

Aan de raad van de gemeente  
LEIDSCHELDAM-VOORBURG

Datum 23 oktober 2007

Onderwerp Raadsvoorstel tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening (regulier onderhoud en deregulering)

Categorie A

DIS Nummer 2007/27702

Portefeuillehouder Burgemeester

Behandeld door De heer Görtz 9099 / de heer Van Moolenbroek 8196

Samenvatting

Dit raadsstuk bevat een groot aantal wijzigingen van de Algemene Plaatselijke Verordening. Naast reguliere onderhoud - de vorige onderhoudswijziging dateert alweer van december 2004 - bestaat de eigenlijke kern van dit raadsstuk uit een aantal dereguleringsvoorstellen.

## **1. Regulier onderhoud**

Een deel van de wijzigingen is noodzakelijk omdat wetten zijn veranderd (zodat verwijzingen naar die wetten niet meer kloppen), uitspraken van rechters dat soms nodig maken, en om redactionele verbeteringen van artikelen of toelichting te kunnen doorvoeren. Ook zijn enkele wensen vanuit de praktijk verwerkt.

## **2. Deregulering**

### **2.1 Inleiding**

Burgers en bedrijven vragen al geruime tijd om initiatieven van de overheid om hun administratieve lasten te verlichten als gevolg van het administratieve verkeer met diezelfde overheid.

Administratieve lasten worden weliswaar voor het overgrote deel veroorzaakt door rijksregels, maar ook gemeentelijke regels zijn in dit licht een nadere beschouwing waard.

Begin dit jaar is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het project "Vermindering regelgeving en toezicht" gestart. Daarbij wordt samengewerkt met de betrokken departementen en andere partijen. De eerste stap voor de VNG is geweest om alle vergunningen van de APV tegen

het licht te houden en waar mogelijk af te schaffen, te vervangen door een algemene regel, of te vereenvoudigen. Dit alles met als doel een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Een uitgangspunt daarbij is dat er wordt uitgegaan van vertrouwen in burgers en bedrijven.

Dat de VNG als eerste heeft gekozen voor het (her)beoordelen van de vergunningstelsels uit de APV heeft als reden dat de regeldruk die burgers en ondernemers ervaren grotendeels wordt veroorzaakt door vergunningen. Een vergunning moet worden aangevraagd, er moeten leges betaald worden en men moet wachten op de verlening van de vergunning etc. Door het vergunningstelsel op punten aan te passen kunnen de administratieve lasten voor zowel burgers en bedrijven als de gemeente zelf op korte termijn terug gebracht worden.

Deregulering is geen doel op zich, het maakt onderdeel uit van het proces om de dienstverlening van gemeenten aan burgers en bedrijven te verbeteren. In dit licht bezien zullen ook de bedrijfsprocessen binnen de gemeente kritisch bekeken, en waar nodig aangepast, moeten worden. Afschaffen van het aantal regels is immers geen garantie dat de burger minder 'last' heeft van de overheid.

Naast de wens tot verbetering van dienstverlening en deregulering is ook de invoering van de Europese dienstenrichtlijn reden geweest de vergunningstelsels tegen het licht te houden. Beide toetsingsacties hebben tot de volgende vragen geleid: Is de vergunning noodzakelijk? Kan er in plaats van een vergunning worden volstaan met een meldingsplicht? Kan het vergunningstelsel worden omgezet in algemene regels? In de algemene toelichting bij deze wijziging wordt hier meer aandacht aan besteed.

In de volgende paragraaf zullen de belangrijkste voorstellen en gemaakte keuzes worden toegelicht. Voor artikelen die zijn vervallen geldt dat in de toelichting bij dat artikel wordt uitgelegd wat hier de overwegingen voor zijn geweest.

## **2.2 De voorstellen**

- a. In het eerste hoofdstuk wordt een nieuw artikel toegevoegd met daarin een viertal algemene weigeringsgronden. Deze zijn opgenomen om meer eenduidigheid te krijgen door de gehele APV. Tevens zijn deze nu getoetst aan de Europese dienstenrichtlijn. (Zie de toelichting bij dit artikel voor meer informatie).
- b. De artikelen 2.1.2.1 (Optochten) en 2.1.4.1 (Feest, muziek en wedstrijd e.d.) komen te vervallen. Deze worden ondergebracht bij de evenementenbepaling (artikel 2.2.1). Overweging is dat deze activiteiten vaak gepaard gaan met activiteiten die al onder de evenementenbepaling vielen. Dit leidde er toe dat burgers en ondernemers meerdere

vergunningen nodig hadden voor één 'evenement'. Met het onderbrengen van deze artikelen in artikel 2.2.1 worden de administratieve lasten voor burgers en ondernemers terug gebracht.

- c. De vergunningplicht voor voorwerpen op, aan of boven de weg wordt in stand gehouden. Voornaamste reden is dat er nu een beleid ten aanzien ondersteunende horeca (incl. terrassen) wordt ontwikkeld. Voor deze soort horeca is geen exploitatievergunning nodig. Als de vergunningplicht uit artikel 2.1.5.1 nu zou worden afgeschaft is er geen mogelijkheid meer om regels voor terrassen van de ondersteunende horeca op te leggen of hier voorwaarden aan te kunnen verbinden. Mogelijk dat de vergunningplicht uit dit artikel, bij positieve ervaringen, in de toekomst alsnog kan worden afgeschaft.
- d. In artikel 2.1.5.3 (maken of veranderen van een uitrit) wordt de vergunning omgezet in een meldingsplicht. Reden is dat de gemeente in principe altijd bereid is mee te werken aan het realiseren van een uitrit. Het college kan nu de melding toetsen en indien gewenst hier voorwaarden aan verbinden of deze weigeren.
- e. In artikel 2.2.2 (evenementen) wordt een meldingsplicht ingevoerd voor kleine evenementen. Reden voor het invoeren van deze meldingsplicht is dat de hulpdiensten, m.n. brandweer en politie, op de hoogte willen en moeten zijn van tijdstip en plaats van dergelijke activiteiten. In de huidige APV zijn deze kleine evenementen geheel vrijgesteld, dit is echter voor de hulpdiensten een ongewenste situatie. Onder een klein evenement wordt verstaan: een straatfeest of -barbecue met niet meer dan 50 bezoekers, dat niet meer dan twee straten beslaat en wat plaats vindt tussen 9.00 en 23.00 uur. Burgers die een dergelijk evenement willen organiseren kunnen hiervoor een (digitaal) meldingsformulier invullen en opsturen.
- f. In navolging van de VNG is gekozen om het horeca-exploitatievergunningstelsel te handhaven (artikel 2.3.1.2). Belangrijkste overweging daarbij is dat veel gemeenten van mening zijn dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van overlast. (In met name kleine gemeenten met een overzichtelijk uitgaansgebied en/of enkele bekende horecaondernemingen, is minder of geen behoefte aan zo'n stelsel.) Verder wordt een algemene regel niet voldoende geacht om deze materie te regelen vanwege het persoonsgebonden aspect van de vergunning. Andere argumenten die pleiten voor handhaving zijn opgenomen in de algemene toelichting bij Afdeling 2.3 Toezicht op openbare inrichtingen (zie blz. 62 e.v. Wijziging van de Toelichting van de APV). Met de keuze vóór handhaving van de exploitatievergunning is tegelijkertijd ook gezocht naar mogelijkheden om de reikwijdte van de vergunningplicht te beperken. Voorgesteld wordt om in artikel 2.3.1.2 een aantal categorieën van kleinschalige horecagelegenheden, waar de openbare orde evident niet in het geding is, vrij te stellen van de vergunningplicht. Daarbij gaat het om horecabedrijven in zorginstellingen, musea, crematoria en rouwcentra, bedrijfskantines, tearooms verbonden aan een bakkerij, ijssalons, hotels, pensions en

sportkantines, wijkgebouwen, schoolkantines en bijgebouwen bij kerken, zolang deze niet commercieel geëxploiteerd worden.

Tevens wordt het voor nieuwe aanvragers van een exploitatievergunning verplicht een recente Verklaring omtrent gedrag te overleggen. Hiermee wordt een extra weigeringsgrond ingevoerd. Dit houdt verband met de controle op grond van de Wet BIBOB. De justitiële gegevens uit het onderzoek in het kader van de Drank- en Horecawet mogen niet gebruikt worden bij de beoordeling van de aanvraag exploitatievergunning, terwijl deze gegevens aanleiding kunnen zijn de vergunning te weigeren. Met het opvragen van een VOG wordt in feite hetzelfde bereikt. Indien de VOG niet wordt afgegeven en dus niet kan worden overlegd kan de vergunning worden geweigerd.

- g. In artikel 2.3.3.17 wordt de geldigheidsduur van de vergunning voor het plaatsen van speelautomaten verlengd van één naar drie jaar. Dit heeft een directe lastenverlichting voor zowel de exploitanten als de gemeente tot gevolg.
- i. Venten (artikel 5.2.2) wordt vrijgesteld van vergunningplicht. Overweging is geweest dat venten over het algemeen geen groot gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Er zijn algemene regels opgenomen waaraan venters zich dienen te houden. In de nieuwe artikelen is opgenomen dat venten alleen is toegestaan tussen 9.00 en 18.00 uur en dat het college gebieden kan aanwijzen waar venten verboden is. Deze zijn reeds aangewezen in het huidige ventbeleid. De bescherming van de openbare orde en veiligheid blijven gewaarborgd, door de samenwerking van de beleidsregels en de artikelen uit de APV.

### **2.3 Concrete resultaten**

In bovenstaande paragraaf is aangegeven wat er gewijzigd wordt ten opzichte van de huidige APV en waarom deze keuzes gemaakt zijn. Hierin stond ook al aangegeven dat deze operatie is ingegeven door een wens tot deregulering. In deze paragraaf zal dan ook uiteen gezet worden wat deze wijzigingen nu direct voor lastenverlichting opleveren.

Met de nu voorliggende wijziging wordt één vergunningsstelsel volledig afgeschaft en vervangen door algemene regels (venten), één vergunningsstelsel wordt omgezet in een meldingsplicht (maken van uitrit) en twee vergunningsstelsels gaan op in een reeds bestaand stelsel (Optochten en Feest, muziek en wedstrijd). Tevens wordt van een vergunning de geldigheidsduur verlengd van één naar drie jaar (Speelautomaten).

Kijkend naar het gemiddelde over de laatste vier jaren betekent dit dat er in voornoemde categorie op jaarbasis ongeveer 45 tot 50 vergunningen minder aangevraagd hoeven te worden door burgers of bedrijven (en dus door de gemeente behandeld moeten worden). Dit is verdeeld over ongeveer

25 vergunningen voor de Wet op de Kansspelen (deze worden dan eens per drie jaar vernieuwd), 11 uitritvergunningen en 10 ventvergunningen. De cijfers fluctueren enigszins per jaar.

De omzetting van de uitritvergunning naar een melding brengt voor de ambtelijke organisatie geen directe verlichting van de administratieve lasten met zich mee. Bij de invoering van de meldingsplicht heeft het college vier weken de tijd om te beslissen of zij voorwaarden aan de uitweg wil stellen of deze (in het uiterste geval) niet wil toestaan. In het huidige vergunningstelsel bedraagt de beslistermijn acht weken. Halvering van deze termijn betekent dat de druk op het ambtelijk apparaat iets zal toenemen.

De afschaffing van de zelfstandige vergunning voor optochten en voor feest, muziek en wedstrijd levert geen directe lastenverlichting op voor de burger. Deze vergunningen worden nu ondergebracht onder de evenementenbepaling. De vergunning moet nog wel worden aangevraagd, maar nu op een ander artikel. De winst in deze wijziging zit in het feit dat er meer duidelijkheid komt voor de burger, deze heeft nu nog maar te maken met één aanvraagprocedure voor alle soorten evenementen.

Voor de ondernemers die een kansspelautomaat in hun inrichting willen plaatsen betekent dit een grote verlichting van de administratieve lasten. Zij hoeven in de toekomst de vergunning nog maar eens per drie jaar aan te vragen in plaats van ieder jaar. Voor venters houdt de wijziging zelfs in dat deze in het geheel geen vergunning meer aan hoeven te vragen.

Naast de bovenstaande wijzigingen wordt de exploitatievergunning voor bepaalde soorten horeca vrijgesteld. In de huidige APV zijn horeca in zorginstellingen, musea en dergelijke al vrijgesteld. Met deze wijziging geldt dit ook voor hotels, pensions, ijssalons en tearooms bij een bakkerij. Er valt op dit moment geen inschatting te maken van het aantal vergunningen wat hiermee niet meer afgegeven hoeft te worden. Reden is dat deze wijziging alleen geldt voor nieuwe aanvragen. De huidige exploitatievergunningen worden namelijk verleend voor onbepaalde tijd.

Naast de reeds genoemde soorten horeca zullen in het ondersteunende horecabeleid, wat momenteel aangepast wordt naar aanleiding van ingediende zienswijzen, nog meer horeca-instellingen vrijgesteld worden van vergunningplicht. Dit bijgestelde beleid zal te zijner tijd worden vastgelegd in een *Nota Ondersteunende Horeca*.

Bij deze cijfers moet opgemerkt worden dat er twee belangrijke onderdelen niet meegenomen zijn in deze wijziging. Dit zijn de (licht-)reclamevergunningen en de kapvergunningen. Met name op het gebied van kapvergunningen kan er een grote slag geslagen worden met betrekking tot deregulering. Hier wordt later verder op in gegaan.

Bovenstaande cijfers lijken qua aantal niet groot, maar voor burgers en bedrijven betekenen deze wijzigingen een grote verlichting van de administratieve lasten. Door afschaffing van een vergunning, omzetting naar een melding van een andere vergunning, verlenging van de geldigheidsduur van een vergunning en het opgaan van drie vergunningstelsels in één overkoepelend stelsel hoeven burgers en bedrijven minder vergunningen aan te vragen. Daar komt bij dat er met deze wijziging van de APV een groot aantal artikelen vereenvoudigd wordt. Al met al wordt de APV voor iedereen duidelijker, makkelijker te begrijpen en te interpreteren.

## **2.4 MKB-Nederland voorstellen**

Vooruitlopend op de dereguleringsvoorstellen van de VNG heeft het MKB-Nederland begin dit jaar alle gemeenteraden het rapport "De ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening" toegestuurd. In dat rapport, dat in samenwerking met het Ministerie van Economische zaken is opgesteld, werden voorstellen gedaan om een aantal veel voorkomende ondernemersvergunningen te vervangen door algemene regels.

In een reactie op het verschijnen van dat rapport hebben wij uw raad geadviseerd de voorstellen van de VNG af te wachten onder de toezegging het rapport bij de herziening van de APV in het kader van de deregulering te betrekken. (Raadsbrief van 3 april 2007, nr. 2007/10821)

De VNG heeft inmiddels laten weten dat het MKB rapport uitdrukkelijk is betrokken bij het opstellen van haar eigen dereguleringsvoorstellen. Dat rapport is daarmee ook - zij het impliciet - in de thans voorliggende voorstellen verdisconteerd, nu deze rechtstreeks op de VNG voorstellen zijn gebaseerd.

## **3. Inspraak**

### **3.1 Procedure**

Het voornemen om de APV te wijzigen is bekendgemaakt in de Gemeenterubriek van 13 september 2007 en op de gemeentelijke website. De ontwerp-raadsstukken (raadsvoorstel, wijzigingsverordening en wijziging van de toelichting) hebben van 13 september tot en met 3 oktober jl. ter inzage gelegen in de beide servicecentra. Tevens waren de stukken te raadplegen via de website.

### **3.2 Reacties en aanpassing van het ontwerp**

Er zijn geen inspraakreacties op de wijzigingsvoorstellen ontvangen. De voorliggende wijzigingsverordening is dan ook inhoudelijk niet aangepast ten opzichte van het ontwerp.

Op een punt is het ontwerp wel aangepast. Door een wijziging van de Wet op de openluchtrecreatie vervalt per 1 januari 2008 het verbod om te kamperen buiten kampeerterreinen. Gemeenten die willen voorkomen dat op allerlei plaatsen in het buitengebied (of in de bebouwde kom) gekampeerd kan worden, dienen zelf een regeling in het leven te roepen. De VNG adviseert om die regeling in de APV op te nemen. Door het nieuwe artikel 2.4.26 kan het huidige beleid worden voortgezet.

#### **4. Toekomstige deregulering**

Met deze wijzigingen is een eerste belangrijke stap gezet naar vermindering en vereenvoudiging van regels in de APV. Deze stap kan tevens worden gezien als een start van het college met het verminderen van administratieve lasten, zoals ook in het collegeprogramma is opgenomen. Ook op andere terreinen zal worden bekeken waar deregulering kan plaatsvinden.

Voor wat betreft de APV ligt reeds een aantal concrete dereguleringsstappen in het verschiet.

Zoals hiervoor in 2.2 onder c gemeld kan de vergunningplicht voor voorwerpen op, aan of boven de weg (artikel 2.5.1.5) bij gunstige ervaringen in de toekomst mogelijk alsnog worden afgeschaft.

Andere voorstellen van de VNG kunnen nu nog niet worden overgenomen omdat deze nog eerst een nadere voorbereiding, uitwerking en verkenning van de gevolgen behoeven. Zo hebben wij het voornemen uw raad voor te stellen om de kapvergunningplicht voor particuliere bomen af te schaffen (Afdeling 4.5 APV) en te vervangen door een lijst met monumentale en beschermingswaardige bomen. Bomen op die lijst mogen niet worden gekapt behoudens een bij hoge uitzondering te verkrijgen ontheffing. Concrete voorstellen kunnen op dit moment niet worden gedaan, omdat de betreffende (concept)lijst nog in voorbereiding is en ook omdat het bijbehorende inspraak- en communicatieproces specifieke aandacht vereist.

De VNG doet verder het voorstel om de vergunningplicht voor reclame-uitingen in de vorm van borden en opschriften op en aan gebouwen drastisch in te perken en alleen nog voor lichtreclames een dergelijke vergunning te eisen. Ook kan aan een minder verregaande inperking worden gedacht. De gevolgen van beide opties zijn op dit moment nog onvoldoende helder en compleet in kaart gebracht om tot een verantwoorde wijziging te kunnen besluiten.

De bepalingen uit Afdeling 4.2 (Afvalstoffen) en delen van Afdeling 4.5 (bodem-, weg en milieuverontreiniging) zullen in navolging van de VNG uit de APV worden gehaald en worden ondergebracht in een separate Afvalstoffenverordening. De nieuwe bepalingen zullen zijn aanpast aan de laatste wijzigingen van de Wet Milieubeheer. Overigens komt de VNG ook hier binnenkort met een nieuwe gedereguleerde model-afvalstoffenverordening.

Tenslotte is er voor wat betreft de APV nog een laatste dereguleringsimpuls te verwachten medio 2008. Nu de vergunningstelsels tegen het licht zijn gehouden, verwacht de VNG verdere winst te behalen door het verminderen, vereenvoudigen en herstructureren van de overige regels in de model-APV. De start van dit project is voorzien in de 2<sup>e</sup> helft van 2007.

## **5. Voorstel**

Wij stellen uw raad voor te besluiten tot aanpassing van de Algemene Plaatselijke verordening door vaststelling van bijgaand besluit met bijgevoegde wijzigingsverordening.

Het college van Leidschendam-Voorburg,

A. Thijssen  
secretaris

mr.drs. B.J. Bruins  
burgemeester