

Uitgebreide context bij voorstel tot wijziging APV, partiële herziening 2019

In deze uitgebreide context geven wij kort weer wat de aanleiding is geweest voor deze herziening en hoe wij te werk zijn gegaan. Vervolgens gaan wij op hoofdlijnen in op de voorgestelde wijzigingen. Als laatste schetsen wij ontwikkelingen voor een volgende wijziging van de APV en komen wij terug op een eerder gedane toezegging.

Aanleiding

Op 26 mei 2016 heeft u het initiatiefvoorstel 'Houd de APV actueel' aangenomen. Een aantal beslispunten van het initiatiefvoorstel is uitgevoerd. Zo is de leeftijdseis voor organisatoren van binnen- en buitenevenementen teruggebracht van 21 naar 18 jaar (artt. 5:24, resp. 5:35). Het artikel over winkelwagentjes (artikel 4:5a) is aangepast. De artikelen 4:3 (Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen) en 2:13 (Openen straatkolken e.d.) zijn behouden gebleven. De wijzigingen zijn op 30 juli 2016 in werking getreden. Daarna zijn nog wijzigingen opgenomen met betrekking tot cameratoezicht, houtopstanden, herplantplicht en vuurwerkvrije zones (besluiten van respectievelijk 8 december 2016, 8 maart, 27 september en 1 november 2018). Om de vindbaarheid van de APV te vergemakkelijken is een aparte webpagina in het leven geroepen: www.utrecht.nl/apv. Publicatie van en vindbaarheid van besluiten op www.overheid.nl blijft een punt van aandacht.

Tevens hebt u ons verzocht ACTAL¹, het Adviescollege toetsing regeldruk, te vragen een advies uit te brengen over de Utrechtse APV. Onze adviesaanvraag is op 5 september 2016 uitgegaan. Op 16 februari 2017 is het advies van ACTAL ontvangen. Vooruitlopend op de actualisering van de APV is het advies op 23 februari 2018 (met begeleidend memo kenmerk 5164428) separaat aan u verzonden.

Werkwijze

In 2010 is de APV grondig herzien² en daarna nog een aantal malen gewijzigd. Naar aanleiding van uw initiatiefvoorstel en het advies van ACTAL is de APV kritisch tegen het licht gehouden. Op basis daarvan is het voorstel tot wijziging van de APV voorbereid (zie ook het document 'Bevindingen college naar aanleiding van het ACTAL-advies'). Bij de voorbereiding is niet alleen het advies van ACTAL betrokken, maar ook de model-APV van de VNG (inclusief de wijzigingen van de model-APV eind juli en half december 2017 en begin augustus 2018), de APV's van de overige G4-steden, jurisprudentie, (nieuwe) wetgeving en ontwikkelingen en aangenomen moties. Dit alles met oog voor de lokale situatie en duidelijkheid van de regels voor de burger. Daar waar mogelijk is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de model-APV van de VNG zoals ook aangegeven in de door uw raad vastgestelde 'Aanwijzingen voor de Utrechtse regelgeving' en '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever'.

Voorstel tot wijziging

Wij stellen u voor de APV op onderdelen te wijzigen. Het betreft een partiële herziening, omdat inhoudelijk een beperkt aantal artikelen worden geïntroduceerd, gewijzigd of geschrapt. De overige wijzigingen zijn van redactionele aard.

¹ Per 1 juni 2017 is ACTAL opgevolgd door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

² Dit was een algehele herziening die onder andere in het kader van deregulering en aanpassing aan de Dienstenrichtlijn plaatsvond. Hierbij zijn 27 artikelen uit de APV geschrapt.

Nieuwe artikelen

Er wordt voorgesteld vijf nieuwe artikelen in de APV te introduceren: een experimenteerartikel, een verbod met betrekking tot brandbevorderende stoffen, een artikel over woonoverlast, ~~een ondermijningsartikel~~ en een artikel over ballonnen.

Experiment (beslispunt 1)

Het experimenteerartikel vloeit voort uit het advies van ACTAL. Het artikel maakt het mogelijk om tijdelijk van een aantal APV-artikelen af te wijken om te kunnen onderzoeken of die afwijking permanent gemaakt kan worden. Zowel Rotterdam als Amsterdam hebben een dergelijk artikel in hun APV opgenomen. Bij de wijziging van de model-APV van de VNG van juli 2017 is dit artikel nog niet opgenomen, maar de VNG heeft wel aangegeven deze ontwikkeling met belangstelling te volgen. Een dergelijk artikel is in lijn met het landelijke Programma toekomstbestendige wetgeving. Het nieuwe artikel maakt direct duidelijk welke APV-artikelen onder een experiment kunnen vallen. Ook is geregeld hoe uw raad hierbij betrokken wordt. Mocht een experiment succesvol zijn en aanleiding geven tot aanpassing van de APV, dan zal vervolgens wijzigingsvoorstel aan u worden voorgelegd. De op 9 februari 2017 door de raadsleden Ferket (D'66), Van Waveren (CDA), Bouazani (PvdA) en Freytag (Student & Starter) ingediende en door het college overgenomen motie 'Proef voor marktinitiatieven' (M 2017/02) leent zich wellicht voor een experiment.

Verbod brandbevorderende stoffen (beslispunt 2)

Het voorstel bevat een verbod op het vervoer of het bij zich hebben van stoffen die brand bevorderen, tenzij het aannemelijk is dat die stoffen niet bedoeld zijn voor brandstichting. Dit instrument kan ingezet worden om de aanpak van autobranden te versterken en het maakt preventief optreden mogelijk om brandstichting of het wissen van sporen te voorkomen.

Woonoverlast (beslispunt 3)

Per 1 juli 2017 is de Wet woonoverlast in werking getreden. Het gaat om het nieuwe artikel 151d Gemeentewet waarbij de burgemeester kan optreden tegen ernstige en herhaaldelijke woonoverlast vanuit een woning of daarbij behorend erf, waarbij andere mogelijkheden (ook het privaatrecht) al zijn benut en geen soelaas hebben geboden of kunnen bieden. Het is een ultimatum remedium. De burgemeester kan de nieuwe bevoegdheid alleen uitoefenen als uw raad deze bij verordening aan hem toekent. De bevoegdheid maakt het mogelijk een last onder bestuursdwang op te leggen (bijvoorbeeld in de vorm van een gedragsaanwijzing) en daarmee ook een last onder dwangsom. De nieuwe wet biedt daarnaast een specifieke vorm van bestuursdwang, namelijk uithuisplaatsing van de overlastpleger conform de Wet tijdelijk huisverbod (10 dagen, te verlengen tot maximaal 28 dagen) en met de rechtsbescherming zoals de Wet tijdelijk huisverbod kent. De nieuwe wet verkleint het verschil tussen huurder en woningbezitter als het gaat om ernstige overlast vanuit de woning of het daarbij behorende erf. Een financiële bijdrage van het rijk voor toepassing van deze wet is niet aan de orde. Met alle betrokken afdelingen is onderzocht of en hoe deze wet aanvullend ingezet zou kunnen worden en is in kaart gebracht welke bestaande middelen reeds worden ingezet met welk succes. Daarbij is ook aandacht besteed aan de risico's en de financiële middelen.

~~Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat (ondermijningsartikel, beslispunt 4)~~
~~In oktober 2015 heeft de Rijksuniversiteit Groningen voor de gemeente Rotterdam een quickscan uitgevoerd naar de juridische mogelijkheden om malafide ondernemers te weren om zo de openbare orde en veiligheid, leefbaarheid en het ondernemersklimaat te verbeteren daar waar dit onder druk staat. Uit deze quickscan blijkt dat een autonome verordening als de APV de mogelijkheid biedt om, middels aanwijzing van de burgemeester, een pand-, gebieds- of branchegerichte vergunningplicht~~

~~voor bedrijfsmatige activiteiten in te voeren. Met het instellen van deze nieuwe vergunningplicht kunnen o.a. eisen aan ondernemers worden gesteld, kunnen zij en hun leidinggevenden gescreend worden en kan een Bibob-toets plaatsvinden, zoals ook aangegeven in het mondeling vragen uur van 6 december 2018. Daarnaast kan er een preventieve werking van uitgaan. Een verbeterd ondernemersklimaat trekt bonafide ondernemers aan. Oneerlijke concurrentie wordt aangepakt. Ondernemers met bedrijfsactiviteiten waarvoor reeds een vergunningplicht met vergelijkbare eisen en toetsing bestaat, worden van de nieuwe vergunningplicht uitgezonderd. In de strijd tegen ondermijning is deze bepaling een welkome aanvulling op het reeds bestaande instrumentarium. Het is een instrument dat niet lichtvaardig wordt ingezet en het zal onderdeel uitmaken van een bredere aanpak. Zowel de gemeente Rotterdam als de gemeenten Tilburg, Roosendaal, Breda en Schiedam hebben het nieuwe artikel in hun APV opgenomen. De VNG heeft eind juli 2017 aangegeven deze ontwikkeling met belangstelling te volgen.~~

Verbod oplaten ballonnen (beslispunt ~~54~~)

Dit verbod vloeit voort uit de op 21 februari 2019 aangenomen motie 'Die (wens)ballon gaat niet op!'

Inhoudelijk te wijzigen bepalingen (beslispunten ~~65~~ t/m ~~1413~~)

Wij stellen u voor een aantal artikelen inhoudelijk te wijzigen. Zo wordt voorgesteld aan te wijzen categorieën vechtsportevenementen onder de vergunningplicht van binnenevenementen te laten vallen, ongeacht het bezoekersaantal (beslispunt ~~1211~~). Het voorstel bevat een aanpassing voor buitenevenementen in verband met inwerkingtreding van hogere regelgeving per 1 januari 2018 (Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen): een aparte gebruiksmelding is niet meer nodig als bepaalde gegevens bij de aanvraag om vergunning worden aangeleverd (beslispunt ~~1312~~). Ook de legesverordening moet worden aangepast in verband met deze hogere regelgeving. Een voorstel hiertoe wordt separaat aan u voorgelegd.

In het voorstel is een uitbreiding van de vrijstelling van de vergunningplicht voor ééndaagse straat- en buurtfeesten opgenomen door deze vrijstelling niet langer te laten gelden voor maximaal 50 aanwezigen, maar voor maximaal 100 (beslispunt ~~1413~~). Met deze wijziging vallen grotere ééndaagse straat- en buurtfeesten onder de vrijstelling en dit is in lijn met de praktijk.

Verder wordt voorgesteld om leden- en donateurswerving voor liefdadige en ideële doelen onder te brengen in de collecte-bepaling (beslispunt ~~110~~). Dit sluit aan bij de actualiteit en de VNG bepaling.

Ook wordt een bepaling aangepast aan de praktijk (beslispunt ~~87~~ Betreden van plantsoenen e.d.), wordt een bepaling in overeenstemming gebracht met de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (beslispunt ~~65~~ Te late indiening aanvraag) en worden twee bepalingen in overeenstemming gebracht met de model-bepaling van de VNG (beslispunt ~~98~~ Muilkorf- en/of aanlijngesbod, beslispunt ~~109~~ Identificatieplicht voor gevaarlijke honden en beslispunt ~~76~~ Rookverbod in parken, bossen en natuurgebieden).

Te schrappen bepalingen (beslispunten ~~1514~~ t/m ~~2423~~)

Een aantal bepalingen kan geschrapt worden o.a. omdat deze overbodig zijn of omdat de mogelijkheid die de bepaling biedt niet is gebruikt en ook niet verwacht wordt dat hier in de toekomst behoefte aan zal zijn. Het betreft bepalingen ten aanzien van:

het verwijderen van goederen bij ontruiming (beslispunt ~~1514~~), voorzieningen voor verkeer en verlichting (beslispunt ~~1615~~), sluitingstijden voor raamprostitutie in de Hardebollenstraat (beslispunt ~~1716~~), een uitgewerkte overgangsregeling betreffende prostitutie (beslispunt ~~1817~~), automarkt (beslispunt ~~2120~~), nadere regels ten aanzien van plakken en kladden (beslispunt ~~2019~~), ten aanzien van huisnummering (beslispunt ~~2322~~) en ten aanzien van verkeer in natuurgebieden (beslispunt ~~2221~~) en destructie (beslispunt ~~2423~~). Daarnaast wordt voorgesteld het verbod op (stoep)krijten te

schrappen (beslispunt ~~19~~18), waarmee uitvoering wordt gegeven aan de motie 'Gebruik stoepkrijt niet langer strafbaar' (motie 89, unaniem aangenomen op 5 juli 2018).

Regulier onderhoud (beslispunt ~~25~~24)

Het overgrote deel van de wijzigingen is 'regulier onderhoud' en van redactionele aard. Zo worden verwijzingen naar andere regelgeving geactualiseerd. Deze wijzigingen zijn samengevat in beslispunt ~~25~~24 en nader toegelicht in de bijlage 'Was-wordt-lijst bij voorstel tot wijziging APV, partiële herziening 2019'.

Toelichting (beslispunt ~~26~~25)

In 2010 heeft uw raad niet alleen de APV maar ook de toelichting bij de APV vastgesteld. ~~Dit is in strijd met de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' (opvolger van 'Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving'). Daarnaast is de~~De toelichting is niet meer actueel. Daarom wordt voorgesteld de ~~huidige vastgestelde~~ toelichting ~~in te trekken en het college op te dragen een opgeschoonde en aangepaste toelichting als informatieve bijlage gelijktijdig bij inwerkingtreding deze APV-herziening te publiceren op te schonen en aan te passen~~. In de bijlage 'Toelichting APV met wijzigingen bijhouden' is de actualisatie met 'wijzigingen bijhouden' aangegeven. Uiteraard zullen de wijzigingen worden verwerkt conform uw besluitvorming ~~voordat de toelichting wordt gepubliceerd~~.

Toekomst

Hierna schetsen wij kort welke ontwikkelingen er op dit moment zijn die tot een volgende herziening van de APV kunnen leiden.

Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden prostitutiebranche.

De 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden prostitutiebranche' (Wrp) ligt formeel op dit moment nog bij de Eerste Kamer. Het kabinet Rutte III is echter voornemens om alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening vergunningplichtig te maken. Daarnaast is een wettelijke grondslag nodig voor lokale intakegesprekken die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg zicht te houden op prostituees en misstanden te voorkomen. De Wrp moet hierop aangepast worden en het is nog niet duidelijk hoe lang dit zal duren. Te zijner tijd zullen wij u over dit onderwerp en de eventuele gevolgen voor Utrecht en de Utrechtse APV informeren.

Jurisprudentie schaarse vergunningen

Naar aanleiding van jurisprudentie over schaarse vergunningen wordt gemeentebreed onderzocht of en zo ja welke gevolgen dit voor de gemeentelijke regelgeving zou kunnen hebben. Indien een aanpassing voor de APV wenselijk is, wordt deze aan u voorgelegd.

Omgevingswet

Een forse herziening van de APV is noodzakelijk als de Omgevingswet in werking treedt. Ook de model-APV van de VNG wordt dan herzien. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt is nog niet bekend, maar de streefdatum is 1 januari 2021. Bij de implementatie van de Omgevingswet zal rekening gehouden worden met herziening van de APV.

Toezegging

Pilot geprepareerde tassen

In Limburg is eind 2017 een pilot gestart worden om te bezien of (winkel)diefstal door middel van het gebruik van daarvoor specifiek geprepareerde voorwerpen beter aangepakt kan worden door

uitbreiding van het betreffende artikel in de APV zodat dit ook in de winkels geldt³. Over het verbod op 'rooftassen' zijn in het eerste kwartaal van 2017 vragen gesteld. In de beantwoording heeft de burgemeester aangegeven dat Utrecht de pilot in Limburg zal volgen en bij succes zal bezien of dezelfde werkwijze in Utrecht ook kan worden toegepast. De burgemeester heeft toegezegd na afloop van de pilot uw raad te informeren over de uitkomsten en eventueel een voorstel te doen voor aanpassing van de APV. Begin 2019⁴ was echter nog geen ervaring met het uitgebreide artikel opgedaan.

³ De APV's van Roermond en Maastricht zijn in september, respectievelijk december 2017 aangepast.

⁴ Stand van zaken: 4 februari 2019