

Onderwerp Vaststellen nieuwe Algemene plaatselijke verordening	
Nummer	2017/24562
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	6.3 Openbare orde en veiligheid
Afdeling	DVV/VH
Auteur	Roos, K.
Telefoonnummer	023-5114607
Email	kroos@haarlem.nl
Kernboodschap	Als gevolg van de discussie in de raadscommissie bestuur naar aanleiding van de taakstelling “minder regels minder handhaving” is de huidige Algemene Plaatselijke Verordening geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie, de aanpassingen vanwege gewijzigd beleid en de actualisering van de Model APV van de VNG zijn verwerkt in het voorstel tot herziening van de APV dat nu voorligt. De uitgangspunten (deregulering, lastenvermindering, handhaafbaarheid) zijn leidend geweest voor het wijzigingen van bepalingen, schrappen van bepalingen, of aanvullen van bepalingen in de nieuwe APV. Op grond van de Gemeentewet is de raad het bevoegd orgaan om verordeningen vast te stellen.
Behandelvoorstel voor commissie	De commissie Bestuur wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college in paragraaf 2 en over de wijze van agendering van het raadsstuk in de raadsvergadering.
Relevante eerdere besluiten	Evaluatie APV (2016/223486) in commissie Bestuur 2 juni 2016.
Besluit College d.d. 2 mei 2017	1. het college stelt het voorstel aan de raad vast. de secretaris, de burgemeester,
Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, Besluit: 1. De Algemene plaatselijke verordening gemeente Haarlem vast te stellen zoals opgenomen in bijlage A. 2. De Toelichting op de Algemene plaatselijke verordening gemeente Haarlem vast te stellen zoals opgenomen in bijlage B. 3. De overgangsbepalingen vast te stellen. 4. Te bepalen dat dit besluit op 1 juli 2017 in werking treedt. De griffier De voorzitter

1. Inleiding

Met deze nota wordt voorgesteld de Algemene plaatselijke verordening (APV) te herzien. Als gevolg van de discussie in de raadscommissie bestuur naar aanleiding van de taakstelling “minder regels minder handhaving” is de huidige APV geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie, de aanpassingen vanwege gewijzigd beleid en de actualisering van de Model APV van de VNG zijn verwerkt in het voorstel dat nu voorligt.

De uitgangspunten (deregulering, lastenvermindering, handhaafbaarheid) zijn leidend geweest voor het wijzigingen van bepalingen, schrappen van bepalingen, of aanvullen van bepalingen in de nieuwe APV.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De Algemene plaatselijke verordening vast te stellen zoals opgenomen in bijlage A.
2. De Toelichting op de Algemene plaatselijke verordening vast te stellen zoals opgenomen in bijlage B.
3. De overgangsbepalingen vast te stellen.
4. Te bepalen dat dit besluit op 1 juli 2017 in werking treedt.

3. Beoogd resultaat

Een nieuwe APV die voldoet aan de eisen van deregulering, lastenverlichting en handhaafbaarheid én aansluit op het bestaande beleid.

4. Argumenten

1. Het voorstel past in het ingezette beleid

De herziene APV is mede een gevolg van de discussie die in de raad is gevoerd naar aanleiding van de taakstellende bezuinigingsvoorstellen “minder regels minder handhaving” en de daaropvolgende evaluatie van de APV. In die evaluatie genoemde punten zijn betrokken in deze herziening. Dit betekent niet dat alle voorstellen die in dat kader zijn gedaan één-op-één zijn overgenomen. Telkens is de afweging gemaakt waarbij deregulering, lastenverlichting en handhaafbaarheid zijn betrokken. In de bijlage C worden puntsgewijs op de voorstellen uit de evaluatie ingegaan.

2. De uitgangspunten leiden tot ingrijpende wijziging openbare inrichtingen (horeca)

De eerste ingrijpende wijziging van de APV betreft het hoofdstuk over horeca en terrassen (artikel 2:27 t/m 2:34c APV). Bij de herziening van deze afdeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van de VNG die ten grondslag liggen aan de laatste modelverordening en bij de actuele tekst van de Drank- en horecawet. Uitgangspunt voor de herziening was vermindering van regels en administratieve lasten, maar behoud van voldoende sanctiemogelijkheden.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

Verlof voor schenken alcoholvrije dranken vervalt; exploitatievergunning wordt ingevoerd (art. 2:28)

Vanuit de wens om te dereguleren en lasten voor de ondernemers en gemeente te verminderen, wordt het verlof voor het schenken van alcoholvrije dranken afgeschaft.

Hiervoor in de plaats komt de exploitatievergunning. Deze vergunningsplicht biedt net als het verlot de mogelijkheid om de ondernemer preventief te screenen in het kader van de wet Bibob en voorschriften op te leggen gericht op het woon- en leefmilieu ter plaatse. De exploitatievergunning wordt echter *alleen* voor bepaalde categorieën horeca verplicht gesteld, zoals coffeeshops, snackbars en alcoholvrije horecabedrijven die na 19:00 uur open zijn. De reguliere daghoreca en ondergeschikte horeca bij detailhandel zijn vrijgesteld van vergunningplicht. Voor deze bedrijven geldt dan ook geen Bibob screening. De reden hiervoor is dat er aan deze categorieën horeca weinig risico's kleven. Wel is het uiteraard zo dat deze inrichtingen aan de algemene regels ter voorkoming van overlast moeten voldoen.

Voor bedrijven met een drank- en horecaverunning verandert er niets. Zij hoeven niet tevens een exploitatievergunning aan te vragen.

De vergunning is daarnaast gericht op "openbare inrichtingen". Onder deze definitie vallen bijvoorbeeld ook clubhuizen en shishalounges, waardoor deze verschijningsvormen ook beter gereguleerd kunnen worden.

Wijziging ontheffing sluitingstijd in openingstijden met nadere regels (art. 2:29)

De sluitingstijden voor horeca zelf zijn niet veranderd. Wel de wijze van regulering. Het verlenen van de ontheffing sluitingstijd is vervangen door een algemene regel in de APV, waarbij het bedrijven die vallen onder een aanwijzingsbesluit van de burgemeester wordt toegestaan om dagelijks tot 02.00 uur open te zijn en op donderdag t/m zaterdag tot 04.00 uur. Voor de overige gebieden geldt de reguliere sluitingstijd van 00:30 uur dagelijks en 01:00 uur in het weekend. De gebieden waarvoor in het oude regime de mogelijkheid bestond om een ontheffing sluitingstijd aan te vragen wordt in het nieuwe regime in het aanwijzingsbesluit opgenomen, zodat voor de inrichtingen in die gebieden de latere openingstijden gelden. Het gebied kan tevens worden uitgebreid of ingeperkt op basis van de actualiteit, waarbij bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat bepalend zijn. Tevens gelden nadere regels ter bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat voor alle inrichtingen op het moment dat ze geopend zijn.

Het afschaffen van de ontheffing sluitingstijden heeft als voordeel voor de ondernemer dat deze ook niet meer aangevraagd hoeft te worden.

Voorschriften om overlast tegen te gaan worden in "nadere regels" opgenomen (art 2:28 lid 5)

De voorschriften die in het oude regime opgenomen waren in de ontheffing sluitingstijden worden nu als nadere regels gekoppeld aan de exploitatie van alle openbare inrichtingen. Deze regels worden geactualiseerd in het kader van bescherming van de openbare orde. De burgemeester heeft verder de bevoegdheid om bij directe of indirecte overlast of bij aantasting van de leefbaarheid aangepaste openingstijden op te leggen. Deze bevoegdheid bestond ook al in de oude APV.

Inrichtingseisen voor alcoholvrije horeca komen te vervallen

Met het vervallen van het verlot wordt tevens voorgesteld om de verplichting voor alcoholvrije horecabedrijven (inclusief detailhandel met ondergeschikte horeca) om te voldoen aan het "Besluit eisen inrichtingen Drank- en horecawet" te laten vervallen. Er is geen (landelijke) wettelijke plicht om de inrichtingseisen DHW aan alcoholvrije horeca op te leggen. Andere gemeenten leggen de verplichting ook niet op. Vanuit het oogpunt

van deregulering en omdat de risico's bij alcoholvrije bedrijven kleiner worden geacht stellen we voor om deze eisen los te laten.

Voor deze bedrijven blijven wel de eisen vanuit de milieuwetgeving (Activiteitenbesluit) t.a.v. onder andere geur, geluid en koelinstallaties gelden. Wat niet geldt zijn dat de eisen t.a.v. bijvoorbeeld toiletvoorzieningen en ventilatie. Overigens is er in de oude APV ook al een ontheffing mogelijk op de eis voor toiletvoorzieningen.

Terrassenbeleid wordt nu beter in de APV geborgd (art. 2:32 t/m 2:32c APV)

Het huidige terrassenbeleid is in 2016 reeds aangepast. Daarbij is de meldplicht voor gevelterrassen en terrassen binnen een inrichtingsplan komen te vervallen. Tevens zijn de algemene regels vereenvoudigd. Tot op heden was de APV nog niet aan dit nieuwe regime aangepast. Met deze herziening is dat wel het geval. Met deze herziening is het terrassenbeleid van toepassing op *alle* openbare inrichtingen. Hierbij blijft echter de bestaande beperking in stand dat een terras niet is toegestaan als het geldende bestemmingsplan, of een geldende omgevingsvergunning het niet toelaat.

Specifiek voor ijssalons is er een grondslag gecreëerd voor het houden van een terras (art. 2:32 lid 1). Ijssalons vallen deels onder horeca en deels onder detailhandel, hierdoor is er onduidelijkheid over de status van terrassen bij ijssalons. In de praktijk is er behoefte aan een terras bij een dergelijke inrichting. Vanwege de onduidelijkheid in de status was er veel verwarring. Met het expliciet aanduiden van ijssalons in de APV is er helderheid.

3. Nieuwe prostitutiewetgeving vraagt om vernieuwing prostitutiehoofdstuk

De tweede grote wijziging in de APV betreft hoofdstuk 3, de regulering van prostitutie artikelen 3:1 t/m 3:20). De VNG heeft vooruitlopend op de nieuwe prostitutiewetgeving de modelbepalingen van het hoofdstuk over prostitutie ingrijpend aangepast. Deze modelbepalingen zijn de basis geweest om in regionaal verband (op niveau van Politie eenheid Noord-Holland) de regelgeving en het daaraan gekoppelde beleid op elkaar af te stemmen. Zodoende kan bij handhaving op de prostitutiebranche beter samengewerkt worden door politie en gemeenten.

De eerste stap bij het nieuwe prostitutiebeleid is dat de regelgeving in de APV wordt aangepast. Deze eerste stap wordt nu, met de herziene APV, genomen. Als vervolg hierop wordt het prostitutiebeleid verder uitgewerkt en op een later moment in het college vastgesteld.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving zijn de volgende:

- Ter bescherming van de prostituees is een leeftijdsgrens van 21 jaar opgenomen (art. 3:14); als er aanwijzingen zijn dat prostituees onder de 21 jaar worden tewerkgesteld krijgt de exploitant geen vergunning, of kan de verleende vergunning worden ingetrokken (art. 3:7).
- Expliciet is opgenomen dat de exploitant of beheerder niet mag zijn veroordeeld voor gewelds- of zedendelicten of betrokken zijn geweest bij mensenhandel (art 3:7).
- De vergunning wordt in tijd beperkt tot drie jaar (art. 3:3).
- Er worden aan de exploitant verplichtingen opgelegd ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van de prostituees (art. 3:17). Hierdoor is er betere controle op de leef- en werkomstandigheden van de prostituees mogelijk.
- Er is een bepaling opgenomen waarbij expliciet kan worden gehandhaafd op straatprostitutie (art 3:20).

4. Grondslag voor aanpak woonoverlast wordt opgenomen (art. 2:49a)

Begin 2017 heeft de Eerste Kamer ingestemd met wijziging van de Gemeentewet om overlast vanuit woningen beter te kunnen handhaven (de Wet aanpak woonoverlast, Staatsblad 2017, 77; ook wel “Aso-wet” genoemd). Met deze wet wordt beoogd het woongenot en de gevoelens van veiligheid van slachtoffers van woonoverlast te vergroten. Met deze wet kan de overlastgever een gedragsaanwijzing krijgen in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom als andere maatregelen zoals waarschuwen, buurtbemiddeling of mediation niet meer werken. Ook kan uiteindelijk tot tijdelijke sluiting van de woning worden overgegaan.

Ook in Haarlem is behoefte aan de mogelijkheid om het nieuwe instrumentarium van deze wet toe te kunnen passen. Artikel 151d Gemeentewet geeft de raad de bevoegdheid om in een verordening de grondslag vast te leggen, op basis waarvan de burgemeester bestuurlijke maatregelen kan treffen.

De burgemeester kan hier niet lichtvaardig mee om gaan. Het gaat hier immers om het inperken van een grondrecht. De toepassing van deze bevoegdheid mag dan ook *slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan*; aldus het tweede lid van artikel 151d Gemeentewet.

Deze wijziging treedt naar verwachting op 1 juli 2017 in werking. Daarom wordt deze nieuwe bevoegdheid gelijk in deze herziening van de APV meegenomen. Omdat de datum van inwerkingtreding van de wet nog niet zeker is, is voor dit artikel een overgangsbepaling opgenomen.

5. Overige wijzigingen zijn toegelicht in bijlage C

Naast de bovengenoemde grote wijzigingen zijn in deze herziening een aantal kleinere wijzigingen opgenomen. Deze zijn een gevolg van actualisering van de Model APV, gewijzigde wetgeving, verbetering van teksten en de evaluatie die met commissie bestuur is besproken. In bijlage C zijn de wijzigingen toegelicht, waarbij ook de reden van wijziging is opgenomen.

In die bijlage zijn ook twee voorstellen tot wijziging niet opgenomen in de herziening van de APV. Het gaat hierbij om de volgende twee voorstellen:

- Ten eerste betreft het de wens om met een metaaldetector het zoeken naar archeologische voorwerpen te verbieden. Op grond van de Erfgoedwet geldt er een verbod om in diepere grondlagen naar archeologische voorwerpen te zoeken. Het voorgestelde verbod heeft betrekking op de grondlagen net onder het oppervlak van de bodem. Deze wens is niet gehonoreerd, omdat het doel van de APV zich uitstrekt tot openbare orde, veiligheid, volksgezondheid en bescherming van het milieu. Bescherming van archeologisch erfgoed valt niet onder de reikwijdte van de APV.
- Ten tweede betreft het de wens om carbid schieten tijdens de jaarwisseling te verbieden. Na een inspraakreactie vanuit een Haarlemse buurt over dit onderwerp is door commissie bestuur verzocht om dit punt mee te nemen bij de herziening van de APV. Het college acht het opnemen van een dergelijk verbod niet nodig. Carbid schieten is in Haarlem een niet veel voorkomend probleem, waarvoor voldoende andere instrumenten voorhanden zijn om overlast door dit fenomeen aan te pakken.

De budgettaire effecten van de in dit raadsvoorstel opgenomen wijzigingen zijn nihil.

6. Voorstel van raadsleden is expliciet betrokken bij de herziening

Bij de evaluatie van de APV in 2016 is door een aantal raadsleden uit de commissie bestuur een voorstel gedaan om tot aanpassing of het schrappen van een aantal artikelen uit de APV

te komen. Dit voorstel is expliciet betrokken bij deze herziening. Een deel van die voorstellen uit de raad is zonder meer overgenomen. Een ander deel is aangepast verwerkt en een deel van de voorstellen is niet overgenomen. In bijlage D wordt per artikel aangegeven op welke wijze de voorstellen van de raadsleden zijn verwerkt in deze herziening.

7. Strafbepalingen

Met de ingrijpende herziening van de artikelen is ook hoofdstuk 6 (straf- overgangs- en slotbepalingen) aanzienlijk gewijzigd. Hierbij gaat het vooral om de strafbaarstelling van bepaalde artikelen. Nu deze artikelen gewijzigd zijn is ook de grondslag voor strafbaarstelling in artikel 6:1 gewijzigd. Dit betreft een technische wijziging.

8. Overgangsbepalingen

Vanwege de rechtszekerheid is het van belang dat voor bepaalde onderdelen van deze herziening overgangsrecht wordt vastgesteld in artikel 6:5 APV.

Hierbij gaat het om de volgende onderwerpen:

- Houders van een verlof op basis van artikel 2:33 Apv (oud) hoeven niet gelijk een exploitatievergunning aan te vragen. Pas als het verlof vervalt of gewijzigd moet worden, dan wordt deze omgezet in een exploitatievergunning.
- Dit geldt vergelijkbaar voor de vergunningen voor seksbedrijven op basis van artikel 3:4. Daarbij is echter een beperking aangebracht in de tijd. De reden hiervoor is dat vergunningen voor seksbedrijven in de nieuwe APV voor 3 jaar worden verleend.
- Tevens is artikel 2:49a (woonoverlast) in de overgangsbepalingen opgenomen. De reden hiervoor is dat het nog niet helemaal zeker is of de wijziging van de Gemeentewet, waar dit artikel op gebaseerd is daadwerkelijk op 1 juli 2017 in werking treedt.

5. Risico's en kanttekeningen

Inspraakreactie Koninklijke horeca Nederland, afdeling Haarlem (KHN)

KHN heeft een reactie gegeven op een onderdeel van de wijzigingen in de horecaparagraaf. KHN stelt dat doordat alcoholvrije bedrijven niet aan de inrichtingseisen hoeven te voldoen er geen sprake meer van een gelijk speelveld voor de openbare inrichtingen: de inrichtingen met een DHW-vergunning (waar alcohol wordt geschonken) en de voormalig verlofbedrijven (waar alcoholvrij wordt geschonken) inclusief detailhandel met alcoholvrije horeca. Bedrijven met een DHW vergunning moeten op grond van de DHW aan het “Besluit eisen inrichtingen DHW” voldoen. Haarlem heeft er ooit voor gekozen om deze inrichtingseisen over te nemen voor de verlofbedrijven. Dit wordt nu geschrapt. KHN pleit ervoor om deze verplichting niet los te laten.

Het gaat de KHN hierbij om de ongelijkheid in de eisen die gesteld worden aan horeca enerzijds en detailhandel die ook horeca-activiteiten kan uitoefenen anderzijds (blurring). De reguliere horeca moet aan de inrichtingseisen voldoen. Detailhandel kan zonder deze eisen heel eenvoudig en dus tegen lagere kosten horeca-activiteiten uitoefenen. Dit heeft volgens KHN gevolgen voor de concurrentiepositie van de reguliere horeca. KHN ziet dat er telkens meer winkels komen met een “horecacorner” die concurrerend is aan de reguliere horeca.

Afweging naar aanleiding van de inspraakreactie

Nu er geen landelijke plicht is om de inrichtingseisen DHW aan alcoholvrije horeca en daarmee ook aan detailhandel met horeca-activiteiten op te leggen en nu er vanuit de beheersing van de risico's rond deze bedrijven geen reden is om de eisen te stellen acht het college het verantwoord om het Besluit niet voor dit deel van de branche verplicht te stellen.

Het punt van KHN dat hiermee geen gelijk speelveld geldt is deels juist. Voor de ene soort horecabedrijven gelden andere regels dan voor de andere soort. Echter, alcoholvrije en alcoholhoudende horeca zijn twee verschillende categorieën bedrijven. Omdat de wettelijke verplichting bij de ene wel bestaat, maar bij de andere niet, lijkt het ons niet opportuun die eisen ook aan de andere bedrijven op te leggen. Daarbij hebben horecabedrijven langere openingstijden dan de detailhandel die zich aan de Winkeltijdenwet dient te houden. Ook heeft detailhandel minder mogelijkheden om een terras te plaatsen.

Als we het voorstel van KHN volgen, dan nemen de lasten voor ondernemers toe en leidt dat tot meer handhaving van regels, terwijl het uitgangspunt nu juist was om minder lasten voor ondernemers en minder handhaving van regels.

Inspraakreactie wijkraad Vijfhoek, Raaks en Doelen

De wijkraad vindt de mogelijkheid dat ook coffeeshops in het weekend tot 04:00 uur 's nachts geopend zijn niet passend in een dicht verstedelijk centrumgebied. Hierdoor is er sprake van overlast. Door beperking van de openingstijden van coffeeshops kan volgens de wijkraad de overlast sterk worden verminderd.

Afweging naar aanleiding van de inspraakreactie

De overlast rond coffeeshops, ook in het centrum, is beperkt. Het college acht het huidige instrumentarium om overlast tegen te gaan voldoende. Daar waar sprake is van concrete overlast kan effectief worden opgetreden, onder andere door middel van het horecasanctiebeleid. In 2014 is ook in commissie bestuur over het terugbrengen van de openingstijden voor coffeeshops gesproken, naar aanleiding van de overlast bij The Lounge. Dit heeft toen niet tot aanpassing in de openingstijden geleid.

6. Uitvoering

De nieuwe APV wordt opgenomen in de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving waardoor de tekst op Overheid.nl wordt gepubliceerd. Daarbij wordt de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2017 opgenomen.

Conform de bepaling in de Gemeentewet wordt de herziene APV ook aan het openbaar ministerie ter kennis gesteld.

Een aantal bepalingen vereist uitwerking in aanwijzingsbesluiten, en beleidsregels. Deze uitwerking zal de komende maanden zijn beslag krijgen.

De betrokken branches waar de grootste wijzigingen op betrekking hebben worden over de wijzigingen geïnformeerd (o.a. horeca, seksbedrijven).

7. Bijlagen

De tekst van de herziene APV is in bijlage A opgenomen.

De herziene toelichting op de APV staat in bijlage B.

In bijlage C is een overzicht opgenomen van de wijzigingen in de nieuwe versie ten opzichte van de oude versie van de APV.

In bijlage D is een overzicht opgenomen van de voorstellen van raadsleden met een toelichting op de wijze waarop die voorstellen in de herziening zijn verwerkt.