

Nadere toelichting Algemene plaatselijke verordening Het Hogeland 2019

1. Totstandkoming

Opdracht werkgroep

De hierbij ter vaststelling voorgestelde Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is opgesteld vanuit de opdracht de in de vier BMW-gemeenten geldende APV's te harmoniseren naar één enkele start-APV voor de gemeente Het Hogeland.

Werkwijze

Uit de inventarisatie van de APV's die gelden in de BMW-gemeenten komen bij meerdere onderwerpen verschillen naar voren. Andere onderwerpen zijn (grotendeels) op dezelfde wijze geregeld. Per onderwerp is beoordeeld of harmonisatie of deregulering de beste optie is. Hierbij zijn de visiedocumenten voor Het Hogeland en de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) benut als leidraad.

Als een onderwerp verschillend geregeld wordt binnen de BMW-gemeenten, is onderzocht wat hiervan de achterliggende reden(en) zijn (geweest). Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit wisselende problematiek in de praktijk per gemeente, door veroudering van de bepalingen of doordat een gemeente reeds meer artikelen had geschrapt in verband met het verminderen van het aantal regels. In een enkel geval is gebleken dat het niet voor de hand ligt om regels omtrent een onderwerp te harmoniseren. Hiervoor is het toepassen van overgangsrecht een betere optie. In de toelichting hieronder wordt hier verder op ingegaan.

Bij dit proces heeft de werkgroep APV/Bijzondere wetten nauw contact gehad met, en hulp gehad van, met name de werkgroepen JZ en OOV en VTH. Daarnaast hebben we input gevraagd van verschillende ketenpartners en een groot aantal werkgroepen uit o.a. de projecten Communicatie, Economie & Arbeidsmarkt, Ruimtelijk Domein en Samenlevingszaken.

In augustus 2018 heeft de jaarlijkse update van de modelverordening van de VNG plaatsgevonden. Deze is zoveel mogelijk meegenomen in bijgaand concept.

Wij menen met bijgaand concept een APV voor te leggen waarmee Het Hogeland een degelijke basisregeling heeft waarmee uitvoerende collega's (vergunningverleners, handhaving en politie) snel van start kunnen.

Betrokken partijen

Bij de harmonisering die tot het onderliggende voorstel heeft geleid heeft de werkgroep APV/Bijzondere wetten zoveel mogelijk inhoudelijk verbonden werkgroepen (Juridische Zaken/Openbare orde en Veiligheid, Economie & Arbeidsmarkt, Ruimtelijk Domein, Samenlevingszaken en het vergunningverlenersoverleg) en ketenpartners (Politie, GGD/GHOR, Veiligheidsregio Groningen) betrokken. Dit is gedaan door actief vragen te stellen en de kans te bieden input te geven naar aanleiding van het eerste concept. Dit heeft geleid tot verschillende aanpassingen. Vervolgens is het gehele concept nog eens doorgenomen met de werkgroepen OOV en JZ. Natuurlijk heeft er uiteindelijk ook nog een juridische-, financiële en consultatie met communicatie plaatsgevonden.

Resultaat

Deze verordening is het geharmoniseerde product van de vier fusiegemeenten. Een groot deel van de eerder geldende regels blijft gelden. Zonder uniforme regeling die spoedig gaat gelden ontstaat er een onmogelijke situatie voor de uitvoerder (vergunningverleners, politie en toezichthouders).

2. Toelichting APV

De hieronder weergegeven onderwerpen verdienen om verschillende redenen een korte toelichting. Op de overige wijzigingen is naar onze mening, geen uitgebreide toelichting nodig en wordt verwezen naar de oplegger (bijlage 2).

2.1 Evenementen (Hoofdstuk 2. Afdeling 7.)

In hoofdstuk 2, afdeling 7 wordt het onderwerp evenementen geregeld. Er geldt een vergunningplicht voor evenementen. De burgemeester is bevoegd om deze vergunning te verlenen. De indieningstermijn voor een evenement is twaalf weken voorafgaand aan het evenement. Deze indieningstermijn is nodig om een zorgvuldig veiligheidskritisch proces tijdens de behandeling van de aanvraag te kunnen borgen. Er dient voldoende tijd beschikbaar te zijn om de aanvraag te beoordelen, adviezen in te winnen bij de interne en externe adviseurs (de hulpdiensten) en het voorgenomen besluit op te stellen. Daarnaast wordt de vergunning idealiter minimaal zes weken voorafgaand aan het evenement verleend, met het oog op eventuele bezwaren van belanghebbenden.

De burgemeester kan (categorieën) evenementen aanwijzen waarvoor een afwijkende behandeltermijn geldt. Voor grote evenementen kan een eerdere indiening van de aanvraag gewenst en noodzakelijk zijn, gezien de complexiteit en het aantal betrokken partijen en adviseurs bij het evenement. Er zijn ook evenementen waarvoor mogelijk een kortere behandeltermijn haalbaar is. Voor de definitie van het begrip 'evenement' is grotendeels aangesloten bij de definitie die de VNG hanteert in haar model-APV.

Klein evenement

Een aantal evenementen zijn naar aard en omvang klein te noemen, zoals een straatfeest of buurtbarbecue. Een vergunningplicht met bijbehorende indieningstermijn van twaalf weken zou hiervoor onnodig zwaar zijn. Er is aangesloten bij de grens van 150 aanwezige personen, die ook wordt gehanteerd in het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (hierna: BGBOP). In het BGBOP wordt het doen van een gebruiksmelding voor brandveilig gebruik van een verblijfsruimte verplicht gesteld, indien, onder meer, de verblijfsruimte is bestemd voor meer dan 150 personen tegelijk. Echter, deze verplichting is niet van toepassing indien er voor die activiteit een evenementenvergunning is vereist en in dat kader diezelfde gegevens worden aangeleverd. Voor een melding 'klein evenement' is deze aanvullende verplichting bij 150 personen dus niet van toepassing. Voor die evenementen die aan de voorwaarden van een 'klein evenement' voldoen, kan worden volstaan met een melding aan de burgemeester. De melding wordt minimaal vier weken voorafgaand aan het 'klein evenement' gedaan. Voor evenementen kunnen nadere regels worden vastgesteld. Indien de burgemeester vermoedt dat door het houden van het 'klein evenement' de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of het milieu in gevaar komt, kan deze het evenement verbieden.

2.2 Horeca: openbare inrichtingen

In de APV's van de BMWG-gemeenten zijn regels opgenomen voor openbare inrichtingen. Openbare inrichtingen zijn, kort samengevat, voor het publiek toegankelijke, besloten ruimten waarin bedrijfsmatig logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt of bereid. Het gaat dus bijvoorbeeld om hotels, restaurants, cafés, cafetaria's en buurthuizen (incl. bijbehorende terrassen).

Exploitatie openbare inrichting (Artikel 2:28)

In dit artikel wordt een vergunningplicht verbonden aan het exploiteren van een openbare inrichting. Deze vergunningplicht geldt in beginsel slechts voor 'droge' horeca (d.w.z. horeca waar geen alcohol wordt geschonken). Voor 'natte' horeca geldt immers als een vergunningsplicht op grond van de Drank- en Horecawet.

De vergunningplicht voor droge horeca biedt een handvat om ook hier malafide exploitanten op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) te weren. Het voorkomt dat de gemeente onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door een vergunning te verlenen, of dat de vergunning verkregen wordt door gebruikmaking van crimineel verkregen middelen. Tevens is deze vergunning een proportioneel en bruikbaar maatwerkinstrument voor de burgemeester het toepassen van zijn handhavende taken en bevoegdheden op het gebied van openbare orde en - veiligheid.

Overgangsrecht

Exploitanten die op moment van inwerkingtreding van de nieuwe APV reeds een openbare inrichting exploiteren vallen onder overgangsrecht en hoeven niet te voldoen aan deze vergunningsplicht. Exploitanten die na inwerkingtreding van deze verordening een (nieuwe of andere) inrichting beginnen te exploiteren moeten dit wel.

Sluitingstijden (Artikel 2:29)

In het kader van o.a. openbare orde en veiligheid en het beperken van overlast kunnen in dit artikel (uiterste) sluitingstijden voor openbare inrichtingen worden opgenomen. Bij de harmonisering is gebleken dat deze tijden, met specifieke redenen, erg verschillend zijn geregeld BMW-breed: Bedum en Winsum hebben geen sluitingstijden vastgesteld terwijl De Marne en Eemsmond (verschillende) sluitingstijden hebben. Omdat een mogelijke aanpassing van de tijden directe invloed heeft op de ondernemers met, en omwonenden van openbare inrichtingen is het van belang om hiermee zorgvuldig om te gaan. Daartoe zijn de volgende opties overwogen:

De tijden verruimen/loslaten.

Dit zou overeen komen met de visie en geeft ruimte aan 'burgerkracht'. Dit gaat echter in tegen het advies van OOV De Marne en kan potentieel meer alcoholisme, overlast en andere OOV-problematiek opleveren in De Marne en Eemsmond.

Sluitingstijden vaststellen en voor de gehele gemeente laten gelden.

Dit zou bijvoorbeeld sluitingstijden van 3 tot 6 uur 's nachts op kunnen leveren. Dit zou een kleine verruiming betekenen voor Eemsmond. Voor de Marne verandert er niks. Winsum en Bedum gaan echter wel van (volledige) vrijheid naar beperking.

Behoud van de huidige, verschillende tijden

De huidige verschillen in sluitingstijden zijn er niet voor niets, hier gaat per gemeente een geschiedenis aan vooraf. Na 1 januari 2019 kan samen met belanghebbenden worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn en waar de voorkeur naar uitgaat. Resultaten van het onderzoek kunnen een basis bieden voor een voorstel aan de raad voor nieuwe sluitingstijden (of niet) voor de gehele gemeente. Hoewel deze optie in eerste instantie leidt tot enige rechtsongelijkheid biedt het wel ruimte om de situatie en mogelijkheden beter te onderzoeken en om tafel te gaan met de betrokken partijen. Hierdoor zal een gefundeerd advies tot stand kunnen komen, waarvan de uitkomsten worden gedragen door betrokkenen.

Gelet op bovenstaande wordt de laatstgenoemde optie voorgesteld.

2.3 Openbare orde

Loslopende honden (Artikel 2:57)

Er wordt gekozen voor een verbod voor honden in kinderspeelplaatsen en dergelijke. Tevens geldt er een aanlijnplicht binnen de bebouwde kom in Het Hogeland. Buiten de bebouwde kom geldt er geen

aanlijnplicht. Mocht het nodig zijn om in gebieden buiten de bebouwde kom toch een aanlijnplicht in te stellen, dan kan het college dit door middel van een aanwijzingsbesluit regelen. Andersom kan het college ook gebieden binnen de bebouwde kom aanwijzen waar de aanlijnplicht niet geldt.

In drie van de vier gemeenten is het al niet toegestaan om honden toe te laten in kinderspeelplaatsen en dergelijke. Tevens geldt daar een aanlijnplicht binnen de bebouwde kom. De gemeente Bedum kende deze verboden niet.

Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen (Hoofdstuk 3.)

Voor dit hoofdstuk is aansluiting gezocht bij de bepalingen van het model van de VNG, dat een aantal jaren geleden is geactualiseerd. Deze actualisatie is in Bedum, De Marne en Winsum nog niet doorgevoerd. In Eemsmond is dit hoofdstuk reeds geïmplementeerd in de APV. Er is voor gekozen om seksbedrijven met een vergunningstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. De keuze voor een vergunningstelsel sluit aan bij bestaande structuren. Een uitgangspunt is tevens dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat.

Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden. Aan een vergunning worden eisen gesteld, in combinatie met de verder in dit hoofdstuk opgenomen voorschriften, waarmee wordt beoogd de ongewenste neveneffecten, op onder andere het gebied van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, die zich bij prostitutie kunnen voordoen tegen te gaan.

In de BMW-gemeenten geldt een maximumaantal van één seksbedrijf in drie gemeenten. In Bedum geldt een verbod, maar is ontheffing mogelijk. Er wordt in eerste instantie gekozen voor een maximumaantal van één seksbedrijf, omdat er op dit moment géén vergunningen verleend zijn voor seksbedrijven. Het is, in verband met hogere regelgeving, niet toegestaan om helemaal géén seksbedrijven toe te staan. Hiermee daalt het maximumaantal toegestane seksbedrijven in het voormalige BMW-grondgebied feitelijk van minimaal vier naar één. Dit maximumaantal zou in de toekomst door de raad verhoogd kunnen worden.

Collectieve festiviteiten en incidentele festiviteiten (Artikel 4:2 en 4:3)

Maximumaantal incidentele festiviteiten

Tijdens collectieve en incidentele festiviteiten mogen openbare inrichtingen meer geluid produceren dan toegestaan op grond van het Activiteitenbesluit. Het aantal incidentele festiviteiten waarop per inrichting van de geluidsnorm mag worden afgeweken is vastgesteld op 12. Het huidige aantal dagen bedraagt in Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond respectievelijk 12, 12, 7 en 12 dagen. Daarom is er voor gekozen voor een maximumaantal van incidentele festiviteiten van 12.

Geluidsnormen

Voor de bepalingen van de hoogte van de te hanteren geluidsnormen is advies opgevraagd bij VTH en een akoestisch bureau. De geluidsnormen die hierbij worden toegestaan maken onderscheid tussen inrichtingen gelegen binnen en buiten de bebouwde kom.

Er wordt aansluiting gezocht bij het acceptabele geluidniveau zoals dit is opgenomen in de publicatie 'Evenementen met een luidruchtig karakter' van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg. Dit is een landelijk geaccepteerde norm, met de aantekening dat dit een publicatie betreft uit het jaar 1996. In de jaren sinds publicatie is vanuit het oogpunt van comfort en warmtebesparing veel aandacht geweest voor gevelisolatie van woningen. Dit heeft gevolgen voor de maximale gevelbelasting. Daarom wordt er gerekend met een hogere isolatiewaarde voor een gemiddelde woning van 5 dB(A) meer. Het wordt mogelijk geacht de grenswaarde te verhogen van 75 dB(A) naar 80 dB(A) in de

kernen, binnen de bebouwde kom. Voor de locaties buiten de kernen, buiten de bebouwde kom, wordt gekozen wel gekozen voor een grenswaarde van 75 dB(A). In deze gebieden heerst gewoonlijk een lager achtergrondniveau.

Bij muziekgeluid met veel basgeluid kan het voorkomen dat aan de dB(A) norm wordt voldaan, maar dat er alsnog veel overlast wordt ervaren door het basgeluid. Daarom wordt er voor gekozen om grenswaarden voor een dB(C) norm op te nemen. Vaak liggen bij festiviteiten waarbij dergelijke geluidsoverlast wordt ervaren, de dB(C) waarden tot 20 dB hoger dan de dB(A) waarden. In veel andere gemeenten is er voor gekozen een dB(C) norm te hanteren die, conform de 'Richtlijn muziekspectra in horecabedrijven van de NSG' uit gaat van 13 dB verschil. Daarom zijn de normen 93 dB(C), binnen bebouwde kom, en 88 dB(C), buiten de bebouwde kom, opgenomen.

Eindtijd ten gehore brengen van extra muziek

De eindtijd voor het ten gehore brengen van extra muziek, zoals hierboven onder Geluidsnormen besproken, wordt op 02:00 uur vastgesteld. Dit betekent dat voor Bedum deze grens wordt verruimd (zondag t/m donderdag was 00:00 uur, vrijdag en zaterdag was 01:00 uur).

2.4 Gemeentelijke huishouding

Inzameling van geld of goederen (Artikel 5:13)

In dit artikel wordt een vergunningplicht opgenomen voor de landelijke goede doelen, waaronder mede die goede doelen die op het landelijke collecterooster van het Centraal Bureau Fondsenwerving, om te mogen collecteren. Voor lokale inzamelingen, door onder andere verenigingen en stichtingen, geldt een meldingsplicht. Voor plaatselijke instellingen en dergelijke is er in de vorm van een melding daarmee een lage administratieve last, terwijl er zicht blijft op collectes die plaats vinden. Met de melding kan de gemeente een coördinerende en informerende rol vervullen richting inwoners.

Het bewaren van houtopstanden: bomen kappen (hoofdstuk 4. Afdeling 3.)

In dit artikel wordt bepaald dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een boom te kappen met uitzondering van bomen die voldoen aan de vergunningsvrije voorwaarden. Een aanvraag voor het kappen van een boom, zal worden getoetst aan de weigeringsgronden. Zijn er geen weigeringsgronden van toepassing dan zal er een omgevingsvergunning worden verleend. Deze vergunning is na het onherroepelijk worden drie jaar_geldig.

Huidige situatie

Het verbod op het kappen van bomen is in de BMW-gemeenten verschillend geregeld. In Bedum en Eemshard is een vergunningsplicht geregeld in de APV, daarnaast heeft Eemshard een bomenlijst opgesteld. Winsum en De Marne kennen een meldingsplicht. Winsum heeft dit geregeld in de APV, met daarbij behorend een bomenlijst. De Marne heeft dit geregeld in een aparte verordening.

	Voorwaarden verplichtingsvrij geregeld in	Als niet verplichtingsvrij dan
De Marne	Bomenverordening	Melding
Winsum	APV of bomenlijst	Melding
Bedum	APV	Vergunning
Eemshard	APV en bomenlijst	Vergunning

Rechtsbescherming

De verschillende systemen om het kappen te reguleren (melding of vergunning) leveren ook verschillen in rechtsbescherming op. De rechtsbescherming van een *vergunning* wordt geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Tegen een verleende vergunning staat bezwaar open. Op een *melding* wordt echter geen besluit genomen waartegen bezwaar open staat.

Voorstel

Door de verschillen in de systemen voor het reguleren van bomenkap ontstaat het risico dat bij harmonisering van de regels, de beschermenswaardige bomen in delen van Het Hogeland minder goed beschermd worden dan wenselijk is. Zelfs als deze situatie tijdelijk is, kan dit leiden grote schade aan de karakteristieke waarde en esthetische kwaliteit van het landschap van Het Hogeland. Om beschermenswaardige bomen in de gehele gemeente dezelfde rechtsbescherming te bieden stellen wij voor een vergunningsstelsel in te voeren. Er geldt een vergunningsplicht voor het kappen van bomen die vermeld staan op een bomenlijst maar ook een verbod voor bomen die niet vergunningsvrij zijn. Daarmee wordt voorkomen dat, in gebieden waar nog geen bomenlijst is opgesteld, waardevolle bomen minder beschermd zijn.

Ligplaatsen woonboten (overgangsbepaling)

Voor woonboten geldt sinds enige tijd een omgevingsvergunningsplicht, de mogelijke locatie(s) worden in een bestemmingsplan geregeld. Voorheen werd dit ook middels de APV geregeld, in afdeling 6, Openbaar water. De APV's van de BMWG-gemeenten waren hierop nog niet geactualiseerd. Voor de ligplaatsen voor woonboten in de gemeente De Marne is een overgangsbepaling opgenomen om bestaande situaties te borgen. De ligplaatsen van woonboten in de overige gemeenten worden beschermd door overgangsrecht in hogere regelgeving.

3. Aanbevelingen

Beleid voor schaarse vergunningen

Van schaarse vergunningen is sprake als het vergunningstelsel de toegang tot de markt voor potentiële aanbieders getalsmatig beperkt¹. Dat kan zijn doordat het aantal plaatsen met zoveel woorden tot een bepaald aantal is beperkt (bijvoorbeeld het aantal seksbedrijven), of doordat uit de aard der zaak duidelijk is dat het aantal plaatsen beperkt is, ook zonder dat er expliciet een getal is genoemd (bijvoorbeeld standplaatsen). De verdeling van dergelijke vergunningen dient te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel. Iedereen die interesse heeft in een schaarse vergunning moet een gelijke kans hebben om mee te dingen voor die vergunning. Uit een uitspraak² van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State blijkt dat dit betekent dat:

- een verordening niet mag worden gebruikt om de regels toe te snijden op een van tevoren beoogde aanvrager;
- bij verordening mededingingsruimte wel kan worden beperkt maar niet kan worden uitgesloten;
- schaarse vergunningen voor onbepaalde tijd in beginsel niet zijn toegestaan;
- bij schaarse vergunningen transparantie verplicht is zodat alle potentiële gegadigden een eerlijke kans hebben mee te dingen naar de vergunning.

In de BMW-gemeenten was het onderwerp schaarse vergunningen nog nauwelijks uitgewerkt. Voorgesteld wordt om een traject te starten teneinde beleid en verdelingswijzen voor schaarse vergunningen vast te stellen en voor eventuele huidige schaarse vergunninghouders (voor onbepaalde tijd), in samenspraak en eventueel via een overgangstermijn, naar een passende oplossing wordt gezocht, zodat wordt voldaan aan de geldende kaders omtrent schaarse vergunningen.

Opstellen Bomenlijst

In het geval bovenstaand voorstel met betrekking tot het bewaren van houtopstanden wordt gevolgd, zal een gevolg daarvan zijn dat meer bomen onder de vergunningsplicht zullen vallen. Dit regime is relatief strikt. Om in de toekomst terug te kunnen keren naar een meer gedereguleerde situatie is een inventarisatie nodig van beschermenswaardige bomen. Deze inventarisatie kan gebruikt worden om een bomenlijst op te stellen of een verordening te maken, zodat alleen de bomen die extra bescherming nodig hebben deze ook krijgen. Door een goede inventarisatie ontstaat een duidelijke situatie voor inwoners en kan de hoeveelheid te verlenen vergunningen worden verminderd, doordat de bomen die niet op de bomenlijst staan of onder de verordening vallen, zonder vergunning mogen worden gekapt.

Sluitingstijden

Zoals hierboven besproken stellen we voor om de sluitingstijden eerst te behouden zoals ze zijn en ze dus nog niet te harmoniseren. Daarbij willen we wel de aanbeveling doen om binnen afzienbare tijd een onderzoek te starten naar de manier waarop hier voor het Hogeland het beste invulling aan kan worden gegeven. Hierbij kunnen alle stakeholders (bijv. horecaondernemers, omwonenden, Koninklijke Horeca Nederland, politie enz) worden betrokken en kan draagvlak worden gecreëerd voor de uitkomst.

¹ VNG, 'Ledenbrief Schaarse Vergunningen, kenmerk: ECLBR/U201700100 Lbr. 17/012, VNG-ledenbrief, 7 maart 2017, te raadplegen op www.vng.nl.

² Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:2927, 2 november 2016, te raadplegen op www.rechtspraak.nl.