025

Indieners:

Vereniging Stadspark Natuurlijk! en IVN, afdeling Groningen-Haren

Vergunninghouders:

Hullabaloo Festival B.V. en 4PM Entertainment B.V.

Onderwerp:

Een evenementenvergunning van 14 augustus 2025 met kenmerk EVM-202501560/975 voor “Hullabaloo Festival”; een tweedaags muziekfestival met diverse artiesten en muziekgenres, op zaterdag 6 september 2025 (maximaal 30.000 bezoekers) en zondag 7 september 2025 (maximaal 25.000 bezoekers) op het evenemententerrein Stadspark en in het Stadspark aan de Paviljoenlaan in de gemeente Groningen. Bij wijzigingsbesluit van 26 augustus 2025 is deze vergunning op onderdelen aangepast, en daarnaast:

Een omgevingsvergunning van 20 augustus 2025 met kenmerk GRN-00020130 ter afwijking van regels in het omgevingsplan voor het organiseren van een muziekfestival op en rondom de Drafbaan in het Stadspark en aan de Paviljoenlaan te Groningen voor de periode 28 augustus t/m 11 september 2025.

Datum van de hoorzitting:

2 december 2025

Advies van de commissie:

De adviescommissie is van mening dat de bestreden besluiten strijdig zijn met het beleid van de bevoegde gezagen en ondeugdelijk gemotiveerd zijn, zulks in strijd met, respectievelijk, de artikelen 4:84 en 3:46 en van de Algemene wet bestuursrecht. Dit moet in de visie van de adviescommissie leiden tot een (gedeeltelijke) herroeping.

De adviescommissie adviseert de burgemeester om de bij het wijzigingsbesluit van 26 augustus 2025 gewijzigde geluidsnorm voor de gronden buiten de Drafbaan nader te motiveren of te wijzigen, met inachtneming van randnummers 15 tot en met 20 van dit advies.

De adviescommissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om:

- de in de omgevingsvergunning opgenomen geluidsnorm te wijzigen, met inachtneming van randnummer 27 van dit advies;
- de in de omgevingsvergunning gegeven motivering van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties nader te motiveren met inachtneming van randnummers 38 tot en met 48 van dit advies en;
- de ruimtelijke aanvaardbaarheid van “Area 9 – Despo” nader te motiveren, met inachtneming van randnummers 49 tot en met 51 van dit advies.

De adviescommissie adviseert beide bevoegde gezagen om in toekomstige gevallen eerder vergunning te verlenen, met inachtneming van randnummers 60 tot en met 67 van dit advies.

1. Inleiding

1. De adviescommissie bezwaarschriften (hierna: de adviescommissie) brengt hierbij advies uit over de bezwaren van vereniging Stadspark Natuurlijk! (hierna: Stadspark Natuurlijk) en IVN, afdeling Groningen-Haren (hierna: IVN).
2. Het eerste bestreden besluit betreft het besluit van de burgemeester van 14 augustus 2025 met kenmerk EVM-202501560/975 voor een evenementenvergunning “Hullabaloo Festival”; een tweedaags muziekfestival met diverse artiesten en muziekgenres, op zaterdag 6 september 2025 (maximaal 30.000 bezoekers) en zondag 7 september 2025 (maximaal 25.000 bezoekers) op het evenemententerrein Stadspark en in het Stadspark aan de Paviljoenlaan in de gemeente Groningen (hierna: de evenementenvergunning).
3. Het tweede bestreden besluit betreft het besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 20 augustus 2025 met kenmerk GRN-00020130 om een omgevingsvergunning te verlenen ter afwijking van regels in het omgevingsplan voor het organiseren van een muziekfestival op en rondom de Drafbaan in het Stadspark en aan de Paviljoenlaan te Groningen voor de periode 28 augustus t/m 11 september 2025 (hierna: de omgevingsvergunning).
4. Het bezwaar van Stadspark Natuurlijk ziet zowel op de evenementenvergunning als de omgevingsvergunning. Het bezwaar van IVN ziet enkel op de omgevingsvergunning.

5. Bij wijzigingsbesluit van 26 augustus 2025 heeft de burgemeester de evenementenvergunning op onderdelen aangepast. Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft de bezwaarprocedure tegen de evenementenvergunning ook betrekking op dit wijzigingsbesluit.
6. De burgemeester en het college (hierna gezamenlijk: de bevoegde gezagen) hebben een verweerschrift ingediend.
7. De adviescommissie heeft op 2 december 2025 een hoorzitting gehouden. Namens Stadspark Natuurlijk zijn verschenen mevrouw B. Beugels en mevrouw M. van der Wilk. Namens IVN zijn verschenen de heer W. de Boer en mevrouw Schmidt. Vergunninghouders zijn, zonder bericht van verhindering, niet verschenen. Namens de burgemeester is verschenen de heer J. Christensen en namens het college mevrouw R. van Houdt en de heer S. Wijmans. Stadspark Natuurlijk en IVN hebben spreeknotities overgelegd.
8. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt, die desgevraagd aan partijen kan worden verstrekt. Partijen kunnen hiervoor een verzoek doen via het mailadres sscjuridisch@ groningen.nl.
9. Naar aanleiding van de hoorzitting heeft de adviescommissie schriftelijke vragen gesteld aan de bevoegde gezagen. Zij hebben hierop gereageerd. Stadspark Natuurlijk en IVN hebben vervolgens schriftelijk gereageerd op de reactie van de bevoegde gezagen.

2. Beoordeling van de zaak

10. De adviescommissie acht de bezwaren ontvankelijk. Zij zal daarom inhoudelijk adviseren over de heroverweging van de bestreden besluiten op de grondslag van het bezwaar.
11. De adviescommissie komt in dit advies tot de conclusie dat zowel de evenementenvergunning als de omgevingsvergunning verleend zijn in strijd met de eisen die de wet hieraan stelt. De bevoegde gezagen zullen deze gebreken bij beslissing op bezwaar moeten herstellen.
12. Hoe zij tot deze conclusie komt, zal zij eerst per vergunning toelichten. Daarna worden enkele bezwaargronden gezamenlijk behandeld die gelden voor de beide vergunningen. De adviescommissie geeft de standpunten van partijen steeds zakelijk weer, gevolgd door de beoordeling van de adviescommissie.

De evenementenvergunning

De geluidsnormen zijn onjuist vastgesteld in de evenementenvergunning

13. Stadspark Natuurlijk betoogt dat de evenementenvergunning onzorgvuldig is opgesteld, aangezien de vergunde geluidsnormen hoger zijn dan wat het Omgevingsplan gemeente Groningen (hierna: het Omgevingsplan) toelaat. De normen voor het Stadspark (buiten de Drafbaan) zijn nog steeds onjuist na het wijzigingsbesluit. De burgemeester gaat ook

voorbij aan de aanbevelingen van de Nederlandse Stichting Geluidshinder voor evenementen met luide muziek.

14. De burgemeester erkent dat de geluidsnormen in de evenementenvergunning foutief zijn. Zij beoogde voor “het Eiland” te vergunnen:

15 meter/FOH
95 dB(A) en
110 dB(C)

Gevels
65 dB(A) en
80 dB(C)

Echter, dit is in de evenementenvergunning per abuis te hoog vergund. Bij wijzigingsbesluit heeft de burgemeester de evenementenvergunning onder meer als volgt gewijzigd:

Gevels (d.w.z. de meest belaste gevel van omliggende woningen)
70 dB(A) en
85 dB(C).

De burgemeester heeft de norm van de Drafbaan gebruikt, omdat bij de gevels van woningen geen onderscheid te maken zou zijn naar welk geluid afkomstig is van de Drafbaan en welk geluid afkomstig is van het Eiland. De burgemeester wijst erop dat uit de metingen blijkt dat voldaan wordt aan de normen. Wat de normen van de Nederlandse Stichting Geluidshinder betreft, heeft de burgemeester deze richtlijn inderdaad niet toegepast bij de besluitvorming. Dat heeft er mee te maken dat zij de in het Omgevingsplan voor de Drafbaan opgenomen geluidsnormen heeft gehanteerd bij de vergunningverlening.

15. De adviescommissie overweegt dat de burgemeester bevoegd is om ingevolge artikel 2:16, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 (hierna: APVG) te besluiten over een evenementenvergunning. Daarbij heeft de burgemeester, gelet op het bepaalde in artikel 1:10, in samenhang gelezen met artikel 2:18 van de APVG beleids- en beoordelingsruimte. Ter invulling daarvan is de burgemeester ingevolge artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd beleidsregels vast te stellen. De burgemeester handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit laatste volgt uit artikel 4:84 van de Awb.
16. De adviescommissie overweegt verder dat het in artikel 2:16, in samenhang gelezen met artikel 1:10 en 2:18 van de APVG, neergelegde vergunningstelsel strekt ter bescherming van specifieke genoemde belangen. Bij zijn besluitvorming om wel of geen evenementenvergunning te verlenen, dient de burgemeester rekening te houden met de betrokken algemene belangen, de belangen van de aanvrager en van belanghebbenden in het licht van artikel 1:10 van de APV, in samenhang gelezen met artikel 2:19, derde lid, van de APV. De maatstaf van de bestuursrechter is hierbij dat deze zich bij de beoordeling van de belangenafweging terughoudend opstelt en toetst of

het bestreden besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel dat sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat de burgemeester niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.¹

17. Binnen de kaders van de APVG toetst de burgemeester, voor hier relevant, een aanvraag om een evenementenvergunning aan de Nota Vergunningen Evenementen 2025, het Omgevingsplan en het Locatieprofiel Stadspark (excl. 'Evenemententerrein Stadspark') (hierna: Locatieprofiel Stadspark). Voor het gebied buiten de Drafbaan bevat het Bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark geen geluidsnorm. Blijkens de ruimtelijke onderbouwing zijn bij het Eiland maximaal 5000 bezoekers aanwezig. De adviescommissie houdt het er daarom voor dat de categorie >2000 bezoekers van toepassing is uit het Locatieprofiel Stadspark. Daarvoor geldt de geluidsnorm van maximaal 65 dB(A) en 80 dB(C) op de meest belaste gevels van de omliggende woningen.
18. De adviescommissie constateert dat deze geluidsnorm voor wat betreft het Eiland in de oorspronkelijke evenementenvergunning wél in overeenstemming met het Locatieprofiel Stadspark was opgenomen als vergunningvoorschrift. De geluidsnorm voor de Drafbaan was echter niet in overeenstemming met de norm uit artikel 11.4, zesde lid, van het bestemmingsplan Partiële herziening bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark, de Drafbaan 2017 bestemmingsplan. Uit het wijzigingsbesluit in samenhang met het verweer maakt de adviescommissie op dat de burgemeester de norm voor de Drafbaan dit jaar uit uitvoerbaarheidsoogpunt ook heeft gewijzigd voor het Eiland. In zoverre constateert Stadspark Natuurlijk terecht dat de vergunde geluidsnorm, na het wijzigingsbesluit, niet in overeenstemming is met het Locatieprofiel Stadspark.
19. De adviescommissie stelt vast dat de burgemeester hiermee niet in overeenstemming heeft gehandeld met haar eigen beleidsregels. De burgemeester heeft verder met de opgegeven reden onvoldoende onderbouwd dat naleving van het Locatieprofiel Stadspark gevolgen zou hebben voor een of meer belanghebbenden die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De burgemeester heeft niet duidelijk gemaakt wie onevenredig zou worden benadeeld door de gestelde uitvoeringsmogelijkheden, laat staan dat dit zwaarder zou moeten wegen dan het belang van dichtbij het Eiland woonachtige inwoners om gespaard te worden voor de hogere geluidsnorm van de Drafbaan. Nog los van welke juridische conclusie hieraan verbonden zou moeten worden, wijst de adviescommissie er ten overvloede op dat zij de door de burgemeester gestelde algehele onmogelijkheid om de herkomst van het geluid te bepalen – zonder bijvoorbeeld een deskundigenrapport van deze strekking – niet kan volgen. De adviescommissie daarom van mening dat de burgemeester in strijd heeft gehandeld met artikel 4:84 van de Awb.
20. De adviescommissie adviseert de burgemeester om de door haar gewenste afwijking van het Locatieprofiel Stadspark nader te onderbouwen of, zo nodig, om de geluidsnorm met terugwerkende kracht aan te passen. De adviescommissie wijst erop dat de burgemeester ter zake van de aanbevelingen van de Nederlandse Stichting Geluidshinder niet enkel kan volstaan met een verwijzing naar de geluidsnormen voor

¹ Zie de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 20 december 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:5281, onder 5.2.1 en 5.2.2. Mede vanwege het hierna geconstateerde rechtmatigheidsgebrek, ziet de adviescommissie verder geen aanleiding voor advisering over aspecten van beleid. Zie ook randnummer 62 over de verschillende toetsingsmaatstaven in bezwaar en beroep.

de Drafbaan die het Omgevingsplan voorschrijft. Deze geluidsnormen worden immers niet dwingend voorgeschreven voor het overige deel van het Stadspark. Ten overvloede merkt de adviescommissie nog op dat wanneer de burgemeester wél de normen uit het Locatieprofiel Stadspark zou toepassen, zij alsnog tegen het licht van de bezwaargronden in het concrete geval moet bezien of toepassing van deze beleidsregel in het concrete geval onevenredig uitpakt.

21. Verder merkt de adviescommissie op dat zij de daadwerkelijke gemeten geluidswaarden ten tijde van Hullabaloo 2025 niet direct relevant acht voor de juridische beoordeling van deze vergunning(en). De vraag is hier immers of het evenement vergunbaar is op basis van de stukken die er zijn, niet of het evenement is uitgevoerd conform vergunde normen. Of de daadwerkelijke geluidswaarden in overeenstemming zijn/waren met de vergunningen, is een kwestie van handhaving – en er ligt geen handhavingsbesluit voor ter beoordeling in deze procedure.

De omgevingsvergunning

Algemene opmerkingen

22. De vergunde afwijking van het omgevingsplan ziet op het tijdelijk gebruiken van het deel van het stadspark dat is aangeduid als het Eiland. Dit deel van het stadspark is gelegen in een gebied waarvoor binnen het omgevingsplan van de gemeente Groningen het bestemmingsplan ‘Kranenburg-Stadspark’ geldt. De betreffende gronden hebben de functie “Groen” op basis van artikel 6.1 van datzelfde bestemmingsplan. Zulke gronden mogen niet gebruikt worden voor evenementen als deze en daarom is de activiteit in strijd met het Omgevingsplan.
23. Dit maakt de activiteit op het Eiland tot een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.² Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.³ De bezwaargronden in deze paragraaf over de omgevingsvergunning moeten allen worden beoordeeld in het kader van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
24. De adviescommissie stelt voorop dat het college bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toekomt. Het college moet de betrokken belangen afwegen. De adviescommissie zal niet zelf beoordelen of de verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De adviescommissie zal beoordelen aan de hand van de bezwaargronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen. Dit is in overeenstemming met de werkwijze die de bestuursrechter hanteert.⁴

² Zie artikel 5.1, eerste lid onder a, van de Omgevingswet in samenhang met de definitiebepaling “buitenplanse omgevingsplanactiviteit” in de bijlage bij de Omgevingswet.

³ Zie artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 29 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5928, onder 7 en 7.1. Mede vanwege het hierna geconstateerde

Het toegestane geluid moet worden hersteld in de omgevingsvergunning

25. Stadspark Natuurlijk betoogt dat de omgevingsvergunning eveneens onjuist is wat betreft de daarin opgenomen geluidsnormen. Ook ter zake van de omgevingsvergunning wijst Stadspark Natuurlijk erop dat de handreiking voor evenementen met luide muziek van de Nederlandse Stichting Geluidshinder evenmin is nageleefd. IVN onderstreept dat de geluidsnormen niet in overeenstemming zijn met het Locatieprofiel Stadspark.
26. Het college erkent dat de omgevingsvergunning onjuist is op dit punt. Per abuis zijn de verkeerde normen opgenomen en tot op heden is dit niet hersteld. Wat de normen van de Nederlandse Stichting Geluidshinder betreft, heeft het college deze richtlijn inderdaad niet toegepast bij de besluitvorming. Dat heeft er mee te maken dat hij de in het Omgevingsplan voor de Drafbaan opgenomen geluidsnormen heeft gehanteerd bij de vergunningverlening.
27. Niet in geschil is dat de omgevingsvergunning op dit punt onzorgvuldig tot stand is gekomen. De adviescommissie adviseert het college om de voorgeschreven geluidsnormen in de omgevingsvergunning bij beslissing op bezwaar te wijzigen. Korthedshalve verwijst de adviescommissie naar wat zij heeft overwogen onder randnummers 19 en 20. Ter zake van de toe te passen geluidsnorm en uit oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zal het college ook rekening moeten houden met randnummers 38 tot en met 51 verderop.

Overige standpunten van partijen met betrekking tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties

28. Stadspark Natuurlijk bepleit in brede zin dat de motivering van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties gebrekkig is. Er vindt geen afweging plaats van voor- én nadelen; alleen voordelen voor de organisator worden genoemd. Bij de nadelen gaat het dan bijvoorbeeld om geluidsoverlast en natuurwaarden. Het college geeft volgens Stadspark Natuurlijk geen rekenschap van het feit dat dat het Eiland onderdeel is van het monumentale deel van het Stadspark. Het college verzuimt ermee rekening te houden dat dit gedeelte voor twee weken wordt onttrokken voor gewone gebruikers van het Stadspark en geluidsoverlast wordt veroorzaakt op de wijde omgeving. Dit alles is niet meegewogen. Ook is het gebruik in strijd met het Locatieprofiel Stadspark; Hullabaloo is geen volksfeest maar een puur commerciële activiteit met dancemuziek. Stadspark Natuurlijk stelt dat er blijkens de tekeningen vier, niet drie podia zijn vergund buiten de Drafbaan. Het gaat niet meer slechts om “nevenactiviteiten” buiten de Drafbaan gelet op de verhouding met het aantal podia óp de Drafbaan, aldus Stadspark Natuurlijk.
29. IVN betoogt dat de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties op verschillende vlakken onjuist, onvolledig en te marginaal heeft plaatsgevonden. Ook de vergunningvoorschriften schieten ecologisch tekort. Het geluidrapport “Rekenmodel geluid, Hullabaloo festival Area 6,7 en 8 (‘Eiland’je)” is onvolledig. Relevante diersoorten bevinden zich veel dichterbij het evenement dan nabijgelegen woninggevels. Het geluidrapport geeft geen inzage in de verstoring voor deze diersoorten. De door het college beoordeelde ecologische quickscan van 16 augustus 2025 rept verder niet over de specifieke zorgplicht uit het Besluit activiteiten

rechtmatigheidsgebrek, ziet de adviescommissie verder geen aanleiding voor advisering over aspecten van beleid. Zie ook randnummer 62 over de verschillende toetsingsmaatstaven in bezwaar en beroep.

leefomgeving, maar gaat alleen in op de algemene zorgplicht. De quickscan ziet volgens IVN verder benodigde mitigerende maatregelen en een verblijfplaats van rosse vleermuizen over het hoofd. De Springervijver is bovendien de meest belangrijke plek voor foeragerende vleermuizen. IVN verwijst hiervoor naar het “Monitoringsverslag Springervijver” van 16 augustus 2025. Ook IVN bepleit dat niet voldaan wordt aan het Locatieprofiel Stadspark en dat sprake is van onduidelijkheid over hoeveel podia zijn vergund op het Eiland.

30. Het college stelt zich op het standpunt dat bezwaarmakers onvoldoende hebben toegelicht waarom de argumenten om tijdelijk af te kunnen wijken van het Omgevingsplan onjuist en onvolledig zijn en welke valide en relevante argumenten door hem worden genegeerd. Gelet op de aard van het evenement en te verrichten beoordeling, is de evenwichtige toedeling van functies aan locaties voldoende onderbouwd. Wat betreft ecologie stelt het college zich op het standpunt dat hij correct de zogeheten “uitvoerbaarheidstoets” heeft toegepast. Er is hier slechts een zeer marginale rol weggelegd voor ecologie. Wat het geluidsrapport betreft, wijst het college erop dat het is opgesteld door een deskundige conform landelijke richtlijnen. De berekeningen komen ook in grote lijnen overeen met de geluidsmetingen tijdens het evenement. Daarom kon het rapport gebruikt worden ter onderbouwing van de geluidsbelasting op de gevels. Verder stelt het college zich op het standpunt dat het Locatieprofiel Stadspark nadrukkelijk geen onderdeel is van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning; het geldt alleen voor de burgemeester ter beoordeling van evenementenvergunningen en is randvoorwaardelijk voor de gemeente in haar rol als eigenaar en beheerder van het stadspark. Wat ecologie betreft, verwijst het Locatieprofiel Stadspark immers ook naar de provincie als bevoegd gezag. Het college licht verder toe dat Hullabaloo een muziekfestival is waar diverse muziekgenres ten gehore worden gebracht. Dat daar dancemuziek tussen zit, klopt.

De uitvoerbaarheidstoets staat niet in de weg aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunning

31. De adviescommissie is van mening dat het college in de uitvoerbaarheidstoets terecht geen aanleiding heeft hoeven zien om de omgevingsvergunning te weigeren.
32. De adviescommissie stelt voorop dat het aan de aanvrager is om te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd. De onlosmakelijkheid zoals die voorheen gold onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, is onder de Omgevingswet komen te vervallen. De aanvraag die ten grondslag ligt aan de omgevingsvergunning betreft alleen een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en niet een flora- en fauna-activiteit. In principe valt een flora- en fauna-activiteit buiten de reikwijdte van deze omgevingsvergunning en daarmee horen de zorgen over de effecten van Hullabaloo op flora en fauna in het Stadspark in de eerste plaats thuis bij Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen (hierna: GS).
33. Desondanks moet het college bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wel motiveren waarom een (eventuele) flora- en fauna-activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt. Dit is de uitvoerbaarheidstoets. Bezwaarmakers betwisten de door het college ter onderbouwing hiervan gehanteerde onderzoek, maar het voert in het kader van de door het college te verrichten uitvoerbaarheidstoets te ver om dit hier uitgebreid te beoordelen. Het college mag in het kader van de uitvoerbaarheidstoets, als relevant

onderzoek is uitgevoerd door een deskundige, in principe uitgaan van de juistheid daarvan, tenzij eenvoudig zonder onderzoek is vast te stellen dat dit onderzoek (evident) onjuist is. Een andere uitleg zou tot gevolg hebben dat het college alsnog feitelijk aan het beoordelen is of een omgevingsvergunning voor een flora en fauna-activiteit nodig is, terwijl die bevoegdheid niet bij hem is belegd. De te verrichten beoordeling door het college mag in zoverre beknopt en terughoudend zijn.⁵

34. De (handhaving van) de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving die IVN aanhaalt betreft eveneens de flora- en fauna-activiteit. De adviescommissie meent daarom dat dezelfde redenering en hetzelfde terughoudende toetsingskader geldt.
 35. De adviescommissie overweegt verder dat het college bij de beslissing op bezwaar, anders dan de bestuursrechter, op de voet van artikel 7:11 van de Awb in beginsel “ex nunc” beslist. Daarbij gaat het om feiten en omstandigheden van ná de verlening van de omgevingsvergunning die van belang zijn voor toepassing van de desbetreffende norm. Dat wil dus zeggen dat hij bij beslissing op bezwaar (opnieuw) beoordeelt of met de kennis van nu een flora- en fauna-activiteit op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt.
 36. De adviescommissie stelt vast dat Hullabaloo 2025 doorgang heeft gevonden zonder interventie van GS. Uit het betoog van IVN maakt de adviescommissie op dat GS afwijzend heeft beslist op een handhavingsverzoek over Hullabaloo 2025. Gelet hierop en het afgeleide karakter van de uitvoerbaarheidstoets is de adviescommissie van mening dat een “ex tunc”-beoordeling van deze bezwaargrond als afwijking van de in het vorige randnummer genoemde hoofdregel hier niet op zijn plek is. De adviescommissie is daarom van mening dat het college alleen al hierom met recht bij beslissing op bezwaar opnieuw kan vaststellen dat de uitvoerbaarheidstoets niet in de weg staat aan instandhouding van de omgevingsvergunning.
 37. De adviescommissie kan zich alleszins voorstellen dat dit geen bevredigende vaststelling is voor bezwaarmakers. Dat dit bij besluit op bezwaar vastgesteld zal kunnen worden, houdt immers nadrukkelijk verband met hun bezwaargronden over de rechtsbescherming en de besluitvorming zo kort voor het evenement. De adviescommissie komt hier verderop in het advies over te spreken vanaf randnummer 57.
- De waarden van het Stadspark zijn onvolledig althans te terughoudend meegewogen*
38. De adviescommissie roept allereerst in herinnering uit randnummers 22 tot en met 24 de toetsingsmaatstaf die zij hanteert bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college moet deugdelijk motiveren waarom de aangevraagde activiteit in afwijking van de ter plaatse geldende functie “Groen” toch aanvaardbaar wordt geacht met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Aan een dergelijke motivering worden zwaardere eisen gesteld naarmate de inbreuk van de activiteit op het Omgevingsplan groter is.⁶

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393, onder 8.1 en 8.2 en recent de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 24 maart 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2322, onder 11 tot en met 11.2.

⁶ Stb. 2020, 400, p. 1613

39. De adviescommissie overweegt dat artikel 6.1 van het Bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark primair “groenvoorzieningen” toedeelt aan de betreffende gronden. De raad heeft in de toelichting bij dit bestemmingsplan benadrukt dat het Stadspark “grote cultuurhistorische en landschappelijke en natuurwaarden vertegenwoordigt”. De raad wijst hierbij op, kortgezegd, de ruimtelijke (groen)structuren van het park. De raad duidt het Stadspark aan als een groot recreatiegebied. In het hoofdstuk ecologie schrijft de raad “Natuurwaarden met hoge kwaliteiten liggen in het kerngebied Stadspark. Hier leven belangrijke (deel)populaties van o.a. verschillende en beschermde (...)soorten (...)”, “Door middel van quickscans en zonodig nader onderzoek dienen de ruimtelijke ontwikkelingen getoetst te worden aan de Flora en faunawet als ook aan het stedelijke ecologisch beleid”[onderstreping door adviescommissie]. Over evenementen in het Stadspark buiten de Drafbaan rept de raad niet. Tegen deze achtergrond dient een afwijking gemotiveerd te worden.
40. De adviescommissie overweegt verder dat het al sinds de Wet ruimtelijke ordening vaste rechtspraak is dat het bevoegde gezag andere, strengere, normen mag hanteren dan die gelden voor een flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit, mits deugdelijk onderbouwd. Dit mag het bevoegde gezag onder omstandigheden tot de slotsom brengen dat een omgevingsplanactiviteit uit hoofde van de weging van natuurwaarden niet in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ook al staat er geen enkele flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit aan in de weg.⁷ Uit deze rechtspraak volgt niet dat het bevoegde gezag zulke zwaardere eisen moet stellen, maar wel dat zij dit *mag*. Het bevoegde gezag heeft immers de nodige beleidsruimte.
41. De adviescommissie meent dat uit het beleid van het college volgt dat zij een zeer zwaar gewicht toekent aan de natuurwaarden in het Stadspark buiten de Drafbaan. Dit zit als volgt.
42. Op grond van artikel 4:81, eerste lid, van de Awb is ook het college in deze bevoegd beleidsregels vast te stellen. Een beleidsregel wordt in artikel 1:3, derde lid, van de Awb gedefinieerd als een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Een beleidsregel is een materieel begrip: voor het zijn van beleidsregel zijn vorm en aanduiding niet beslissend.
43. De Omgevingsvisie Levende Ruimte geeft op pagina 42 te kennen dat
- “Het aantal evenementenlocaties wordt minder vanwege de druk op de openbare ruimte. We houden ruimte voor buitenevenementen en ontwikkelen per locatie een passend profiel. We werken gericht aan groene evenementen (bijvoorbeeld de Drafbaan als groen evenemententerrein), evenementen voor iedereen (breed en divers aanbod, volksfeesten, inclusief en toegankelijk), evenementen in balans (vergunningen, locatieprofielen, geluid, veiligheid, ecologie) en spin-off evenementen (lokale ondernemers, marketing van Groningen.”*

⁷ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3071, onder 9 tot en met 9.3.

Het moge duidelijk zijn dat de omgevingsvisie als beleidsinstrument belangrijk is voor de invulling en weging van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uit bovenstaand afwegingskader blijkt in elk geval een mix van belangen die het bevoegde gezag relevant acht, waaronder ecologie. Er is hier geen blijk van enige terughoudendheid of marginaliteit ter zake van ecologie ten opzichte van andere aspecten. Per locatie volgt verder een passend profiel.

44. De adviescommissie is van mening dat het Locatieprofiel Stadspark tegen deze achtergrond wel degelijk beleidsregels bevat ter beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat het Locatieprofiel Stadspark geldt als toetsingskader voor enerzijds de burgemeester bij evenementenvergunningen en anderzijds relevant is voor de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden, staat er niet aan in de weg dat het document wel degelijk materieel gezien óók bij besluit van het college vastgestelde algemene regels bevat voor de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college wijst op de expliciete verwijzing in het Locatieprofiel Stadspark naar de provincie (althans: GS) als bevoegd gezag, maar dit is in de context van de alinea simpelweg een juiste constatering in een bijzin. Het Locatieprofiel Stadspark koppelt deze constatering immers aan de naleving van “natuurregels uit de Omgevingswet”. De flora- en fauna- en Natura 2000-activiteit staan er, zoals gezegd in randnummer 40, niet aan in de weg dat het college daarnaast andere, strengere normen hanteert. En dit is precies wat het Locatieprofiel Stadspark materieel (elders) in het document ook doet.
45. Het college heeft zodoende, voor zover relevant, in elk geval het volgende bepaald ter zake van de door hem te verrichten beoordeling:

“Omschrijving locatie

Het Stadspark is een groene oase midden in Groningen waar veel inwoners van de stad van genieten. Naast de waarde die het park heeft voor de ecologie, de biodiversiteit en het klimaat heeft het park een belangrijke recreatieve functie. Het is een plek waar mensen wandelen, sporten en elkaar ontmoeten. (...)

“De rest van het Stadspark biedt beperkt ruimte voor evenementen die kleinschalig en gemoedelijk van aard zijn en daarmee geen noemenswaardige belasting voor mens en natuur vormen. Het park is daarmee vooral geschikt voor kleine en middelgrote evenementen, zoals thematische markten, wandel- en hardloopevenementen, theater, kleine muziekvoorstellingen, natuurevenementen, kinderactiviteiten en foodevenementen.”

“Maatschappelijke aanvaardbaarheid

-Gelet op de 12 geluidsdagen op het Evenemententerrein Stadspark en de kwetsbaarheid van flora en fauna is er voor de aangewezen delen van het park ruimte voor evenementen met een geringe impact op de omgeving (geluid, verkeer, parkeren, ecologie);”

Ook schrijft het Locatieprofiel Stadspark diverse (aanvullende) maatregelen voor ter bescherming van het groen en de ecologie. Maar, bovenal merkt het Locatieprofiel Stadspark het volgende op voor de belangenafweging:

“Groen en ecologie

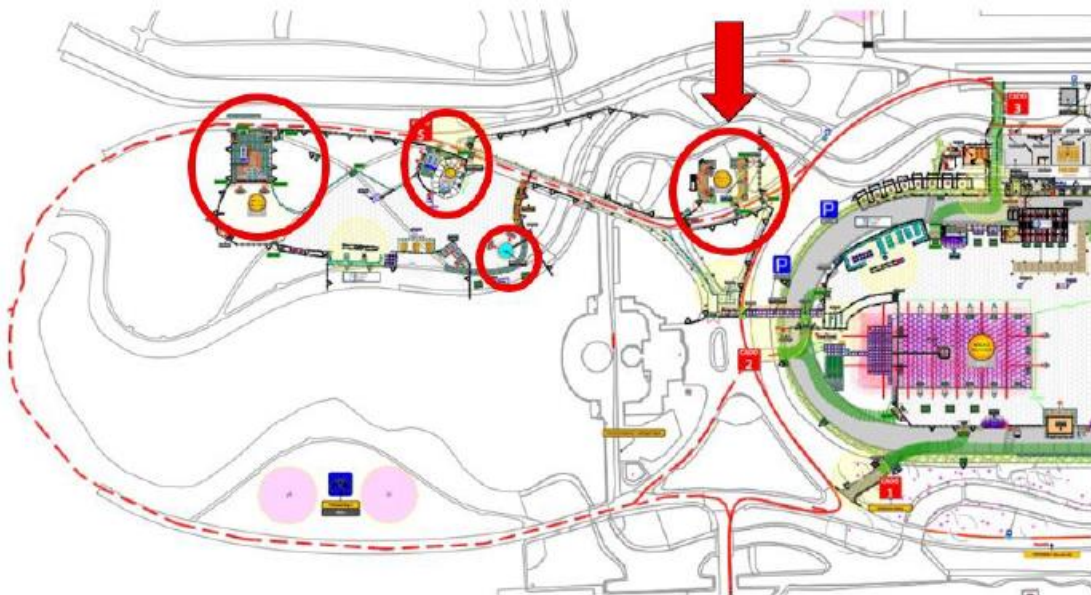
Het Stadspark is een gebied waar ruimte is voor de ontwikkeling van flora en fauna. Groen en ecologie zijn de belangrijkste waarden.”[onderstreping door adviescommissie en hierna gezamenlijk genoemd: de natuurwaarden]]

46. De adviescommissie begrijpt uit het verweer van het college dat hij het aspect “ecologie” in de omgevingsvergunning slechts over de bandbreedte van de uitvoerbaarheidstoets heeft beoordeeld – en het daarmee “een zeer marginale rol” heeft toegedicht.
 47. Tegen de achtergrond van het voorgaande, acht de adviescommissie deze afweging van het college pertinent onvolledig althans te terughoudend. De adviescommissie herhaalt dat uit artikel 4:84 van de Awb volgt dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De adviescommissie meent dat het college de aanvraag alsnog overeenkomstig het Locatieprofiel Stadspark zal moeten toetsen. Omdat het college blijkens het Locatieprofiel Stadspark kennelijk de natuurwaarden als belangrijkste waarden bestempelt, heeft als uitgangspunt te gelden dat het belang van 4PM Entertainment B.V. om een deel van het evenement buiten de Drafbaan te organiseren, ondergeschikt is aan de natuurwaarden. Wil het college alsnog de omgevingsvergunning in stand laten, dan zal het college ofwel alsnog indringender moeten onderbouwen en motiveren dat aantasting van natuurwaarden door de activiteit is uitgesloten, dan wel dat, ondanks een eventuele aantasting van de natuurwaarden, het laten prevaleren van het belang van de natuurwaarden voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.
 48. Het college zal hierbij alsnog indringender in de beoordeling moeten treden van de verschillende onderzoeksrapporten. Er bestaat voor de beoordeling van het belang van de betrokken natuurwaarden geen grond voor een (zeer) marginale beoordeling zoals bij de uitvoerbaarheidstoets.⁸ De adviescommissie wijst hierbij in navolging van IVN opnieuw op het “Monitoringsverslag Watervleermuizen dd. 16-08-2025 dat is opgesteld door mevrouw L. Cavé (bureau VleerEnMeer) en de heer E. den Hartog (bureau VESPER ecologie)”, nu deze nogmaals buiten beschouwing van het college lijkt te zijn gebleven.
- Area 9 is niet kenbaar beoordeeld*
49. Uit de aanvullende gronden van bezwaarmakers maakt de adviescommissie verder op dat er buiten het Eiland én de Drafbaan nog een podium is, te weten “Area 9 – Despo”. Dit podium valt buiten de begrenzing van de functie “evenemententerrein” uit het bestemmingsplan Partiële herziening bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark, de Drafbaan 2017 en heeft, integendeel, ook de functie “Groen” uit artikel 6.1 van het bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark. In zoverre is hier dus ook sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

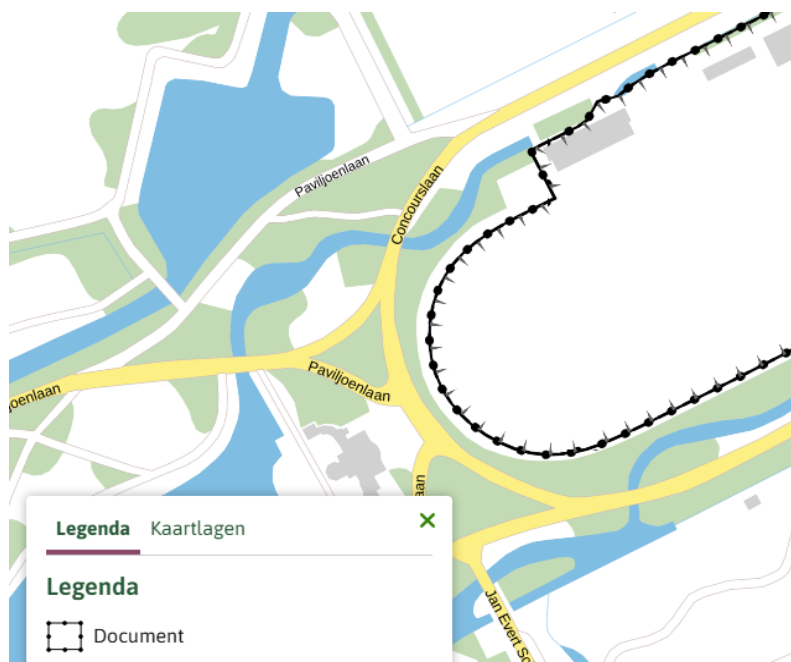
⁸ Vergelijk de relatief indringende beoordeling van de voorzieningenrechter ter zake van de Drafbaan in de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 6 juli 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2748, vanaf 14 tot en met 14.6.

ETFAL Hullabaloo 2025

4 podia buiten het evenemententerrein



Afbeelding 1 Bewerkte kaartuitsnede uit de aanvullende gronden van bezwaarmakers. De pijl wijst op “Area 9 – Despo”



Afbeelding 2 Schermafbeelding van Regels op de kaart van de begrenzing van het plangebied van het bestemmingsplan Partiele herziening bestemmingsplan Kranenburg-Stadspark, de Drafbaan 2017.

50. Het is de adviescommissie niet duidelijk hoe “Area 9 – Despo” is beoordeeld in de omgevingsvergunning met oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Area 9 is wel onderdeel van de algehele tekeningen behorend bij de aanvraag. De ruimtelijke onderbouwing vanuit 4PM Entertainment B.V. beoordeelt blijkens de daarin opgenomen kaart echter alleen uitdrukkelijk de drie podia op het Eiland. Het

rekenmodel van bureau dBControl beoordeelt eveneens uitsluitend “Area 6, 7 en 8 (eilandje)”. In de ecologische quickscan van bureau Eceau wordt Area 9 dan weer wel onderkend als uitbreiding van het festivalterrein. De omgevingsvergunning schrijft vervolgens over de aanvraag:

“Deze extra area wordt door de organisator het “Eiland” genoemd. Het eiland bevindt zich ten westen van het evenemententerrein (de voormalige drafbaan) en ten zuiden van de Paviljoenlaan. Op de tekening ‘totaaloverzicht’ is dit deel van het terrein aangeduid met de naam ‘Cado 5’, daarbij horend ook ‘Area 9’”.

Onduidelijk is hoe het college dit verder heeft beoordeeld tegen de achtergrond van de wisselende definitie van het Eiland in de onderbouwende stukken. De adviescommissie wijst er bovendien op dat Area 9 in het Locatieprofiel Stadspark niet is aangeduid als onderdeel van een van de drie locaties die “met name geschikt voor het organiseren van een beperkt aantal evenementen:” zijn.

51. De adviescommissie adviseert het college om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van Area 9, gelet op het voorgaande, nader te motiveren.

Ten aanzien van beide vergunningen

52. *Er is niet gebleken van een belofte die in de weg staat aan vergunningverlening*
Stadspark Natuurlijk bepleit dat de gemeente zou hebben erkend dat de omgeving van het Stadspark onevenredig zwaar belast wordt met geluidsoverlast door het evenemententerrein en het Suikerterrein. Beloftes om de overlast te verminderen worden niet nagekomen, integendeel. Er wordt juist vaker een verhoogde geluidsnorm toegestaan en Hullabaloo is nu ook meerdaags. Evenementen als Hullabaloo veroorzaken volgens Stadspark Natuurlijk veel meer overlast dan incidentele concerten door de tijdsduur en de monotone basdreunen. De toezegging/belofte zou blijken uit een gesprek met wethouder Molema en enkele ambtenaren op 7 februari 2022. De wens/belofte tot meer spreiding blijkt ook uit de Toekomstvisie evenementen van juli 2023, pagina’s 12 en 14, aldus Stadspark Natuurlijk.
53. De burgemeester en het college zijn niet bekend met een belofte of toezegging van de gestelde strekking. Het klopt dat er wordt gesproken over het verminderen van het aantal evenementen en het samenvoegen van locatieprofielen voor verschillende locaties, maar dit is nog niet vastgelegd in beleid.
54. Voor zover Stadspark Natuurlijk hiermee een beroep doet op het vertrouwensbeginsel, geldt het volgende.
55. De hoogste bestuursrechter hanteert voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel een vast toetsingskader. Om allereerst aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Hierbij is van belang dat op degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet ook een onderzoeksplicht rust. De hoogste bestuursrechter overweegt in dit verband verder dat, om een toezegging aan te nemen,

de uitlating en/of gedraging in ieder geval toegesneden dient te zijn op de concrete situatie.⁹

56. De adviescommissie meent dat Stadspark Natuurlijk er niet in is geslaagd om een dergelijke toezegging aannemelijk te maken. Het is op zich juist dat, bijvoorbeeld, de Toekomstvisie Evenementen 2023 spreiding en geluidsreductie voor evenementen in zijn algemeenheid noemt, maar de adviescommissie kan hier geenszins uit afleiden dat dit *dus* concreet moest leiden tot een weigering van deze aanvragen van vergunninghouders of het verbinden van concrete vergunningvoorschriften. Het stuk is daarvoor te algemeen en bevat, integendeel, ook juist passages over de wens om een evenementengemeente te zijn met jaarlijks “enkele grote openluchtconcerten en topacts”. En daarbij de wens om afwegingsruimte voor “topacts” te bieden en tijdelijke evenemententerreinen te zoeken en aan te wijzen vooruitlopend op een nieuwe functietoewijzing.¹⁰ De adviescommissie kan verder evenmin een rechtens relevante toezegging afleiden uit de weergave door Stadspark Natuurlijk van het gesprek met wethouder Molema. De gestelde erkenning van een “onevenredige belasting door grote evenementen” en de “bedoeling om tot een betere spreiding van evenementen in de stad” kan zonder verder concretisering of context van de kant van Stadspark Natuurlijk geen gevolgen hebben specifiek voor de bestreden vergunningen. De adviescommissie onderstreept nog eens dat het aan bezwaarmakers is om zulke gestelde verregaande toezeggingen te onderbouwen en te staven met bewijs.

Geen rechtsregel verplichtte tot eerdere vergunningverlening, maar dit laat onverlet dat de adviescommissie de gehanteerde praktijk onwenselijk vindt voor alle betrokkenen

57. De adviescommissie stelt de volgende tijdlijn vast met betrekking tot de besluitvorming en Hullabaloo 2025:

27 mei 2025	Aanvraag evenementenvergunning
10 juni 2025	Aanvraag omgevingsvergunning ¹¹
14 augustus 2025	Dagtekening evenementenvergunning
19 augustus 2025	Kennisgeving evenementenvergunning
26 augustus 2025	Dagtekening wijzigingsbesluit evenementenvergunning
20 augustus 2025	Dagtekening omgevingsvergunning
26 augustus 2025	Bekendmaking omgevingsvergunning
28 augustus 2025	Kennisgeving omgevingsvergunning
28 augustus 2025	Start opbouw festivalterrein
2 september 2025	Kennisgeving wijzigingsbesluit
6 september 2025	Start Hullabaloo 2025

58. Bezwaarmakers betogen dat de vergunningen zodanig laat bekendgemaakt worden dat er geen effectieve rechtsbescherming kan zijn. De bezwaarprocedure kon in elk geval niet tijdig afgerond worden voorafgaand aan het evenement en zelfs een verzoek om voorlopige voorziening is in de praktijk kansloos (en jaagt bezwaarmakers bovendien

⁹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11.2.

¹⁰ Zie pagina's 14 en 16 van de Toekomstvisie Evenement 2023.

¹¹ Dit is de datum van de aanvraag volgens het aanvraagformulier en de omgevingsvergunning zelf. De adviescommissie is bekend met de discussie over een eerdere aanvraagdatum, maar kan geen eerdere aanvraagdatum in maart 2025 vaststellen. De onduidelijkheid over de aanvraagdatum doet in dit geval hoe dan ook niet af aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunning.

op kosten. Zij bepleiten dat het college meermaals naar hen, en in reactie op vragen van de raad, heeft aangegeven de vergunningprocedures met meer waarborg voor de rechtsbescherming zal uitvoeren. Bezwaarmakers verwijzen naar de eerdere advisering van de Adviescommissie over Hullabaloo 2024 en de brief van de ombudsman voor de gemeente Groningen van 27 november 2025. Bezwaarmakers beklagen zich ook over de wijze en het moment van publicatie van stukken. Bezwaarmakers stellen zich op het standpunt dat de gehanteerde werkwijze op z'n minst in strijd is met het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en/of vertrouwensbeginsel.

59. De burgemeester en het college geven te kennen dat dit een bekend probleem is. Zij wijzen er in de eerste plaats op dat zij afhankelijk zijn van het moment waarop een initiatiefnemer ervoor kiest om een aanvraag in te dienen – zij sturen er daarom naar eigen zeggen op om initiatiefnemers vroegtijdig hun aanvragen te laten indienen. Maar, vaak zijn er aanvullende gegevens nodig en in het bijzonder bij een evenementenvergunning wordt bepaalde voor de veiligheid relevante informatie pas redelijkerwijs kort vóór het evenement beschikbaar, zoals de inzetbaarheid van hulpdiensten, verkeersregelaars en beveiligers, alsmede wegafsluitingen en de (verwachte) weersomstandigheid. In zijn algemeenheid is vergunningverlening vier weken voorafgaand aan het evenement niet haalbaar gebleken. Het streven in zijn algemeenheid is nu twee weken voorafgaand aan het evenement, maar in het bijzonder bij Hullabaloo spreken de burgemeester en het college de intentie uit om bij volgende edities vergunningen zo vroeg mogelijk te laten aanvragen en om circa vier weken vóór het evenement te beslissen op de omgevingsvergunning.
60. De adviescommissie heeft kennisgenomen van de brief van de ombudsman voor de gemeente Groningen van 27 december 2025 en in het bijzonder haar conclusie dat de termijn tussen de publicatie van de omgevingsvergunning en Hullabaloo 2025 geldt zó kort is dat bezwaarmakers nauwelijks tijd hebben om adequaat gebruik te maken van hun rechtsmiddelen, en dat dit onbehoorlijk is. De adviescommissie heeft ook begrip voor het standpunt van bezwaarmakers dat deze werkwijze de effectiviteit van hun rechtsbescherming belemmert – in die zin dat er voorafgaand aan het evenement maar zeer beperkt een beoordeling van de rechtmatigheid kan plaatsvinden. Het tijdig doorlopen van een bezwaarprocedure is met het in randnummer 57 geschetste tijdpad in elk geval absoluut onmogelijk. Met het bovengenoemde streven van de bevoegde gezagen wordt dit “slechts” nagenoeg onmogelijk. Op deze manier zal een beslissing op bezwaar steevast een kwestie van genezen zijn, maar nooit voorkomen.
61. Dit gezegd hebbende, is het formeel-juridische antwoord dat voor bezwaarmakers nu eenmaal de weg openstaat naar de voorzieningenrechter. Er is momenteel geen enkele rechtsregel die de bevoegde gezagen bij een evenementen- en omgevingsvergunning verplicht om eerder te beslissen en eerder kennis te geven van deze besluiten, of een rechtsregel die vergunninghouders ertoe verplichtte om eerder hun aanvragen in te dienen dan zij al hebben gedaan.¹² De adviescommissie geeft bezwaarmakers bovendien mee dat zelfs wanneer een gemeente beleidsregels vaststelt over hoe ver van te voren een vergunning verleend moet worden en die beleidsregel wordt vervolgens niet nageleefd, dan ziet de bestuursrechter alsnog geen aanleiding om tot vernietiging van de verleende vergunning over te gaan. Immers, achteraf kunnen bezwaarmakers alsnog hun gronden laten beoordelen en kan het resultaat meegenomen worden voor

¹² Vergelijk de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6819, onder 5 tot en met 5.3.

toekomstige edities van het evenement.¹³ Van een dergelijke resultaatsverplichting bij beleidsregel is in de gemeente Groningen bovendien geen sprake: er is een “streven”. De adviescommissie ziet verder evenmin uit rechtmatigheidsoogpunt aanleiding voor het herroepen van de bestreden besluiten vanwege het moment of de inhoud van de kennisgevingen.

62. Anders dan hoe de bestuursrechter oordeelt, blijft de advisering van de adviescommissie rehtens niet beperkt tot vragen van rechtmatigheid, maar strekt deze zich binnen de grenzen van de wet ook uit over kwesties van beleid.¹⁴ Dat wil zeggen: wanneer de door het bestuursorgaan gekozen lijn op zichzelf rechtmatig is, bekijkt de adviescommissie vervolgens alsnog of er niet een andere, doelmatigere koers denkbaar is (die eveneens op zichzelf rechtmatig is). Dit brengt de adviescommissie tot de volgende slotbeschouwing. Zij tekent hierbij nadrukkelijk aan dat deze slotbeschouwing slechts betekenis kan hebben voor toekomstige gevallen en (op zichzelf) rehtens niet mag leiden tot een herroeping bij beslissing op bezwaar van de hier bestreden besluiten.
63. De adviescommissie is van mening dat de huidige praktijk van late vergunningverlening ten eerste de effectiviteit van een gang naar de voorzieningenrechter bemoeilijkt. Immers, hoe uitgebreider het dossier en hoe korter vóór het evenement, hoe meer het accent voor de voorzieningenrechter noodgedwongen zal komen te liggen op een kale belangenafweging in de plaats van een voorlopige rechtmatigheidstoets.
64. In dit geval zijn de kennisgevingen van de verschillende besluiten respectievelijk achttien, negen en vier dagen vóór de start van Hullabaloo 2025 gepubliceerd.
65. Zeker wat de omgevingsvergunning betreft, had hier naar verwachting van de adviescommissie in belangrijke mate een uiterst kale belangenafweging plaatsgevonden. De adviescommissie kan zich hierbij indenken dat het belang van de vele duizenden belangstellenden en de organisator bij een dergelijk evenement normaliter zwaar weegt op de voorzieningenrechter. Tegelijkertijd geeft de adviescommissie de bevoegde gezagen mee dat zij in dit advies meerdere tamelijk ernstige motiveringsgebreken heeft geconstateerd én het college zelf de natuurwaarden in het Stadspark buiten de Drafbaan beleidsmatig als de belangrijkste waarden beschouwt. Daarom beschouwt de adviescommissie het als een zeer reële mogelijkheid dat de voorzieningenrechter de vergunningen voor zover het gaat om het gebied buiten de Drafbaan geheel of gedeeltelijk geschorst of gewijzigd had als bezwaarmakers destijds een verzoek om voorlopige voorziening hadden gedaan. Dit zou dan mogelijkerwijs hebben betekend dat zeer kort dag een deel van het festival geen doorgang zou hebben kunnen vinden, met alle gevolgen van dien.¹⁵
66. De adviescommissie wil hiermee benadrukken dat niet uitsluitend de belangen waar bezwaarmakers voor opkomen gediend zijn met een (veel) vroegtijdigere vergunningverlening. De belangen van organisatoren, festivalgangers en de gemeente zelf zijn hierbij óók gebaat. De huidige praktijk creëert immers onzekerheden en risico's voor alle betrokkenen. Niet in de laatste plaats gaat het in het geval van een toegewezen

¹³ Zie de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 juli 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:4506, onder 18 en 19.

¹⁴ Zie de artikelen 7:11 en 7:13 van de Awb in samenhang gelezen en MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 347.

¹⁵ Vergelijk voor een dergelijk geval de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant 12 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2904, onder 3.2 en 7.

voorlopige voorziening in potentie om aanmerkelijke financiële schade en reputatieschade voor het imago van Groningen als, naar eigen zeggen, evenementenstad.

67. Net als vorig jaar drukt de adviescommissie de bevoegde gezagen daarom tot slot op het hart om vergunningen voor dit soort grote en impactvolle evenementen eerder af te geven. De adviescommissie ziet en begrijpt de moeilijkheden die de bevoegde gezagen schetsen in de vergunningverleningspraktijk, maar de adviescommissie is er (nog) niet van overtuigd dat de bevoegde gezagen alle mogelijkheden hebben uitgeput om deze problematiek het hoofd te bieden. De adviescommissie spreekt in de eerste plaats haar hoop uit dat de bevoegde gezagen, zoals zij schrijven, in gezamenlijk overleg met alle betrokkenen tot gezamenlijk gedragen afspraken en/of oplossingen proberen te komen. De adviescommissie geeft de burgemeester hierbij nadrukkelijk in overweging om, bijvoorbeeld, te verkennen of gefaseerde evenementenvergunningverlening uitkomst kan bieden. Dat wil zeggen een vroegtijdige raamwerkvergunning met de belangrijkste uitgangspunten gevolgd door korter van te voren een detailvergunning, waarin dan pas onder andere de gevolgen van het weer en de beschikbaarheid van hulpdiensten worden meegenomen. Een alternatief is om in één keer meerdere scenario's te vergunnen. Ter zake van de benodigde buitenplanse omgevingsplanactiviteit ziet de adviescommissie vooral heil in een omgevingsplanwijziging zodat een vergunning voor deze activiteit op termijn niet meer nodig is, mits deugdelijk onderbouwd.¹⁶

Conclusie

68. De adviescommissie is van mening dat zowel de evenementenvergunning als de omgevingsvergunning gebrekkig zijn. In beide gevallen hebben de bevoegde gezagen niet gehandeld in overeenstemming met de door hen vastgestelde beleidsregels en zij hebben deze afwijking van de beleidsregels niet deugdelijk onderbouwd. De beide vergunningen bevatten namelijk geluidsnormen die niet overeenstemmen met het Locatieprofiel Stadspark (excl. 'Evenemententerrein Stadspark'). Het college heeft ook anderszins in de omgevingsvergunning verzuimd om het Locatieprofiel Stadspark (excl. 'Evenemententerrein Stadspark') toe te passen als beleidsregel voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met name de natuurwaarden van het Stadspark moet hij indringender beoordelen en, volgens zijn eigen beleidsregels, als belangrijkste waarden aanmerken. Tegelijkertijd slagen bezwaarmakers niet in hun betoog dat de flora- en fauna-activiteit (uit hoofde van de uitvoerbaarheidstoets) in de weg staat aan vergunningverlening. Ook een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel neemt de adviescommissie niet aan. Tot slot is er geen rechtsregel die de bevoegde gezagen verplichtte, onder andere, eerdere vergunningverlening. Wel ziet de adviescommissie in deze gang van zaken aanleiding om de bevoegde gezagen te adviseren om in toekomstige gevallen eerder en op andere wijze vergunning te verlenen.

3. Advies

69. De adviescommissie is van mening dat de bestreden besluiten strijdig zijn met het beleid van de bevoegde gezagen en ondeugdelijk gemotiveerd zijn, zulks in strijd met, respectievelijk, de artikelen 4:84 en 3:46 en van de Algemene wet bestuursrecht. Dit moet in de visie van de adviescommissie leiden tot een (gedeeltelijke) herroeping.

¹⁶ Dit is nadrukkelijk slechts een korte greep uit mogelijke oplossingsrichtingen. Het strekt te ver om in dit advies andere oplossingsrichtingen te verkennen.

70. De adviescommissie adviseert de burgemeester om de bij het wijzigingsbesluit van 26 augustus 2025 gewijzigde geluidsnorm voor de gronden buiten de Drafbaan nader te motiveren of te wijzigen, met inachtneming van randnummers 15 tot en met 20 van dit advies.
71. De adviescommissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om:
- de in de omgevingsvergunning opgenomen geluidsnorm te wijzigen, met inachtneming van randnummer 27 van dit advies;
 - de in de omgevingsvergunning gegeven motivering van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties nader te motiveren met inachtneming van randnummers 38 tot en met 48 van dit advies en;
 - de ruimtelijke aanvaardbaarheid van “Area 9 – Despo” nader te motiveren, met inachtneming van randnummers 49 tot en met 51 van dit advies.
72. De adviescommissie adviseert beide bevoegde gezagen om in toekomstige gevallen eerder vergunning te verlenen, met inachtneming van randnummers 60 tot en met 67 van dit advies.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter



secretaris

