

Aandachtsgebied: Dienstverlening
Team Bestuursondersteuning
E-mailadres: l.berg@barneveld.nl
Telefoonnummer: 06- 21 38 21 66

Raadsvoorstel nr. 3752
Barneveld, 7 oktober 2024
Portefeuillehouder: J. van der Tak

Onderwerp: Voorstel tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Barneveld (APV)

Samenvatting raadsvoorstel

Dit raadsvoorstel betreft (1) de periodieke actualisering van de APV. Voor het grootste deel bevat het voorstel tekstuele en juridisch-technische aanpassingen. Daarnaast wordt in dit voorstel ter uitvoering van een toezegging aan uw raad (2) ingegaan op afwijkingsmogelijkheden en differentiatie van (horeca)openingstijden.

Aan de raad,

Gevraagde beslissing:

1. De voorgestelde wijzigingen van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Barneveld (APV), die als concept-raadsbesluit bij dit raadsvoorstel gevoegd is, vast te stellen.
2. Kennis te nemen van de uiteenzetting en het advies over differentiatie van (horeca) openingstijden in de APV.

1. Inleiding

Gemiddeld één keer per jaar stellen wij uw raad voor de APV te wijzigen. Met zo'n wijziging worden de relevante juridische en beleidsmatige ontwikkelingen verwerkt die zich sinds de meest recente APV-wijziging hebben voorgedaan. Hieronder bij 'Argumenten' worden (1) de voorgestelde wijzigingen kort aangestipt. In de als bijlage gevoegde 'was-wordt-lijst' zijn de huidige versie van de te wijzigen bepalingen en de versie zoals die luidt wanneer uw raad met ons voorstel zou instemmen, naast elkaar te lezen. Tevens is bij elk te wijzigen artikel in die lijst een meer gedetailleerde toelichting te lezen dan hieronder bij 'Argumenten' weergegeven is.

Op 3 juli 2024 heeft de burgemeester u toegezegd om bij eerstvolgende APV-wijziging een uiteenzetting te geven over afwijkingen van en differentiatie in (horeca)openingstijden en om uw raad daarover te adviseren. Hieronder bij 'Argumenten' (2) volgen deze uiteenzetting en advies.

2. Beoogd effect

De APV zal weer up-to-date zijn.

3. Argumenten

1. Voorgestelde wijzigingen

- De definitie van 'gebouw' (artikel 1:1) moet gewijzigd worden omdat de Omgevingswet, waar de definitie naar verwijst, gewijzigd is op dat punt.
- Artikel 2:9 wordt gewijzigd om te verduidelijken dat vertoningen van straatartiesten etc. op openbare plaatsen niet per definitie daarvoor een ontheffing nodig hebben.
- In artikel 2:29, vierde lid, over sluitingstijden van de horeca, wordt een foutieve verwijzing naar artikel 2:28, vijfde lid gewijzigd in artikel 2:28, vierde lid.
- De artikelen 2:30, 2:41, 2:80 en 3:12a bevatten al bevoegdheden voor de burgemeester in specifiek beschreven gevallen om ruimten en/of erven af te sluiten, met een verbod om voorts in dergelijke

ruimten aanwezig te zijn. Het voorstel is om voor de burgemeester hieraan de bevoegdheid toe te voegen om een tijdelijke ontheffing van dat verbod te verlenen. Het betreft situaties waarin de gebruiker van die ruimte persoonlijke spullen (bijv. kleding) nodig heeft die zich nog in de betreffende afgesloten ruimte bevinden. Dit is meestal begrijpelijk en ook niet nadelig in het licht van het doel van de sluiting. Er ontbrak alleen nog een expliciete vermelding hiervan in de betreffende bepalingen. Bij deze wordt dit voorgesteld.

- De artikelen 2:34a tot en met 2:34f alsmede artikel 2:34h zijn, behoudens enige tekstuele en juridisch-technische verbeteringen, afkomstig van de Drank- en Horecaverordening gemeente Barneveld, die in verband daarmee ingetrokken kan worden.
- Er wordt een nieuw artikel 2:54 ingevoegd dat voorziet in een verbod om op openbare plaatsen te slapen. Slapen op openbare plaatsen heeft vaak hinder en overlast, brandgevaar, verontreiniging van de openbare ruimte en risico's voor de volksgezondheid tot gevolg. Vanuit de Barneveldse praktijk blijkt een behoefte om deze verbodsbepaling, die de VNG in haar model-APV aanbiedt, aan de APV toe te voegen.
- Sinds de meest recente wijziging van de APV 'loopt' de tekst van artikel 2:67 over het Digitale Opkoop register tekstueel niet meer goed. Het voorstel ter wijziging van deze bepaling repareert dit.
- In artikel 2:78 over gebiedsontzeggingen wordt een bepaling toegevoegd die volgens het Openbaar Ministerie formeel nodig is om een overtreding van zo'n ontzegging ook strafrechtelijk te kunnen handhaven.
- Op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 2:81 kan de burgemeester bepaalde bedrijfsmatige activiteiten op een bepaalde locatie in het belang van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van een nadelige beïnvloeding daarvan aanwijzen die ter plekke alleen verricht mogen worden als hij daar een vergunning voor verleend heeft. Deze vergunning wordt in de volksmond ook wel een 'ondermijningsvergunning' genoemd en heeft overeenkomsten met de vergunningen die al (lang) volgens de APV verplicht zijn voor horecabedrijven en seksinrichtingen. Vooral omdat veel van de mogelijk aan te wijzen bedrijfsmatige activiteiten onder de Dienstenrichtlijn van de Europese Unie vallen, zal mede in het licht van de richtlijnvoorwaarden, een besluit tot aanwijzing volgens de rechtspraak goed gemotiveerd moeten zijn om juridisch houdbaar te zijn.
- Volgens de landelijke wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht is het voor gemeenten mogelijk om bedrijven toe te staan om voor maximaal 12 dagen per kalenderjaar (collectieve en incidentele festiviteiten) af te wijken van de voor hem geldende reguliere geluidsnormen. Dit wordt ook wel de 12-dagenregeling genoemd. Deze mogelijkheid is voor de gemeente Barneveld vastgelegd in (met name) artikel 4:3 van de APV. Een bedrijf moet een incidentele festiviteit tijdig schriftelijk melden. In Barneveld is deze afwijkingsmogelijkheid beperkt tot bedrijven die gevestigd zijn op een bestemming waar evenementen toegestaan zijn en bij toepassing ervan moet het betreffende bedrijf zich nog steeds houden aan een geluidsnorm (die wel hoger is dan de reguliere geluidsnormen). Veel van de gemeenten die de 12-dagenregeling ook in hun verordening hebben opgenomen, kennen minder beperkingen dan in de APV van Barneveld opgenomen zijn. Over het algemeen is het verstandig om deze beperkingen bij de toepassing van de 12-dagenregeling te stellen. In specifieke gevallen kunnen deze beperkingen echter te veel knellen, terwijl op voorhand niet aannemelijk is dat anderen van die beperkingen voordeel zullen hebben. Een voorbeeld is de situatie waarin de afstanden tussen het bedrijf en de dichtstbijzijnde woningen dermate groot zijn, dat de kans op onevenredige geluidsoverlast klein zal zijn. In zulke gevallen is er behoefte aan maatwerk. Met de voorgestelde toevoeging in artikel 4:3 APV wordt dit mogelijk. Als het college in zo'n specifiek geval afwijkt, spreekt het voor zich dat dit extra eisen stelt aan de motivering in het licht van alle betrokken belangen.

- De artikelen 4:9a (paddenstoelen plukken), 4:10 en 4:11 (kappen van bomen) worden geactualiseerd in verband met het feit dat de Wet natuurbescherming, waar nu nog naar verwezen wordt, per 1 januari 2024 in de Omgevingswet is opgegaan. Voorgesteld om aan deze drie wijzigingen terugwerkende kracht tot en met de genoemde datum toe te kennen. Dit zijn wijzigingen van juridisch-technische aard.
- In artikel 5:33a (verbod van bestuurbare vliegers e.d. in natuurgebieden) wordt voorgesteld een nieuw lid toe te voegen, waarmee aangegeven wordt dat dit verbod niet geldt voor zover hierin al in de natuurwet- en regelgeving (te vinden in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving) voorzien is. Voor een deel van de natuurgebieden geldt volgens die wet- en regelgeving al een verbod om daar dergelijke voorwerpen of voertuigen (zoals drones) zonder omgevingsvergunning te gebruiken. Dit is een wijziging van juridisch-technische aard.
- Artikel 5:34 kent al een ontheffingsbevoegdheid van het verbod om vuur te stoken voor onder meer jaarwisselingsvuren. Voor de jaren waarin 31 december op een zondag valt, biedt de huidige tekst geen mogelijkheid om zo'n ontheffing in zo'n jaar te verlenen op 30 december. Gezien de behoefte die er in de praktijk daaraan bestaat en het feit dat er geen bezwaar tegen is, wordt expliciet bepaald dat in zo'n jaar de ontheffing ook verleend kan worden voor een jaarwisselingsvuur op 30 december.

2.Uiteenzetting over (horeca)openingstijden

In juridisch opzicht zijn er twee redenen die regulering van openingstijden van horeca kunnen rechtvaardigen: een goed woon- en leefklimaat voor de omgeving van de horeca-inrichting en de openbare orde. Voor het eerste motief staat het instrumentarium uit de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving ter beschikking. Als voorbeeld kan genoemd worden de geluidsvoorschriften (gesteld in decibels) waaraan vooral bedrijven zich moeten houden en die voor de avond en de nacht strenger zijn dan voor overdag. Deze voorschriften hebben gevolgen voor de bedrijfsvoering van bijvoorbeeld de horeca. Het is immers mogelijk dat zij qua geluid niet zonder meer aan die strengere geluidsvoorschriften kunnen voldoen. In theorie kan dan bijvoorbeeld het eerder sluiten een optie zijn. In de onderhavige uiteenzetting gaat het om het tweede motief voor de bedoelde regulering: de openbare orde.

Omdat horecabedrijven relatief snel effecten kunnen hebben op de openbare orde, zijn in artikel 2:29 van de APV de openingstijden vanuit dit motief generiek gereguleerd: tussen 24.00 en 6.00 uur dienen zij gesloten te zijn. Het bedrijf mag langer open zijn voor zover het beschikt over een ontheffing van de burgemeester. De burgemeester mag volgens artikel 2:30 van de APV alleen (tijdelijk) een beperking van de generieke openingstijden in concrete gevallen voor één of meerdere horecabedrijven opleggen als de openbare orde, veiligheid of gezondheid dat vergt. Zo'n beslissing betekent een beperking op de bedrijfsvoering, zodat er dermate sprake moet zijn van een probleem vanuit het perspectief van openbare orde, veiligheid of gezondheid om die beperking als gerechtvaardigd en evenredig aan te kunnen merken.

In juridisch opzicht is het theoretisch mogelijk om generiek beleid op te stellen dat tot doel heeft om te differentiëren qua openingstijden. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van een objectief aantoonbaar verschil ten aanzien van de openbare orde, veiligheid of gezondheid dat rechtvaardigt dat bepaalde horecabedrijven te maken krijgen met kortere openingstijden dan hun concurrenten elders binnen de grenzen van de gemeente. Verder dient aangetoond te worden dat een tijdelijke beperking van de openingstijden redelijkerwijs geen optie is als oplossing voor de achterliggende problematiek. In het geval de gemeente hier lichtvaardig mee om zou gaan, kan een horecabedrijf de in zijn nadeel werkende differentiatie met succes in een juridische procedure aan de kaak stellen wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Voor het opstellen van beleid ten aanzien van het afwijken van de openingstijden geldt in de kern hetzelfde wat hierboven uitgelegd is over het opstellen van beleid over differentiatie van openingstijden. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat het hierboven aangestipte artikel 2:30 van APV de burgemeester een bevoegdheid geeft (vooral tijdelijk) in te grijpen als een beperktere openingstijd van (een of meerdere) horecabedrijven vereist in het licht van een openbare-ordeprobleem. Dat blijkt in de praktijk naar tevredenheid te werken.

Tijdens de raadsvergadering van 3 juli 2024 kwam het buitengebied ter sprake als een gebied ten aanzien waarvan misschien andere openingstijden voor de horeca zouden kunnen gelden dan in de bebouwde kom. In het licht van de bovenstaande uiteenzetting lijkt ons deze differentiatie in juridisch opzicht weinig kansrijk te zijn. Vanuit het perspectief van openbare orde, veiligheid en gezondheid lijkt er immers niet bij voorbaat in het buitengebied al sprake te zijn van een andere situatie dan binnen de bebouwde kom die beperktere openingstijden rechtvaardigt, laat staan op permanente basis. Het feit dat er in het buitengebied meestal minder openbaar vervoer beschikbaar is dan in de bebouwde kom met de kans dat er meer bezoekers na consumptie van alcoholhoudende dranken toch een motorvoertuig gaan besturen, maakt dit bijvoorbeeld niet anders. Hoe goed het ook is om tegen te gaan dat dit voorkomt, de kans dat dit als een openbare-ordeprobleem kan worden aangemerkt is namelijk gering.

Ons advies is dan ook om geen differentiatie aan te brengen in de APV-openingstijden voor horecabedrijven.

4. Kanttekeningen

N.v.t.

5. Financiën

N.v.t.

6. Participatie en communicatie

a) Participatie: n.v.t.

b) Communicatie: na uw vaststelling van de wijzigingsverordening zal een bekendmaking in het elektronische gemeenteblad volgen. Kort daarna kunnen de wijzigingen in werking treden en zal de actuele tekst van de APV via www.overheid.nl te raadplegen zijn.

7. Vervolgstep

De APV wordt continu geëvalueerd. Als er aanleiding is om deze te wijzigen dan wordt aan uw raad een voorstel daartoe gedaan.

8. Bijlagen

-concept-raadsbesluit
-was-woordt-lijst

Burgemeester en wethouders van Barneveld,
de secretaris, de burgemeester,
W. Wieringa J. van der Tak