Gemeente leudal

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum 9 november 2021 **Agendapunt 7**

Onderwerp Project vermindering regeldruk
Portefeuillehouder(s) De heer mr. S.B.J. Backus (wethouder)

Inhoudelijk voorstel

Inleiding
Het primaire doel van het project is vermindering van regeldruk voor de inwoners en organisaties. Daarbij wordt het begrip regeldruk ruim opgevat. Regeldruk manifesteert zich namelijk in onnodige, lastige, moeilijk leesbare en niet meer actuele regels. De vermindering van de regeldruk moet tevens leiden tot meer service en bewuster omgaan met regels voor burgers en organisaties.
De van het project deel uitmakende regels hebben allen betrekking op de openbare orde en openbare veiligheid alsmede de fysieke leefomgeving. De volgende subdoelen zijn onderscheiden om het grote doel te bereiken:

Minder regels
In totaal ging het om 14 verordeningen, 10 uitvoeringsregelingen en 46 beleidsregels. Bijlage 5 biedt een kwantitatief overzicht van de verschillende aspecten van de regels. Daarbij is aangegeven wat het kwantitatieve effect is geweest van het project. Belangrijkste effect is dat 14 verordeningen kunnen worden ingetrokken. 13 daarvan zijn opgegaan in de Algemene verordening gemeente Leudal (hierna: Av) van bijlage 1.

Actuele regels
Verwijzingen naar niet meer bestaande wetten en andere regels zijn verwijderd. Uitgewerkte beleidsregels zijn ter intrekking aangeboden. Anders gezegd, het dode hout is er uit. Ook zijn de regels aangepast aan nieuwe rechtspraak en gewijzigde inzichten van de nationale regelgever.

Heldere regels
Waar nodig zijn de regels leesbaarder gemaakt door lange zinnen en moeilijke woorden te vermijden. Tevens is zoveel mogelijk een eenduidige stijl gehanteerd.

Handhaafbare regels
De regels zijn zodanig opgesteld dat duidelijk is dat ze kunnen worden overtreden. Alleen dan is namelijk handhaving van de regel mogelijk. Daarbij moet worden opgemerkt dat sommige regels naar hun aard lastig handhaafbaar zijn zoals de hondenpoepregeling. Niettemin zijn dergelijke regels nodig vanwege de preventieve werking die er van uit gaat;

Minder lasten voor inwoners en minder uitvoeringslasten voor de gemeente
Heldere regels zijn leesbaarder en voorkomen ergernis alsmede onwetendheid en dus last bij de lezer. Ook het schrappen van regels leidt er toe dat minder last op de schouders van de betrokkenen rust. Overtreding van een dergelijke regel is immers niet mogelijk en in geval van een vervallen toestemmingsplicht hoeft geen aanvraag te worden ingediend met bijkomende legeskosten. Aan de zijde van de gemeente gelden dezelfde voordelen. Bovendien wordt hierdoor voorkomen dat steeds dezelfde discussies plaatsvinden op de werkvloer over de uitleg van regels.

Dit alles heeft geleid tot de Av met o.a. een definitielijst als bijlage.

Voorgesteld wordt:
1. De Algemene Verordening gemeente Leudal (Av) vast te stellen;
2. De volgende verordeningen in te trekken:
    - Algemene plaatselijke verordening gemeente Leudal, vastgesteld op 5 december 2013 en voor de laatste keer gewijzigd op 6 juli 2019;
    - Afvalstoffenverordening Leudal 2018, vastgesteld op 5 februari 2019;
    - Verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen 2007, vastgesteld op 18 januari 2007;
    - Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade 2008, vastgesteld op 30 september 2008;
    - Beheersverordening algemene begraafplaatsen 2009, vastgesteld 9 december 2008;
    - Verordening op de warenmarkt(en) voor de gemeente Leudal, vastgesteld 6 oktober 2009;
    - Bouwverordening gemeente Leudal, vastgesteld, op 25 september 2018;
    - Wegsleepverordening gemeente Leudal, vastgesteld op 10 september 2013;
    - Verordening geurhinder en veehouderij, vastgesteld op 14 februari 2017;
    - Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving omgevingsrecht Leudal, vastgesteld op 11 juli 2017;
    - Erfgoedverordening Leudal 2018, vastgesteld op 30 juni 2020;
    - Verordening commissie ruimtelijke kwaliteit, vastgesteld op 12 december 2017;
    - Algemene verordening ondergrondse infrastructuur, vastgesteld op 10 december 2019;
    - Verordening aansluitvoorwaarden riolering Leudal 2007, vastgesteld op 26 juni 2007;
3. Als reactie op de notitie van de raadswerkgroep kennis te nemen van het feit dat het gevraagde wordt opgepakt in het project Implementatie Omgevingswet;
4. Kennis te nemen van de Omzettingstabellen, het Regelingenoverzicht (welke ingetrokken of vervallen zijn), de Werkdocumenten (met wijzigingen bijhouden) en het kwantitatief overzicht resultaten project (respectievelijk bijlage 2, 3, 4 en 5).

(Inhoudelijke) wijzigingen
De inhoudelijke wijzigingen zijn beperkt.

Zowel voor de openbare orde en openbare veiligheid (Titel 2) als de fysieke leefomgeving (Titel 3 van de Av) is sprake van een belangrijke verandering. Deze betreft het opnemen van een zogenoemde algemene delegatiebevoegdheid (zie hierna onder het kopje 'Algemene, nadere en beleidsregels alsmede delegatie'.

Specifiek voor de fysieke leefomgeving geldt dat het verbod op het verstrooien van as is geschrapt. Dit vanwege het te verwaarlozen effect op de omgeving en de lastige handhaving van het verbod.

De inhoudelijke wijzigingen wat betreft de openbare orde en openbare veiligheid zijn wat talrijker. Zo worden sekswinkels niet meer genoemd omdat de vestiging daarvan in bestemmingsplannen is geregeld c.q. verboden. Eveneens zijn geschrapt de regels inzake overlast (brom)fiets op markt en kermisterrein en de regels over verboden opslag. Een "gebrek" aan overtredingen, eigen verantwoordelijkheid en respectievelijk regeling in het bestemmingsplan liggen hieraan ten grondslag. Ten slotte is de collectevergunning vervangen door een meldplicht vanwege de geringe toegevoegde waarde van de vergunning.

Toegevoegd aan de regels is een verbod op het gebruik van lachgas.

Voor alle wijzigingen wordt verwezen naar de bijgesloten werkdocumenten (bijlage 4) het regelingenoverzicht (welke ingetrokken of vervallen zijn)(bijlage 3) en de omzettingstabellen (bijlage 2). In de werkdocumenten is met de word-functie 'wijzigingen bijhouden' inzichtelijk gemaakt wat is gewijzigd. In de kantlijn zijn de wijzigingen daar waar nodig becommentarieerd. Via de omzettingstabel kan worden achterhaald wat het oorspronkelijke was en waar het nu is te vinden. En omgekeerd.

Gemeente leudal

Omgevingswet
Volgens het laatste officiële bericht zou de Omgevingswet (Ow) 1 juli 2022 in werking treden. De laatste inofficiële berichten gaan uit van 1 januari 2023. Hoe dan ook, de inwerkingtreding van de Ow leidt er toe dat de gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Vooralsnog geldt dat niet voor de regels op het gebied van de openbare orde en openbare veiligheid. De Av is nu zo opgebouwd dat bij inwerkingtreding van de Ow relatief eenvoudig het deel van de fysieke leefomgeving (Titel 3 van de Av) kan worden overgeheveld.

Hybride regels
Inwerkingtreding van de Ow brengt met zich dat de gemeentelijke regels moeten worden gesplitst in regels die betrekking hebben op enerzijds de fysieke leefomgeving en anderzijds de openbare orde en openbare veiligheid. Probleem van deze splitsing is dat daardoor voor bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld een evenement) twee vergunningen nodig zijn in plaats van (nu) één. Om deze onwenselijke situatie te voorkomen zijn deze regels nu (nog) niet gesplitst. De wettelijke noodzaak daartoe is er nog niet. De keus zal alsnog moeten worden gemaakt zodra de splitsing verplicht is.

Algemene, nadere en beleidsregels alsmede delegatie
De gemeentelijke wetgever heeft naast de verordeningsbevoegdheid nog twee instrumenten ter beschikking. De raad kan namelijk zogenoemde algemene regels vaststellen die in de plaats treden van een vergunningplicht of daarnaast gelden. Op nationaal niveau is de regeling over vergunningvrije bouwwerken een voorbeeld daarvan. Ook kan de raad zogenoemde nadere regels vaststellen die open normen (normen die beleids- en/of beoordelingsruimte bieden) invullen die in de verordening staan. Beleidsregels hebben het hetzelfde doel als nadere regels: invulling van open normen. Denk aan het begrip geluidoverlast. Via nadere of beleidsregels kan worden bepaald in welke gevallen sprake is van geluidoverlast aan de hand van decibelnormen.
Van belang is dat algemene en nadere regels wettelijke voorschriften zijn. Beleidsregels zijn dat niet. Dit betekent dat algemene en nadere regels kunnen worden overtreden waartegen vervolgens handhavend kan worden opgetreden. Beleidsregels kunnen niet worden overtreden. Vandaar dat de landelijke wetgever veel sterker inzet op algemene en nadere regels. Dit gaat zover dat landelijke beleidsregels voor zo ver mogelijk, worden omgebouwd naar amvb's of ministeriële regelingen (op gemeentelijk niveau: algemene en nadere regels). Het opstellen van algemene en nadere regels is met name aanbevelenswaardig als regels snel moeten kunnen worden gewijzigd of gedetailleerd zijn. Daarnaast bevatten beleidsregels altijd een hardheidsclausule waarvan de toepassing discussie (en willekeur) kan opleveren. Ten slotte hebben beleidsregels als nadeel dat de rechter kan worden gevraagd de rechtmatigheid ervan te beoordelen. Nadere en algemene regels kan de rechter alleen toetsen aan hogere regels.
Ten slotte is relevant dat nadere en algemene regels alleen binnen de door de raad vastgestelde kaders mogen worden vastgesteld. En die kaders staan in de Av.

Het voorgaande heeft geleid tot twee voorgestelde maatregelen:

a. Delegatie bevoegdheid vaststellen algemene en nadere regels aan college
Op dit moment kennen de 14 in te trekken verordeningen 12 mogelijkheden om nadere regels vast te stellen en 0 voor de vaststelling van algemene regels. Deze specifieke overdracht van bevoegdheid (delegatie dus) wordt vervangen door een algemene overdracht van bevoegdheid die in de Av aan het college worden toegekend (door de raad). De algemene delegatie is gekoppeld aan reeds aan het college overgedragen bevoegdheden, bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning. De nadere regels geven het college de mogelijkheid aan te geven op welke wijze van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Zonder deze delegatie, mag het college de invulling van de reeds gegeven bevoegdheid niet invullen met wettelijke voorschriften (nadere regels in dit geval). Die invulling kan wel plaatsvinden via beleidsregels op grond van de algemene bevoegdheid daartoe zoals die is opgenomen in artikel 4.81 Awb. Aan deze beleidsregels kleven echter de hierboven genoemde nadelen.

b. Beleidsregels
De algemene delegatie heeft verder als voordeel dat de beleidsregels kunnen worden omgebouwd naar nadere of algemene regels. Op die manier worden de hierboven geschetste nadelen van de beleidsregels ondervangen. Deze verbouwing zal plaatsvinden als de raad akkoord gaat met de algemene delegatie. Komt er geen akkoord, dan worden de bestaande nadere regels en beleidsregels gewijzigd door hen te voorzien van de correcte wettelijke grondslag.

Deze "nieuwe" nadere en beleidsregels worden dan in december ter vaststelling aan het college voorgelegd zodat zij gelden met ingang van de inwerkingtreding van de Av op 1 januari 2022. Hetzelfde tijdpad geldt als de raad de algemene delegatie wél goedkeurt. Dan worden echter de nadere regels aan het college ter vaststelling voorgelegd waarin de beleidsregels zijn opgegaan.

Toelichting
Uitgangspunt van de Av (alsmede de algemene en nadere regels) is dat zij zo duidelijk zijn, dat een toelichting niet nodig is. Daarbij komt dat een toelichting veel onderhoud vergt om deze actueel te houden. Niettemin is in een aantal gevallen een toelichting zinvol. Met name daar waar in de oorspronkelijke regeling voorbeelden werden genoemd. De toelichting is daarom minder uitgebreid dan bij de huidige regels.

De toelichting bevat geen algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels. Zij hoeft daarom formeel niet te worden gepubliceerd. Ook hoeft de toelichting niet te worden vastgesteld. Om efficiencyredenen wordt de toelichting daarom pas opgesteld zodra de voorgestelde besluiten zijn genomen.

Notitie raadswerkgroep
Bij de totstandkoming van de Av is de raadswerkgroep regelmatig betrokken. Zij heeft een notitie (bijlage 6) opgesteld waarin ze aandacht vragen voor:

- de nuttige samenwerking binnen dit project;
- de andere kant van regels en de benodigde verandering in attitude, vaardigheden bij het toepassen van regels bij zowel ambtenaren, bestuur als politiek van de gemeente Leudal;
- het feit dat het niet alléén gaat om minder regels, kostenbesparing en/of meer efficiëntie. Het gaat ook over regels als overheidsinstrument en deze inzetten waar dat noodzakelijk is. De raadswerkgroep adviseert om hiertoe opvattingen van het college en de ambtelijke organisatie in te winnen waarmee de gemeenteraad uitgangspunten, principes en kaders kan vaststellen.

Hoewel reactie op de inhoud van deze notitie buiten de scoop van het project valt, kunt u kennis nemen van het feit dat een en ander door het college binnen het project Implementatie Omgevingswet wordt opgepakt.

Financiële paragraaf
N.v.t.

Inkoopparagraaf
N.v.t.

Personele paragraaf
N.v.t.

Communicatieparagraaf

Algemeen
De Av wordt op de gebruikelijke wijze bekendgemaakt via overheid.nl en de gemeentelijke website. Iedereen kan op die manier kennis nemen van de inhoud.

Gemeenteraad:
De verordeningen zijn tot stand gekomen door regelmatig af te stemmen met de raadswerkgroep. Via behandeling in de commissie Bestuur en Middelen is het raadsvoorstel besproken.

Medewerkers gemeente Leudal
In teamoverleggen is de totstandkoming van de Av regelmatig besproken. Verder vindt in het najaar 2021 communicatie plaats voor diverse groepen medewerkers die moeten werken met de Av. Tenslotte wordt een bericht geplaatst op Intranet.

Gemeente leudal

APV-samenwerking gemeente Weert en Nederweert, politie, RIEC en Veiligheidsregio
In mei 2021 is een presentatie gegeven voor deze stakeholders. Deze stakeholders ontvangen na vaststelling door de raad een exemplaar van de Av.

Adviesbureaus en architectenbureaus
Via de doorlussing in de e-mailhandtekening van medewerkers van de gemeente Leudal die intensief contact hebben met deze bureaus, worden de bureaus via een banner met link geattendeerd op de Av.

Inwoners, bedrijven en instellingen
Via de gemeentelijke website en social-media worden deze stakeholders met een nieuwsbericht op de hoogte gebracht.

Bijlage(n)
1. Algemene verordening gemeente Leudal inclusief 5 bijlagen
2. Omzettingstabellen
3. Regelingenoverzicht (welke ingetrokken of vervallen zijn)
4. Werkdocumenten (met wijzigingen bijhouden)
5. Kwantitatief overzicht resultaten project
6. Notitie van de raadswerkgroep
7. Raadsbesluit

Heythuysen, 5 oktober 2021

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,
De gemeentesecretaris, De burgemeester,

mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts D.H. Schmalschläger