

Aan de gemeenteraad

Datum : 3 februari 2022
Zaaknummer : 617355
Contactpersoon : M. van Dongen/F. Schilling
Telefoonnummer : 026 3775783

Onderwerp: Afdoen toezeggingen inzake raadsvoorstel wijzigen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Geachte leden van de raad,

Door middel van deze brief wil ik aan de toezeggingen 1094, 1095 en 1093 voldoen van de raadskamer van 26 januari 2022 over de behandeling van het voorstel tot wijzigen van hoofdstuk 1 en de afdelingen openbare inrichtingen en nachtverblijven van de APV. Ik heb u toegezegd deze schriftelijk te beantwoorden voor de volgende vergadering.

Model APV Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Het door u gevraagde model Algemene Plaatselijke Verordening van de VNG is inmiddels in Ibabs gepubliceerd bij de vergaderstukken van het voorstel.

Zedelijkheid

In de raadskamer heb ik u toegezegd om het begrip 'zedelijkheid' nader toe te lichten. Dit begrip komt in de huidige APV al voor in artikel 2.3.1.16 en 2.3.1a.5a. Het begrip zedelijkheid staat al lange tijd in de regelgeving die zich richt op de openbare inrichtingen (voorheen: horeca-inrichtingen), zoals de Alcoholwet en de model APV van de VNG. Door aan te sluiten bij dit begrip, kan één op één aangesloten worden op de rechtspraak die er op dit gebied al is. Dit biedt rechtszekerheid voor de ondernemers van openbare inrichtingen in de gemeente Arnhem.

Zoals in de toelichting van artikel 1.7 van de APV in het raadsvoorstel staat vermeld, valt het begrip zedelijkheid onder het begrip 'openbare orde'. Bij dit begrip valt te denken aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling, aan het belang van dierenwelzijn. Voorbeelden in de jurisprudentie van het eerste zijn kooigevechten en free fight gevechten. Klassieke voorbeelden van het laatste zijn gansslaan, palingtrekken of zwijntjetik.



Schaarse rechten

Verder heb ik toegezegd om uit te zoeken wat de consequenties zijn, ook voor de huidige (vaste) vergunninghouders, van het opnemen van het artikel over schaarse vergunningen.

De schaarste van vergunningen ziet in dit voorstel op de terrasvergunningen van vergunninghouders die een terrasvergunning voor onbepaalde tijd hebben. Omdat schaarse vergunningen niet meer voor onbepaalde tijd mogen worden verleend, worden nieuwe vergunningen al sinds enige tijd verleend voor een periode van vier jaar. Dit is gestoeld op het Terrassenbeleid 2020 dat samen met de horeca tot stand gekomen is.

Situaties van schaarste van terrasruimte speelt niet zozeer bij terrassen die openbare inrichtingen aan hun gevel mogen neerzetten, maar juist bij terrassen die gelegen zijn op een plein of iets dergelijks. Bij het maken van het Terrassenbeleid is dit probleem onderkend en gekeken waar het probleem van schaarse rechten zich gaat voordoen. Extra complex wordt het als er zich nieuwe openbare inrichtingen vestigen in panden aan een plein of een stuk openbare ruimte die eerder een ander gebruik kende. Ook zij willen immers graag een (extra) terras bij hun openbare inrichting op dat plein. Uit de gedane inventarisatie zijn de Korenmarkt, het Jansplein en de Rijnkade gekomen als knelpunten.

Om dit probleem niet *voor* maar *mét* de ondernemers op te lossen is er voor de Korenmarkt en de Jansplaats een projectleider aangesteld die samen met de belanghebbenden kijkt naar breed gedragen oplossingen. In verband met de coronapandemie hebben deze projecten helaas vertraging opgelopen. Voor wat betreft de Rijnkade wordt dit in overleg met de betrokken partijen meegenomen in de plannen voor de herinrichting van de Rijnkade.

Naar aanleiding van de uitkomst van deze projecten zal blijken of er meteen een goede oplossing voor de terrasverdeling op de pleinen is, of dat er nog een overgangstermijn van bijvoorbeeld 5 jaar moet worden gehanteerd, of dat er andere maatregelen noodzakelijk zijn. Hierover zullen wij u te zijner tijd verder informeren.

Slecht levensgedrag

Tot slot heb ik u toegezegd om u de bepalingen met betrekking tot slecht levensgedrag (Artikel 2.3.1.6 lid i van de APV - Weigeringsgrond en Artikel 2.3.1.9 lid f, van de APV - Intrekkingsgrond) nader toe te lichten.

Om de uitleg op deze vraag te kunnen plaatsen is het van belang een stukje voorgeschiedenis mee te geven. In 2016 heeft uw raad van het college het voorstel gekregen om een extra weigerings- en intrekkingsgrond in de APV op te nemen voor de gevallen dat “de exploitant of beheerder van een inrichting in enig opzicht van slecht levensgedrag is”. Deze gronden kwamen destijds ook al voor in de voorloper van de Alcoholwet. De voorgestelde bepaling zou het mogelijk maken dezelfde eisen te stellen aan openbare inrichtingen die *wel* en de openbare inrichtingen die *geen* Alcoholwetvergunning nodig



Datum : 3 februari 2022
Zaaknummer : 617355
Pagina : 3

hadden. Ook destijds gold dat we het van belang vonden om aan te sluiten bij reeds bestaande begrippen die in de jurisprudentie al zijn uitgekristalliseerd. Dit biedt immers rechtszekerheid voor inwoners en ondernemers over de uitleg van de begrippen. Iedereen weet dan waar hij aan toe is.

Uw raad heeft middels amendement ¹het voorgestelde criterium vervangen door “de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is *en daardoor een aantoonbaar veiligheids- of gezondheidsrisico of een risico voor de openbare orde ontstaat.*” Hiermee was de omschrijving van het begrip zoals deze landelijk wordt gebruikt (én de bijbehorende jurisprudentie) niet meer van toepassing.

In een concrete zaak tussen een ondernemer en de gemeente is de uitleg van dit “Arnhemse” begrip onderdeel van de procedure geweest. Hierbij is aan de orde gekomen hoe de tekst van de APV moet worden uitgelegd. Hierbij was met name de vraag of de burgemeester aannemelijk moet maken of er een risico voor de openbare orde ontstaat of dat deze risico’s aantoonbaar moeten zijn. In het laatste geval ligt er een extra bewijslast bij de burgemeester.

De hoogste rechter² heeft het oordeel geveld dat het voldoende is als de burgemeester aannemelijk maakt of er een risico voor de openbare orde zal ontstaan. Dit is anders dan voor de risico’s ten aanzien van de veiligheid of de gezondheid, waarbij die risico’s aantoonbaar moeten zijn.

In Nederland heeft de (hoogste) rechter het laatste woord over de uitleg van rechtsregels. Nu deze uitleg helder is, was er geen reden om de APV te verduidelijken of te wijzigen. Het heeft wel nog steeds mijn voorkeur om – zoals in 2016 voorgesteld – de lijn van de Alcoholwet te volgen.

Betrokkenheid KHN

In de voorbereiding van het voorstel tot wijzigen van de APV is Koninklijke Horeca Nederland (KHN) afdeling Arnhem door een misverstand niet gevraagd mee te kijken en te reageren. Wij hebben hen alsnog om reactie gevraagd. KHN heeft laten weten geen onoverkomelijke zaken te zijn tegengekomen in de wijzigingen en heeft geconstateerd dat het voor het grootste gedeelte om puur technische wijzigingen gaat.

Ik hoop u voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De burgemeester van de gemeente Arnhem,

A. Marcouch

¹ <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Arnhem/f2b56c4e-6169-496c-bcc0-ac45fb10fe85>, punt 3.2.

² AbRvS, 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2167.