

BIJLAGE : toelichting op de voorgestelde wijzigingen in de Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2021

Tekstuele en wetstechnische wijzigingen

In de Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2021 wordt een aantal taalkundige aanpassingen gedaan. Dat verbetert de leesbaarheid. Ook bevat de APV verwijzingen naar de Drank- en Horecawet. Op 1 juli 2021 treedt de wijziging van de Drank- en Horecawet in werking. Vanaf die datum heet die wet: Alcoholwet.

Veruit de meeste tekstuele wijzigingen spreken voor zich. Wijzigingen die niet voor zich spreken, lichten we hieronder verder toe.

Inhoudelijke wijzigingen

I Artikel 2:12 vergunning in plaats van melding voor het maken of veranderen van een uitweg

Met de vaststelling van de APV Tiel 2019 besloot u al om de meldingsplicht voor het maken of veranderen van een uitweg te laten vervallen en weer vergunningplichtig te maken. Bij de bekendmaking van de APV Tiel 2019 is iets fout gegaan. Daardoor is de voorgestelde wijziging van dit artikel niet van kracht geworden en bleef de meldingsplicht gelden. Daarom herhalen we het voorstel van destijds nog een keer:

In artikel 2:12 stond dat voor het maken of veranderen van een uitweg een melding nodig was. Het college kon het maken of veranderen van die uitweg vervolgens uiterlijk binnen 8 weken verbieden. Wij stellen voor om de meldingsplicht te wijzigen in een vergunningplicht. Dat doen we, omdat dat voor aanvragers van verschillende omgevingsvergunningen eenvoudiger en duidelijker is. Aanvragers kunnen via het Omgevingsloket (www.omgevingsloket.nl) één omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten aanvragen. Eén van die activiteiten is het maken of veranderen van een uitweg. Het Omgevingsloket kent daarvoor geen meldingsysteem. We willen zoveel mogelijk voorkomen dat een aanvrager toch weer bij “twee loketten” terecht komt.

II Afdeling 4, toezicht op openbare inrichtingen: duidelijker systematiek die aansluit bij de Drank- en Horecawet

In de artikelen 2:28 tot en met 2:31 zoals die in Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2019 staan, lopen de vergunningplicht, weigerings- en intrekkinggronden soms door elkaar heen. Daar brengen we verandering in. We sluiten hierbij zoveel mogelijk aan bij de systematiek en terminologie van de Drank- en Horecawet (per 1 juli 2021: Alcoholwet). Dat verhoogt de duidelijkheid en leesbaarheid.

III Tegengaan van onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

In het Veiligheidsbeleid staat dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit als speerpunt vermeld. Drugshandel, witwassen, (belasting)fraude, illegaal gokken, underground banking en uitbuiting zijn voorbeelden van criminele, economische activiteiten die de samenleving kunnen ondermijnen. De aanpak van deze vorm van (georganiseerde) criminaliteit is een bijzonder lastige taak. De verwevenheid van boven- en onderwereld, en de verhulling van de criminaliteit, bemoeilijken de bestrijding daarvan. Deze vormen van criminaliteit zijn niet altijd zichtbaar, maar tasten de fundering van een wijk of de stad aan. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie maar zorgen ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat. Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren

waar het toezicht van de overheid beperkter is. Ook Tiel kent gebieden die fysiek, sociaal en economisch achterblijven. Deze gebieden zijn extra vatbaar voor criminele ondermijnende activiteiten. Dit in combinatie met branchevershraling, leegstand en een hoog verloop van ondernemers maakt dat de leefbaarheid onder druk staat.

Om het vestigingsklimaat voor ondernemers te verbeteren en de ondermijnende criminaliteit te bestrijden kent Tiel de aanpak ondermijning. Dit betreft een integrale aanpak bestaande uit een combinatie van het stimuleren van positieve ontwikkelingen en het voorkomen, signaleren en terugdringen van ondermijnende criminaliteit. Zo worden kwetsbare straten weer in hun kracht gezet waarbij wordt gestuurd op kwalitatief goed ondernemerschap.

Om de aanpak ondermijning te versterken, wordt in de Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2021 een extra afdeling opgenomen gericht op het stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat. Ons college krijgt de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningplicht te introduceren voor panden, straten, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan. Uit juridisch wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de gemeenteraad bevoegd is op grond van de autonome verordenende bevoegdheid om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat te reguleren met een vergunningplicht. Het betreft hier geen vergunning in het belang van economische ordening, maar primair in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid om te beslissen op vergunningaanvragen belegd bij de burgemeester.

De mogelijkheid tot het instellen van een vergunningplicht voor ondernemers is een van de instrumenten voor de bestrijding van malafiditeit in het ondernemerschap. De gemeente kan controle uitoefenen op de naleving van de gestelde voorwaarden en handhaven bij overtreding. Van de mogelijkheid om een vergunningplicht te introduceren gaat bovendien een preventieve werking uit. Dit draagt bij aan het aantrekken van bonafide ondernemers en het weren van malafide ondernemers. Pandeigenaren worden zo gestimuleerd hun verantwoordelijkheid te nemen om bonafide ondernemers in hun panden te vestigen.

Ook kan bij de aanvraag voor een vergunning de Wet Bibob worden ingezet. In 2013 is het toepassingsbereik van de Wet Bibob uitgebreid naar alle gemeentelijke vergunningen die worden afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit. Het instrument van een vergunningplicht is overigens niet ongebruikelijk in een gemeente. Zo geldt voor horeca-inrichtingen een vergunningplicht, waarbij aan vergelijkbare voorwaarden wordt getoetst. Het gaat dan ook om voorwaarden waarvan in beginsel van ondernemers kan worden geëist dat zij daar aan voldoen.

Voor de bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2021 is gebruik gemaakt van voorbeelden uit de Handreiking APV en ondermijning van de VNG en in het bijzonder van de bepalingen in de APV van de gemeente Schiedam. De handreiking van de VNG kunt u vinden op internet: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/handreiking-apv-en-ondermijning.pdf>

Artikel 2:40A Definities

Voor het begrip bedrijf wordt aangesloten bij het algemeen spraakgebruik. Het betreft hier voor het publiek toegankelijke bedrijven, zoals winkels of dienstverlenende bedrijven.

De vergunning wordt aangevraagd door de leidinggevende voor wiens rekening en risico het bedrijf geëxploiteerd wordt. Voor de definitie van het begrip leidinggevende is aansluiting gezocht bij de bepaling over de vergunningplicht voor openbare inrichtingen. Het 'voor

rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de leidinggevende moet er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon zijn die kan worden beschouwd als leidinggevende. De feitelijke of onmiddellijke leiding van de exploitatie van het bedrijf kan weer bij een ander persoon rusten. Ook die persoon is leidinggevende.

Artikel 2:40B aanwijzing vergunningplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten.

De systematiek van afdeling 7a gaat uit van een gebouw-, gebieds- of bedrijfsmatige activiteitgerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de stad geleverd worden. Het college kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van een verplichte vergunning.

De noodzaak van een aanwijzing en de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De aanwijzing moet proportioneel zijn en voldaan aan de eisen van subsidiariteit. Ook de verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn zijn van toepassing. Bij een gebiedsgewijze aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede gezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied.

De vergunningplicht kan op gebouwniveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten (strafbare feiten) van toepassing te verklaren op het gebouw of wanneer als gevolg van de wijze van exploitatie in dat gebouw de leefbaarheid of openbare orde onder druk staat (repressieve aanwijzing). Daar waar strafbare feiten in een gebouw worden geconstateerd en de gebouweigenaar niet intrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan biedt een gebouwsgewijze vergunningplicht soelaas. De vergunningplicht is dan direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer.

Daarmee kan maatwerk worden geboden en worden andere ondernemers, voor zover dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald gebouw is gericht, kan dan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

Als sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaalde branche of gebied, dan kan een vergunningplicht voor een bedrijfsmatige activiteit of gebied worden ingevoerd.

Een aanwijzing van een bepaalde bedrijfsmatige activiteit kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde bedrijfsmatige activiteit wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan. Bij aanwijzing van een bedrijfsmatige activiteit wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid gereguleerd moeten worden.

Tot slot kunnen (op voorhand) straten of gebieden aangewezen worden (preventieve aanwijzing). Bij een dergelijke aanwijzing gelden voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden of straten een vergunningplicht. Dit kan gerechtvaardigd zijn nu de aanwijzing alleen plaatsvindt bij straten of gebieden waar de leefbaarheidsproblemen het grootst zijn en de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Het belang van de verbetering van de situatie in de gehele straat of het gebied kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naastgelegen gebouw verplaatst. Een dergelijke aanwijzing zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.

Het college wijst een gebouw, gebied of een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend aan als in dat gebied dan wel door de wijze van exploitatie van het gebouw of door de bedrijfsmatige activiteiten naar het oordeel van het college de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor een aanwijzing niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Een aanwijzing kan ook preventief worden gegeven voor een bedrijfsmatige activiteit of gebied waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren.

Artikel 2:40C Vergunningplicht

In artikel 2:40C is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw, straat of gebied zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kunnen ook alle bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. Het college kan ook gemeentebreed een bedrijfsmatige activiteit aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die bedrijfsmatige activiteiten die behoren tot de branche.

Artikel 2:40D Eisen leidinggevend

Aan leidinggevend worden eisen gesteld. Gedragingen die in ieder geval worden meegenomen in de beoordeling van het levensgedrag van de leidinggevende zijn: betrokkenheid bij geweldsdelicten, witwaspraktijken, gebruik en/of handel in drugs, rijden onder invloed, discriminatie, verboden wapenbezit, eerdere weigering van een vergunning vanwege levensgedrag en dergelijke. In beginsel zullen gedragingen en veroordelingen die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het besluit hebben plaatsgevonden, worden meegenomen in de beoordeling omtrent het levensgedrag. Dit om te voorkomen dat iemand levenslang wordt achtervolgd door in het verleden gemaakte fouten. Indien er wel gedraging(en) en/of veroordeling(en) in de vijf jaar voorafgaand aan het besluit hebben plaatsgevonden, die leiden tot een beoordeling van het levensgedrag, kunnen gedragingen en/of veroordelingen langer dan vijf jaar voorafgaand aan het besluit in de beoordeling worden betrokken. De burgemeester weigert de aanvraag voor een vergunning indien gedraging(en) en/of veroordeling(en) getuigen dat de leidinggevende van slecht levensgedrag is. Met de eis ten aanzien van levensgedrag wordt aansluiting gezocht bij de bestaande jurisprudentie en het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet, beiden gebaseerd op de Drank- en Horecawet.

Artikel 2:40E Aanvraag om vergunning

Dit artikel regelt de manier waarop een aanvraag moet worden ingediend en welke bescheiden in ieder geval overgelegd moeten worden. In dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag van een vergunning geregeld en alsmede welke gegevens en bescheiden in ieder geval moeten worden overgelegd.

Als dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, dan kan om aanvullende gegevens worden verzocht. Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

Artikel 2:40F Beslistermijn

De beslistermijn komt overeen met de beslistermijn op aanvragen om een vergunning voor openbare inrichtingen (horecabedrijven).

Artikel 2:40G Weigeringsgronden

Dit artikel bevat een imperatieve weigeringsgrond en facultatieve weigeringsgronden. De burgemeester moet de vergunning weigeren als de activiteiten van het bedrijf in strijd zijn met bijvoorbeeld het bestemmingsplan of als een leidinggevende niet voldoet aan de criteria zoals die in artikel 2:40D zijn opgenomen. De burgemeester kan de vergunning weigeren als een situatie als bedoeld in het tweede lid zich voordoet. .

Artikel 2:40H Intrekken of wijzigen van een vergunning

De artikelen 1:6 en 1:8 kennen algemene gronden om een verleende vergunning in te trekken of te wijzigen. Artikel 2:40H biedt extra mogelijkheden om een vergunning in te trekken of te wijzigen.

Artikel 2:40I Sluiting

Dit artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid om een bedrijf te sluiten dat zonder vergunning wordt geëxploiteerd of in de gevallen die normaliter aanleiding zouden zijn om een vergunning in te trekken of te wijzigen.

Van het verbod om zich in een gesloten bedrijf te bevinden kan de burgemeester ontheffing verlenen bijvoorbeeld om noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden die geen uitstel kunnen leiden uit te kunnen voeren.

Artikel 2:40J Geboden en verboden leidinggevende

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2:40K Overgangsbepaling

De vergunningplicht op grond van het aanwijzingsbesluit en het verbod om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten te verrichten, geldt voor nieuwe exploitanten onmiddellijk na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Onder nieuwe exploitanten worden ook verstaan: exploitanten die een andere bedrijfsmatige activiteit dan voorheen willen uitoefenen of op een andere locatie dan voorheen. Exploitanten kunnen dus niet de inwerkingtreding van het verbod rekken door op een locatie waar zij al actief zijn, over te stappen op een andere bedrijfsmatige activiteit die ook onder de aanwijzing valt. Zij kunnen de inwerkingtreding van het verbod ook niet rekken door naar een locatie verderop in de aangewezen straat uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en dienen over een vergunning te beschikken.

Voor zittende exploitanten geldt dat zij drie maanden de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Lukt dat niet tijdig, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een eventueel reeds verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaving van het verbod overgaan.

IV Artikel 2:48a/2:74a verbod recreatief gebruik lachgas

In de Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2019 staat nu dat het college gebieden aan kan wijzen waar het verbod op recreatief gebruik van lachgas geldt. Op 19 december 2019 besloot ons college om een aantal gebieden aan te wijzen waarvan bekend is dat het gebruik van lachgas daar tot overlast leidt. Uw raad nam op 21 april 2021 raadsbreed een motie aan om in de APV een algeheel verbod op het recreatief gebruik van lachgas in de openbare ruimte op te nemen. De motie is besproken met de politie. Ook de politie merkt dat het recreatief gebruik van lachgas, de overlast en de vervuiling die daarmee gepaard gaat, niet beperkt blijft tot de aangewezen gebieden. Ook moeten we voorkomen dat sprake is van "waterbed-effect"; dat komt een efficiënte handhaving niet ten goede. Er is dus voldoende aanleiding om een algeheel verbod op het recreatief gebruik van lachgas in te stellen.

Op 12 mei 2021 ontvingen wij een Ledenbrief van de VNG. Deze Ledenbrief is als bijlage bij het voorstel gevoegd. Kort samengevat stelt de VNG dat het verbod op het recreatief gebruik van lachgas valt onder artikel 2:74a van de model-APV van de VNG. Dat artikel stond al in de Algemene Plaatselijke Verordening Tiel 2019 en luidt als volgt: *"Het is verboden op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben."* Lachgas is aan te merken als "daarop gelijkende waar". Artikel 2:74a komt daarmee tegemoet aan de motie van uw raad: het lachgas verbod geldt dan voor de gehele gemeente. Artikel 2:48a kan daarmee vervallen.

Bijkomend voordeel is dat voor artikel 2:74a van de model-APV op 1 juli 2021 een zogenaamde feitcode beschikbaar komt. Dat maakt handhaving eenvoudiger; politie en BOA's hoeven dan bij een overtreding van het verbod geen zelfstandig Proces Verbaal (een zogenaamd tik-PV) op te maken, maar kunnen direct een bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigen. Dat scheelt veel administratief werk.