

Raads Voorstel



Gemeente Brummen

Reg.nr. : RV13.0013
Portefeuille(s) : Openbare Orde en Veiligheid
Programma : Bestuur en Veiligheid
Onderwerp : Actualisering Algemene plaatselijke verordening (APV) 2013

AAN DE GEMEENTERAAD

Brummen, 12 maart 2013

Wij stellen voor te besluiten om:

1. Ten aanzien van de wijzigingsverordening op de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Brummen 2013 geen inspraak te verlenen, zoals omschreven in de inspraakverordening van de gemeente Brummen;
 2. De 'wijzigingsverordening Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Brummen 2013' vast te stellen;
 3. De 'wijzigingsverordening Drank- en Horecawet gemeente Brummen 2013' vast te stellen;
 4. De wijzigingsverordeningen in beslispunten 2 en 3 zes weken na bekendmaking in werking te laten treden.
-

Inleiding

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft begin 2012 de model APV herzien. In 2007 is de model APV reeds ingrijpend herzien om de regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen. Sindsdien zijn ook de nodige aanpassingen doorgevoerd in verband met de invoering van de Europese Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet.

Vier jaar na dato is er voldoende aanleiding om de model APV wederom te actualiseren. De door de VNG voorgestelde wijzigingen betreffen voornamelijk drie zaken:

1. Het doorvoeren van redactionele wijzigingen en verbeterde afstemming op de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgeving'¹;
2. Het facultatief maken van bepalingen uit de model APV, waaraan niet iedere gemeente behoefte heeft en die vaak een 'slapend' bestaan leiden;
3. Het voor iedere vergunning/ontheffing maken van een afweging over het wel of niet toepassen van de Lex Silencio Positivo (LSP). De LSP - ook bekend als de 'van rechtswege verleende beschikking' - is een juridische constructie, die bijdraagt aan het voorkomen en bestrijden van overschrijding van beslistermijnen door de overheid².

Buiten de drie hierboven genoemde wijzigingen, geven veranderingen in landelijke wetgeving eveneens aanleiding voor een wijziging/aanpassing van de APV. In dit kader kan de gewijzigde Drank- en Horecawet (DHW) genoemd worden. Deze wetwijziging beoogt het alcoholgebruik - onder met name jongeren - terug te dringen, alcoholgerelateerde verstoringen van de openbare orde te voorkomen en de administratieve lasten voor de horecaondernemingen te reduceren.

De gewijzigde DHW - die per 1 januari 2013 in werking is getreden - verplicht gemeenteraden - binnen één jaar na inwerkingtreding - (bij verordening) regels te stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging, waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben bij het verstrekken van alcoholhoudende drank. De wet geeft de gemeente tevens (meer) mogelijkheden om regels te stellen op het gebied van toegangsleeftijd en sluitingstijd, prijsacties en happy hours.

Hoewel formeel pas op 1 januari 2014 de DHW verordening dient te zijn vastgesteld, wordt middels voorliggend voorstel het bestuur gevraagd om e.e.a. nu al op te pakken en een plek te geven in de te actualiseren APV.

¹ Een handreiking die aanbevelingen bevat voor de regelgevingstechniek én voor het regelgevingbeleid, geschreven op verzoek van de VNG

² Voor vergunningen/ontheffingen die vallen onder de reikwijdte van de Europese Dienstenrichtlijn was dat al in 2009 geregeld

Ofschoon er mogelijkheden zijn om de hierboven genoemde DHW regels in een aparte, nieuwe verordening, danwel in een bestaande horecaverordening³ op te nemen, wordt in dit kader voorgesteld om deze regels integraal op te nemen in de geactualiseerde Algemene Plaatselijke Verordening 2013 van de gemeente Brummen.

De Vereniging van Nederlandse gemeenten heeft een modelverordening Drank- en Horecawet opgesteld. Deze heeft de vorm van een wijzigingsverordening van de model APV. (Er wordt een nieuwe afdeling (8A) aan hoofdstuk 2 van de model-APV verordening toegevoegd).

Uitgangspunten VNG-modelbepalingen DHW:

- Geen onnodig beperkingen opleggen aan paracommerciële instellingen (daar waar mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol aan met name jongeren);
- Oog voor lokaal maatwerk.

Totstandkomingtraject

De nu voorliggende herziene concept APV 2013 is op interactieve wijze tot stand gekomen. Door politiek, burgers, bedrijven en overige betrokken instellingen (o.a. Politie, Brandweer, Wijk- en Dorpsraden, Ondernemersverenigingen, evenementenorganisatoren en horecaondernemers) nadrukkelijk een rol te geven en te betrekken bij het totstandkomingproces, is een belangrijke bijdrage geleverd aan (het vergroten van) de kwaliteit van, resp. het draagvlak voor de verordening.

Parallel aan het totstandkomingtraject van de APV 2013, is tevens uitvoeringsbeleid geformuleerd op de gebieden *evenementen, drank en horeca, reclame en standplaatsen*. In dit kader is bestaand beleid nader geactualiseerd en afgestemd op de nieuwe (nog vast te stellen) APV 2013.

Voor de gebieden, waarvoor nog geen beleid was vastgesteld, is nieuw beleid geformuleerd, waarbij de huidige 'bestuurspraktijk' in beginsel als basis is genomen. De voorliggende beleidsnota's zijn voornamelijk uitvoerend van aard en beschrijven in hoofdzaak de wijze waarop de gemeente omgaat met de hierboven genoemde onderwerpen. Nu zij uitvoerend van aard zijn, is het een bevoegdheid van het college van B&W om deze vast te stellen. Dit in tegenstelling tot de APV, waarvoor de raad het bevoegde orgaan is om deze vast te stellen.

Met dit voorstel wordt beoogd, dat de raad met de wijzigingsverordeningen Algemene Plaatselijke Verordening en Drank en Horecawet gemeente Brummen 2013 instemt.

Argumenten

1 Burgerparticipatie is toegepast in het voorbereidingstraject

Op grond van artikel 150 van de Gemeentewet heeft de raad een inspraakverordening gemeente Brummen vastgesteld. In deze inspraakverordening is in artikel 2 bepaald, dat elk bestuursorgaan - ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden - besluit of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Bezien vanuit de strekking van de Gemeentewet en de inspraakverordening vallen onder gemeentelijk beleid - naast gemeentelijke beleidsregels - ook verordeningen. In die zin is in dit kader de inspraakverordening van toepassing. Als inspraak wordt verleend is afdeling 3:4 van de Awb van toepassing.

Nu echter in het voorbereidingstraject - in het kader van burgerparticipatie - burgers/ondernemers ruimschoots in de gelegenheid zijn gesteld om hun inbreng/input (in het voortraject) te leveren, wordt voorgesteld het verlenen van inspraak achterwege te laten. In onze beleving is de meerwaarde van inspraak in dit specifieke geval minimaal.

Indien desalniettemin ervoor wordt gekozen om de inspraakverordening alsnog te volgen, betekent dit heel concreet, dat de concepten voor een termijn van zes weken ter inzage dienen te worden gelegd. Eventuele ontvangen zienswijzen dienen vervolgens verwerkt te worden (in een reactienota).

Vervolgens kunnen de wijzigingsverordeningen pas worden voorgelegd aan de raad voor besluitvorming.

2 Actualisering/herziening van de APV is noodzakelijk

Aanvullend aan de voorgestelde wijzigingen vanuit de VNG (incl. DHW), wordt - in het kader van (de bestuurlijke wens om vergaande) deregulering - 'aanvullende' wijzigingen voorgesteld. In bijgevoegd overzicht worden de wijzigingen in beeld gebracht, alsmede de achterliggende motivering (bijlage 1).

³ De Gemeente Brummen heeft momenteel geen Horecaverordening

Visie op deregulering

Om te kunnen beoordelen of een APV-voorschrift wel of niet in aanmerking komt om geschrapt te worden, is eerst een toets-/beoordelingskader geformuleerd op basis van speerpunten/uitgangspunten, zoals deze op bestuurlijk niveau eerder zijn vastgelegd/vastgesteld in o.a. het Bestuursakkoord gemeente Brummen 2010 – 2014, Ambitie & Visie Dienstverlening, Van Partij naar Partner.

In het nieuwe denken over regels gaan we uit van een gemeente, waarin het goed wonen en werken is. We willen niet langer de regulerende gemeente zijn, maar schenken vertrouwen met betrekking tot het zelfsupporting vermogen van onze burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven. We benadrukken meer de zelfredzaamheid van onze inwoners.

Samenvattend, is een vijftal uitgangspunten als toetskader voor (de)regulering geformuleerd.

1. dat we alleen (nieuwe) regels/voorschriften invoeren als hiervoor (concrete) aanleiding is c.q. zich een concreet probleem voordoet en;
2. dat probleem het algemeen belang van de gemeenschap raakt en;
3. vast staat, dat er geen andere oplossingen mogelijk zijn en;
4. we er ook op zullen toezien, dat de in te voeren regels worden nageleefd en;
5. we bij overtreding van die regels handhavend optreden om het doel te bereiken.

In bijlage 2 is deze visie op deregulering nader uitgewerkt. Zij fungeert als achtergrond informatie, resp. toetskader aan de hand waarvan voorstellen zijn gedaan om APV voorschriften al dan niet te schrappen.

Lex Silencio Positivo (LSP)

In bijlage 3 is voorts een overzicht bijgevoegd, inzake de toepassing van de Lex Silencio Positivo ((LSP) Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen). Daar waar in het verleden door de gemeente Brummen redelijk 'terughoudend' de LSP is toegepast, wordt voorgesteld deze meer nadrukkelijk van toepassing te verklaren. We gaan daarin duidelijk 'verder', dan hetgeen de VNG voorstelt.

Uitgangspunt hierbij is, dat - in het kader van dienstverlening – de gemeente kwaliteit levert door procedures binnen de gestelde termijnen (of zoveel sneller) te laten verlopen. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan een speerpunt van beleid van het bestuur om wettelijke 'vergunningprocedures' te versnellen. Voorts ligt het 'in de lijn' om meer nadrukkelijk onze processen 'lean' te maken, nader te optimaliseren en te sturen op resultaten, opdat proceduredtijden verkort kunnen worden.

Het risico is, dat we te maken kunnen krijgen met van rechtswege verleende vergunningen (en de gevolgen ervan). Echter wij zijn van mening, dat niet de risico's 'leidend' moeten zijn, maar de 'winst' voor de burgers/ondernemers. Volledigheidshalve dient nog vermeld te worden, dat in uiterste gevallen – indien termijnen dreigen overschreden te worden – we altijd de behandeltermijn kunnen verlengen. Echter dit moet vooral gezien worden als 'vangnet'.

3 Aanpassing APV in verband met nieuwe Drank- en horecawet (nieuwe DHW)

a. verplichte regels omtrent schenktijden paracommerciële rechtspersonen.

De gewijzigde Drank- en Horecawet is op 1 januari 2013 in werking getreden. In de nieuwe wet worden gemeenten per 1 januari 2014 verplicht een verordening ter regulering van paracommercialisme op te stellen. Hierin moeten gemeenten regels opnemen met betrekking tot de dagen en tijden, waarop in paracommerciële inrichtingen alcohol mag worden verstrekt (schenktijden). Tevens moeten hierin regels worden opgenomen voor de verstrekking van alcohol tijdens "bijeenkomsten van persoonlijke aard en niet-verenigingsgebonden activiteiten".

De voorschriften voor paracommerciële inrichtingen krijgen hierdoor een algemeen karakter, maar wel is het mogelijk per soort/aard van inrichtingen verschillende regels vast te stellen.

Deze regels zijn op zichzelf geen nieuw fenomeen.

In de vorige DHW werd immers al bepaald, dat dergelijke regels – in de vorm van voorschriften en beperkingen – verbonden konden worden aan de DHW-vergunning, die paracommerciële rechtspersonen nodig hebben om het horecabedrijf te kunnen uitoefenen.

De huidige praktijk wijst uit, dat bij vergunningverlening nauwelijks tot niet onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon. Voor zover bekend, heeft dit tot op heden ook nauwelijks tot niet geleid tot grote problemen c.q. 'excessen'. Vanuit de insteek, dat de huidige situatie momenteel 'goed' werkt, is er geen aanleiding om de voorschriften bij vergunningen voor paracommerciële instellingen drastisch te herzien.

In dit kader wordt derhalve voorgesteld om (verplichte) bepalingen in de nieuwe APV op te nemen (i.c. regels voor schenktijden ter voorkoming van oneerlijke concurrentie), zonder nadrukkelijk onderscheid te maken naar aard van inrichtingen.

b. niet verplichte regels inzake onverantwoorde verstrekking van alcohol

Naast bovengenoemde verplichte regels maakt de nieuwe DHW - niet verplichte - (medebewinds-) bepalingen mogelijk. Deze bepalingen - op het gebied van toegangsleeftijd en sluitingstijd, prijsacties en happy hours - dienen om onverantwoorde verstrekking van alcohol aan in het bijzonder jongeren tegen te gaan. In zijn algemeenheid wordt voorgesteld om terughoudend om te gaan met het opnemen van nieuwe bepalingen in de nieuwe APV.

Hiermee lopen we 'in de pas' met (de uitgangspunten van) de VNG: terughoudendheid m.b.t. het opleggen van onnodige beperkingen en oog voor lokaal maatwerk. Voorts past het in onze gemeentelijke visie van deregulering, waarin 'overbodige' regels zo veel als mogelijk vermeden moeten worden in combinatie met het voorkomen/terughoudendheid van de (administratieve) lastendruk bij burgers en ondernemers.

Nu dit onderwerp ook raakvlakken heeft met het Alcoholmatigingsbeleid is hieromtrent ook ambtelijk overleg geweest met medewerkers van de afdeling Samenleving, Tactus (verslavingszorg) en Stichting Welzijn Brummen. Feit is, dat er een spanningsveld is tussen enerzijds een terughoudende opstelling, inzake het opnemen van nieuwe regels/voorschriften en anderzijds het invulling willen geven aan het Alcoholmatigingsbeleid, waarbij de (toepassing van) DHW-voorschriften een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de beleidsdoelen. In dit kader wordt voorgesteld om vooralsnog (slechts) één bepaling/voorschrift over te nemen vanuit de model verordening DHW. Het betreft een bepaling omtrent 'happy hours'. De achterliggende redenen voor deze keuze zijn de volgende:

- Het betreft een (ongewenst) fenomeen, dat daadwerkelijk ook in Brummen speelt;
- Toezicht op de naleving van dit voorschrift is relatief eenvoudig te organiseren.

NB. Naast het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP) heeft onlangs ook Koninklijke Horeca Nederland (KHN) bekend gemaakt af te willen van de mogelijkheid om goedkoop te drinken tijdens zogeheten happy hours. Reden is, dat het niet meer zou stroken met de verantwoordelijkheid, die samenhangt met de verkoop van alcohol.

In dit kader dient volledigheidshalve te worden vermeld, dat 2013 nadrukkelijk wordt gebruikt om te monitoren in hoeverre en op welke schaal in onze gemeente en gemeenten (in de regio) sprake is van 'alcoholmisbruik' onder jongeren c.q. het verstrekken van alcohol onder jongeren. De resultaten uit deze monitor worden vervolgens nadrukkelijk gebruikt om nader te bepalen of per 1 januari 2014 het noodzakelijk is om alsnog de eerder genoemde facultatieve voorschriften uit de modelverordening DHW - in enige vorm - op te nemen in de APV. Dit sluit uiteindelijk ook 'mooi' aan op de ingangsdatum van 1 januari 2014, waarop gemeenten verplicht zijn een verordening vastgesteld te hebben a.g.v. de nieuwe Drank en Horecawet. Met de vaststelling van voorliggende concept wijzigingsverordening op de APV lopen we in feite hierop vooruit (en kunnen we al de eerste ervaringen hiermee opdoen).

4 *Inwerkingtreding*

Door de APV niet eerder dan 6 weken na bekendmaking ervan in werking te laten treden, ontstaat 'ruimte' om mogelijke bezwaren van belanghebbenden - die worden ingediend naar aanleiding van het achterwege laten van de inspraakverordening - te kunnen 'behandelen'.

Kanttekeningen

Inspraak/Inwerkingtreding

Tegen het procesbesluit om geen inspraak te verlenen, staat formeel de bezwaarprocedure open. Het is dus in theorie mogelijk, dat de APV vast wordt gesteld en dat dan nog bezwaar wordt gemaakt tegen het feit, dat er geen inspraak is verleend. Door te bepalen, dat de APV pas in werking treedt zes weken na bekendmaking, kan dit ondervangen worden.

Voorgesteld wordt om de inspraakverordening niet te volgen nu reeds via burgerparticipatie ruim voldoende de mogelijkheid is geboden aan burgers/ondernemers om hun inbreng te leveren (en wel aan de voorkant van het proces). Ook hebben de betrokken doelgroepen (o.a. politie/brandweer/horeca-ondernemers/evenementenorganisatoren/ondernemersverenigingen, wijk- en dorpsraden) twee weken de gelegenheid gekregen om kennis te nemen van de concept beleidsnota's en hun reactie(s) kenbaar te maken. Het doorlopen van een inspraakprocedure (waarbij de concept documenten 6 weken ter inzage worden gelegd) levert in onze optiek geen meerwaarde op.

Medebewind versus autonome bepalingen

De grondslag van de nieuwe afdeling in de APV – inzake de nieuwe DHW bepalingen – is een andere dan de rest van de APV. Het gaat namelijk om medebewindbepalingen met als grondslag de artikelen 4 en 25a tot en met 25d van de nieuwe DHW. Dit, terwijl de APV voor het overige bestaat uit autonome bepalingen. Een alternatief is om een nieuwe, aparte verordening voor deze nieuwe DHW bepalingen op te stellen, danwel deze bepalingen in een bestaande horecaverordening op te nemen.

Voorgesteld wordt om in dit kader het uitgangspunt van de VNG te volgen. Deze houdt in, dat als iets in de APV kan worden geregeld, dit dan ook gebeurt. Slechts wanneer dit toegevoegde waarde heeft, wordt een nieuwe, losstaande verordening gecreëerd.

Af te schaffen APV voorschriften

In bijlage 1 (ter informatie) is een overzicht weergegeven van af te schaffen APV voorschriften met een toelichting. In diverse gevallen wordt – als toelichting – aangegeven, dat er andere regelgeving geldt, waarop 'teruggevallen' kan worden c.q. waarmee een en ander geregeld kan worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het Wetboek van Strafrecht, waar divers malen naar verwezen wordt. Nadrukkelijk wordt in dit kader aangegeven, dat strafrechtelijk optreden slechts achteraf of op het moment, dat het zich voordoet, kan worden opgetreden.

Monitoring en evaluatie

Voorgesteld wordt om in 2013 – na het inwerkingtreden van de APV 2013 - nadrukkelijk te monitoren welke klachten, gerelateerd aan de APV, uit de samenleving, overige instellingen of vanuit de eigen organisatie komen. Op basis van deze monitor kan vervolgens worden geëvalueerd of het schrappen van bepaalde APV voorschriften in de praktijk geleid heeft tot ongewenste situaties c.q. excessen. Mocht de conclusie zijn, dat een of meerdere APV voorschriften weer opgenomen dienen te worden in de verordening, kan dit in de eerst volgende aanpassing mee worden genomen. Een dergelijke monitoring- en evaluatietraject zou vervolgens jaarlijks kunnen plaatsvinden.

Advies adviesorganen

Nvt

Communicatie

Inwoners, ondernemers en andere belangstellenden zijn de afgelopen periode - in de voorbereidingsfase van de nieuwe APV 2013 - nadrukkelijk benaderd en betrokken om een bijdrage te leveren in/bij de totstandkoming van de nieuwe verordening. Op verschillende momenten en via verschillende kanalen zijn zij door de gemeente benaderd. Iedereen heeft zijn ideeën, suggesties en adviezen kenbaar kunnen/mogen maken o.a. via een speciale pagina op de gemeentelijke website en tijdens een themabijeenkomst op 13 december 2012.

Na vaststelling van de wijzigingsverordeningen door de raad vindt publicatie plaats in het huis-aan-huis blad via Gemeente Thuis, waarna de APV 2013 in werking treedt zes weken na datum publicatie.

De verspreiding van de wijzigingsverordeningen is als volgt:

- Verplichte mededeling (artikel 143 Gemeentewet) aan het arrondissementsparket in Zutphen;
- De geconsolideerde digitale versie van de APV op www.overheid.nl plaatsen;
- Ter inzagelegging in het gemeentehuis.

Financiële toelichting

Nvt

Juridische grondslag

Artikel 149 en 150 van de Gemeentewet
Artikel 4, 25a t/m 25d van de Drank- en Horecawet
Inspraakverordening gemeente Brummen

Uitvoering

Na vaststelling door de raad zal de gewijzigde APV op de gebruikelijke wijze gepubliceerd worden. 6 weken na publicatie treedt de gewijzigde APV (incl. onderliggend beleid) vervolgens in werking. Vanaf dat moment zal de APV 2013 en het onderliggend beleid (als toetskader) worden gebruikt bij vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot APV gerelateerde onderwerpen.

Stukken ter vaststelling:

1. Wijzigingsverordening Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Brummen 2013 (INT13.0339)
2. Wijzigingsverordening Drank- en Horecawet gemeente Brummen 2013 (INT13.0340)

Bijlagen ter informatie:

1. Overzicht te schrappen apv voorschriften (INT13.0337)
2. Visie op deregulering (INT13.0338)
3. Overzicht LSP (INT13.0333)

Stukken ter inzage:

- ♦ Collegebesluit BW13.0070 van 12 maart 2013 (inclusief bijlagen)
- ♦ Concept raadsbesluit RB13.0013

Burgemeester en wethouders van Brummen,

drs. E.V. Schmitz
secretaris

N.E. Joosten bc.
burgemeester