

RAADSVOORSTEL

Raadsvergadering	27 november 2023
Voorstelnummer	D691195
Datum raadsvoorstel	22 oktober 2023
Portefeuillehouder(s)	M. ten Bruggencate
Commissie	Raadscommissie
Datum commissie	13 november 2023
Soort agendering	Advisering
Agendapunt	
Team	RO - Toezicht, Handhaving en Veiligheid
Opsteller	Welmoed de Boer
Datum B&W besluit	31 oktober 2023
Bijlagen:	- Raadsbesluit APV Heiloo 2023 - Toelichting APV 2023 - Raadsbesluit technische wijziging APV Heiloo 2023 i.v.m. de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onderwerp : Actualisering APV Heiloo aan de hand van de modelverordening van de VNG en technische wijziging van APV Heiloo 2023 in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Voorgesteld besluit

De raad besluit:

1. De APV Heiloo 2023 vast te stellen;
2. De technische wijziging van de APV Heiloo 2023 in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vast te stellen.

Geheimhouding

☐ Ja ☒ Nee

RAADSVOORSTEL

INLEIDING

Iedere gemeente heeft een Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De APV bevat bepalingen die bedoeld zijn om de gemeente leefbaar te houden. Daarvoor bevat de APV geboden en verboden voor gedrag in de publieke ruimte en in openbare inrichtingen. Die gaan over allerlei activiteiten die te maken hebben met vooral de openbare orde, de veiligheid, de gezondheid, het milieu en de woon- en leefomgeving. De regels beogen het tegengaan van onaanvaardbare hinder, schade en vervuiling. Zij zorgen ervoor dat het openbare leven in de gemeente ordelijk verloopt en dat niet gewenst gedrag wordt voorkomen.

De VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) heeft al jaren een Model-APV voor alle gemeenten, waarin regelmatig alle actualiteiten uit nieuwe wetgeving en rechterlijke uitspraken op een geordende en juridisch getoetste wijze worden verwerkt. Dit helpt gemeenten hun APV up to date te houden.

De laatste herziening van de APV Heiloo heeft in 2022 plaatsgevonden, dus enige tijd geleden. Aan de raad is toegezegd dat in 2023 de APV opnieuw zal worden herzien en bijgewerkt. Aan deze toezegging wordt middels bijgevoegde raadsbesluiten en raadsvoorstel gevolg gegeven.

INVLOED KADERS OP KEUZERUIMTE

De APV is een verordening en moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. De raad moet bij het vaststellen van verordeningen enkele belangrijke grenzen in acht nemen:

- a. De raad mag alleen regels stellen voor de openbare ruimte. Er mogen geen voorschriften worden gemaakt die raken aan particuliere belangen of aan de privésfeer van inwoners. Als particulier gedrag gevolgen heeft voor de publieke ruimte of een openbaar belang, mag de raad wel regels stellen. Bijvoorbeeld regels over prostitutie, drugshandel en gokken.
- b. Een regel mag niet afwijken van of in strijd zijn met hogere regels, zoals van de provincie of de landelijke wetgever.
- c. Een regel mag in principe ook niet hetzelfde onderwerp regelen als dat van een hogere regeling. Dat kan alleen als er ruimte is voor een aanvullende regeling of een ander doel wordt gediend.
- d. Tot slot is de raad verplicht voorschriften op te nemen die verplicht zijn gesteld in een hogere regeling, zoals de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, de Alcoholverwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Activiteitenbesluit milieubeheer, en binnenkort Wet regulering sekswork (thans nog een wetsvoorstel).

De actualisering van de APV Heiloo betreft overwegend redactionele wijzigingen, wijzigingen in verband met wetswijzigingen en herstel van omissies. De relevante wijzigingen worden hieronder nader toegelicht. De herziening c.q. actualisatie van de vigerende APV is dus beleidsarm in de zin dat in de (beleids)uitvoering geen wijzigingen zijn aangebracht of andere regels worden gehanteerd. Zo gelden nog steeds dezelfde openingstijden / eisen

voor de horeca en dezelfde voorschriften inzake het verkrijgen van een uitwegvergunning en andere in de APV genoemde onderwerpen.

Wel is het hoofdstuk inzake de regulering van prostitutie volledig herzien in verband met de verwachte inwerkingtreding van Wet regulering sekswerk. Op grond van het wetsvoorstel zijn gemeentebesturen (wettelijk) verplicht de hierin gestelde eisen als strikte voorwaarden met betrekking tot vergunningverlening te hanteren. Hierbij moet men denken aan eisen met betrekking tot de aanvraagprocedure, eisen aan de vergunning zelf, gebonden weigeringsgronden, eisen aan voor een exploitant werkzame prostituees, bedrijfsplan etc. Deze bepalingen zijn overgenomen in de APV Heiloo. Voor Heiloo (ook voor de overige BUCH-gemeenten) is gekozen om maximaal 1 seksbedrijf, niet zijnde raamprostitutiebedrijf, toe te staan. Niet toegestaan is om prostitutie volledig uit te sluiten nu dit in strijd is met vrijheid van arbeidskeuze, artikel 19 Grondwet (prostitutie is immers legaal).

Tot slot zal met ingang van 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking treden. Omdat de APV ook bepalingen bevat die gaan over de fysieke leefomgeving zullen wettelijke grondslagen en verwijzingen moeten worden aangepast zodat kan worden doorgewerkt met de APV. Tot 2030 is er een overgangsfase waarin gemeenten de regels die gaan over de fysieke leefomgeving kunnen overbrengen naar het omgevingsplan dan wel naar de Verordening fysieke leefomgeving. Zodra de APV is geactualiseerd kan met deze basis de verordening vervolgens technisch worden aangepast aan de Omgevingswet. Hiervoor is een raadsbesluit opgesteld conform VNG-model. Dit besluit dient te worden vastgesteld na vaststelling van de APV gemeente Heiloo 2023.

TOELICHTING OP HET VOORSTEL

De wijzigingen betreffen vooral redactionele wijzigingen en herstel van omissies. Deze zijn in het rood weergegeven.

De relevante wijzigingen zijn de volgende:

- art. 2:1 lid 6 : Dit lid is overbodig nu paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) sowieso niet van toepassing is.
- art. 2:3 lid 1: De termijn van kennisgevingsplicht is verkort naar 48 uren. Deze moet gelet op de uitoefening van fundamentele grondrechten kort zijn, maar wel lang genoeg voor de burgemeester om voldoende voorzorgsmaatregelen te treffen om de manifestatie te beschermen en te faciliteren, en indien noodzakelijk te beperken of zelfs te verbieden.
- art. 2:26 lid 3 en 4 is komen te vervallen. Het derde lid oud (colorverbod) is onverbindend wegens strijd met het grondrecht vrijheid van meningsuiting. (uitspraak HR 24-12-21/ ECLI:NL:HR:2021:1946). Het vijfde lid is vervolgens vernummerd naar lid 2.
- art. 2:28 lid 5 : geen vrijstelling van de exploitatievergunningsplicht kan worden verleend voor terrassen die geen onderdeel uitmaken van een openbare inrichting. Immers terrassen dienen altijd onderdeel te zijn van een openbare inrichting. Een los en/of op zichzelf staand terras is niet mogelijk . Om die reden is de zinsnede doorgehaald a: *" een terras als bedoeld in artikel 2:27 die geen onderdeel uitmaakt van een openbare inrichting"*.
- art. 2:32 (tegengaan malafide ondernemersklimaat) is nieuw in de APV opgenomen. Dit artikel komt niet in de model-APV van de VNG voor maar vloeit voort uit het BUCH-breed aangenomen beleidsstuk inzake aanpak van ondermijning. Op grond van dit artikel kan de burgemeester indien daartoe aanleiding bestaat een vergunningplicht opleggen voor bedrijfsmatige activiteiten in een aangewezen

gebouw of gebied. Een gebouw of gebied wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Opmerking verdient dat niet duidelijk is of een dergelijke bepaling in rechte verbindend wordt geacht, nu deze wellicht onvoldoende rechtszeker is. Immers van tevoren is voor ondernemers niet duidelijk wanneer wel of niet een vergunning voor hun bedrijfsactiviteiten is vereist.

- art. 2:39 tweede lid is gewijzigd. De definities behoeven niet opnieuw te worden opgenomen nu in artikel 2:38 a lid 2 is bepaald dat in deze afdeling voorkomende begrippen die in de Wet op de kansspelen zijn omschreven, dezelfde betekenis hebben als in die wet.
- art. 2:59 a is ingevoegd (gevaarlijke honden op eigen terrein). Dit artikel ontbrak in de vigerende APV en is overeenkomstig de model-APV van de VNG ingevoegd. Indien voor een hond een aanlijn en/of muilkorfgebod is opgelegd voor een openbare plaats, geldt eveneens een muilkorfgebod op het eigen erf. Het muilkorfgebod op eigen terrein geldt niet als aan de in dit artikel genoemde maatregelen wordt voldaan, zoals o.a. een deugdelijke afrastering zodat de hond niet buiten het eigen terrein kan komen. Deze bepaling dient ter bescherming van passanten en bezoekers van het particuliere erf van een houder/eigenaar van een hond die als gevaarlijk is aangewezen.
- art. 2:73 (gebruik consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling) het verbod om vuurwerk af te steken binnen een afstand van 50 meter ziet nu naast gebouwen met rietgedekte daken en tankstations, ook toe op dierenverblijven.
- art. 2:77 lid 2 (cameratoezicht) is gewijzigd / aangevuld. Artikel 2:77 lid 1 ziet op de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's op openbare plaatsen. Een voor een publiek toegankelijke plaats hoeft niet per definitie een openbare plaats te zijn. Om hiervoor een bevoegdheid te creëren dienen deze plaatsen specifiek bij verordening te worden aangewezen (151 c lid 1 Gemeentewet). Om die reden is een tweede lid toegevoegd waarin is opgenomen dat de burgemeester die bevoegdheid ook heeft ten aanzien van (a) parkeerterreinen, parkeerplaatsen en/of parkeergarages en (b) gemeentewerven, vuil-overslagstations en/of milieustraten en (c) publieke voorzieningen zoals zwembaden, fietsstallingen e.d.
- art. 2:78 (gebiedsontzeggingen) is gewijzigd. Dit artikel maakt het mogelijk om in het belang van de openbare orde een bevel te geven om zich gedurende een bepaalde duur niet in een of meer openbare plaatsen binnen de gemeente op te houden. Het model van de VNG kent het vereiste van een eerste bevel van ten hoogste 48 uren. Een bevel van een langere duur is op grond van de model-APV pas mogelijk bij een tweede ordeverstoring incident binnen een duur van 6 maanden na het eerste bevel. Naar aanleiding van een bestuurlijke wens om meer flexibiliteit in het instrument te brengen zijn deze vereisten komen te vervallen zodat het mogelijk is om bij het eerste bevel een gebiedsontzegging op te leggen voor een langere periode. Voor een goede toepassing van het artikel is echter beleid wenselijk nu een bevel altijd aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel dient te voldoen. Een eerste bevel voor de duur van twaalf weken zal hieraan veelal niet voldoen. In een beleidsnota kan worden uiteengezet wanneer en op welke wijze van de bevoegdheid (trapsgewijs) gebruik zal worden gemaakt.
- Hoofdstuk 3 inzake regulering van prostitutie is volledig herzien. Zoals bekend is met ingang van 1 oktober 2000 artikel 250bis uit het Wetboek van Strafrecht verwijderd. Hierdoor kwam het zogenaamde "bordeelverbod" te vervallen. Met de opheffing van het bordeelverbod ontstond voor gemeenten de noodzaak om de verschillende vormen van exploitatie van prostitutie te reguleren en daarvoor beleid te ontwikkelen.

Deze wetswijziging bood gemeenten echter niet de mogelijkheid om een zogenaamd "nulbeleid" te voeren. Een dergelijk beleid is in strijd met artikel 19, derde lid, van de Grondwet waarin het recht op vrije keuze van arbeid is neergelegd. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de model-APV van de VNG. Voor wat betreft de regulering van prostitutie is in het model rekening gehouden met de verwachte inwerkingtreding van Wet regulering sekswerk. Op grond van het wetsvoorstel zijn gemeentebesturen (wettelijk) verplicht de hierin gestelde eisen als strikte voorwaarden met betrekking tot vergunningverlening te hanteren. Hierbij moet men denken aan eisen met betrekking tot de aanvraagprocedure, eisen aan de vergunning zelf, gebonden weigeringsgronden, eisen aan voor een exploitant werkzame prostituees, bedrijfsplan etc. Deze bepalingen zijn overgenomen in de APV Heiloo. Voor Heiloo (maar ook de overige BUCH-gemeenten) is gekozen om maximaal 1 seksbedrijf, niet zijnde raamprostitutiebedrijf, toe te staan, waarbij eveneens een bepaling is opgenomen dat het college delen van de gemeente kan aanwijzen waarbinnen of waarbuiten geen vergunning wordt verleend. Een seksbedrijf is 'breder' dan een seksinrichting en kan dus op meer zien dan alleen een seksinrichting, zie hiervoor de opgenomen definities in de APV. Met het beperken van het aantal vergunningen is sprake van een 'schaarse vergunning'. Als er sprake is van de verlening van schaarse vergunningen dan moet het bevoegde bestuursorgaan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. De geëigende weg om uitvoering te geven aan deze zorgplicht is dat het bevoegde bestuursorgaan in een beleidsregel uiteenzet hoe de selectieprocedure wordt ingevuld (en hier vervolgens uitvoering aan wordt gegeven). Regulering via het bestemmingsplan is eveneens mogelijk maar het planologisch volledig uitsluiten van seksbedrijven is echter niet toegestaan, althans een dergelijke keuze mag enkel zijn gebaseerd op een goede ruimtelijke ordening en mag niet worden gebaseerd op het motief dat in overwegende mate strekt tot bescherming van de openbare zeden, zie in dit verband uitspraak ECLI: NL: RVS:2002: AE2838. Overigens is het zo dat wanneer een ruimtelijk besluit ziet op verdeling van schaarse publieke rechten hiervoor ook beleid dient te worden opgesteld. Bij een schaarse vergunning dient de geldigheidsduur zodanig te worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grote mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investering en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal. In APV Heiloo is bepaald dat de vergunning wordt verleend voor de duur van 5 jaar, waarbij aansluiting is gezocht bij gemeente Alkmaar die een termijn hanteert van 3 jaar.

- Voorgesteld wordt om artikel 4:15 (verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame) aanzienlijk te vereenvoudigen. Het vigerende artikel is zeer uitgebreid met allerlei uitzonderingen en weigeringsgronden. Voorgesteld wordt slechts een verbod op te nemen voor handelsreclame aan onroerende zaken waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of ernstige hinder ontstaat voor de omgeving. De keuze wordt voorgelegd om de vigerende uitgebreide bepaling te handhaven dan wel te vervangen met de voorgestelde eenvoudiger verbodsbepaling.
- art. 5:18 lid 4 sub b (standplaatsvergunning) is redactioneel aangepast overeenkomstig het model. De oude formulering was in strijd met de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn staat een redelijk voorzieningenniveau niet toe als weigeringsgrond voor standplaatsen omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrije verkeer van diensten (artikel 14, punt 5, van de Dienstenrichtlijn). Op grond van de Dienstenrichtlijn mag wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld.

DOOR HET COLLEGE OVERWOGEN ALTERNATIEVEN

Bij de actualisering van de APV is zoveel mogelijk aangesloten bij de modelverordening van de VNG, hetgeen geldt voor alle vier de BUCH-gemeenten. De voorgestelde wijzigingen betreffen vooral redactionele wijzigingen, wetswijzigingen en herstel van omissies en hebben geen gevolgen voor de uitvoering in de zin van handhaving en/of vergunningen.

REGIONALE SAMENWERKING EN COULEUR LOCALE

Bij de actualisering van de APV is zoveel mogelijk aangesloten bij de modelverordening van de VNG, hetgeen geldt voor alle vier de BUCH-gemeenten. Voor alle BUCH-gemeenten is het hoofdstuk inzake de regulering prostitutie en aanverwante zaken aangepast in verband met het wetsvoorstel regulering sekswerk. Op grond van het wetsvoorstel zijn gemeentebesturen (wettelijk) verplicht de hierin gestelde eisen als strikte voorwaarden met betrekking tot vergunningverlening te hanteren. De BUCH-gemeenten kennen derhalve allemaal dezelfde voorschriften.

De sluitingstijden van de openbare inrichtingen en para commerciële rechtspersonen zijn niet gewijzigd en komen overeen met die van gemeente Bergen en Castricum. Ook de voorschriften inzake de evenementenvergunning, etc. zijn niet gewijzigd.

Voor wat betreft de bepalingen aangaande carbid schieten / vervoeren van carbid stoffen (artikel 2:73/ 2:73a) wordt aan alle BUCH-gemeenteraden de vraag voorgelegd of zij deze bepalingen na Covid wensen te handhaven of niet.

RISICO'S

Het besluit waarbij de APV gewijzigd wordt vastgesteld is niet voor bezwaar en beroep vatbaar.

FINANCIËN

Dit raadsvoorstel heeft geen financiële consequenties voor de begroting.

DUURZAAMHEID

Niet van toepassing.

PARTICIPATIE

Niet van toepassing. De herziening van de APV is beleidsarm en leidt niet tot veranderingen en/of wijzigingen in de (beleids)uitvoering.

UITVOERING, PLANNING EN ORGANISATIE

Na vaststelling dienen beide besluiten bekend te worden gemaakt in het gemeenteblad en op de gemeentelijke website ten behoeve van de inwerkingtreding.

BIJLAGEN

1. Raadsbesluit: Algemene plaatselijke verordening Heiloo 2023
2. Toelichting Algemene plaatselijke verordening Heiloo 2023
3. Raadsbesluit technische wijziging Algemene plaatselijke verordening Heiloo in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

ACHTERLIGGENDE DOCUMENTEN

Niet van toepassing

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Heiloo



F.H.W. de Jong
secretaris



M. ten Bruggencate
burgemeester