

Directie MID/BJZ/Lindeboom
Onderwerp Opiniërende discussie over deregulering
van de APVG



drs. Jacq. Wallage
Burgemeester

Bezoekadres
Stadhuis
Grote Markt 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen
Telefoon (050) 367 76 02
Telefax (050) 367 77 51
e-mail: benw@
benw.groningen.nl

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

GRIPPIE	
reg.nr. GR08.1640330	
ingek. 2 JUN 2008	
class. -2.07.51	
te beh. door: GR	
kopie gez. aan: dagmail 2/6 raad	

Telefoon 050 367 76 45 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 08.1640330

Datum 2 JUN 2008 Uw brief van

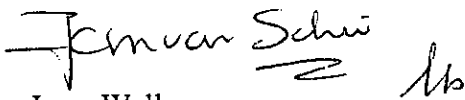
Uw kenmerk

Geachte mevrouw/heer,

In het college is op 27 mei jl. gesproken over deregulering van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (APVG). Dit onderwerp wil ik graag opiniërend met u bespreken.

Hierbij biedt ik u het discussiestuk aan.

Met vriendelijke groet,


Jacq. Wallage,
burgemeester van Groningen.

Onderwerp: aanpak deregulering

Datum advies: 19-05-2008

Afdeling: BJZ

Inleiding:

Deregulering is een belangrijk onderwerp. In de maatschappelijke discussie komt steeds weer naar voren dat er veel regels uit gaan van de overheid. Gemeente Groningen is als decentrale overheid verantwoordelijk voor een deel van die regels. Waar dat mogelijk is wil de gemeente de regeldruk helpen verminderen. Daar staat tegenover dat regels er niet voor niets zijn. Het zomaar afschaffen van regels kan ook problemen opleveren, voor burgers, ondernemers en de gemeente zelf.

Overigens gaat deregulering niet alleen om het terugdringen van regels en voorschriften. Het gaat met name ook om de sturing/invloed die de gemeente aan bepaalde activiteiten en processen wil geven. Daarbij gaat het om belangen van mensen. En vaak wil de gemeente - door het stellen van regels- een bepaald gedrag of activiteit belemmeren of bevorderen. Het heeft direct te maken met de rol die de overheid zich toedicht.

Ook de vraag wat kan/moet de gemeente nog handhaven is daaraan gerelateerd. Op het moment dat er zich een mogelijk maatschappelijk ongewenste situatie voordoet is het ook de vraag: moet de gemeente iets doen of aan de maatschappelijke krachten over laten. En die vraag wordt nog prangender waar belangen van (zwakkere) derden in het geding zijn.

Ook in de sfeer van administratieve lasten, zowel voor de burger als voor de gemeente, is regeldrukvermindering belangrijk, en dan niet alleen via de leges. Ook de moeite, tijd en kosten die verbonden zijn aan het invullen van formulieren en het voldoen aan bepaalde eisen zijn belangrijk.

De burgemeester is voorzitter van de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten, dat de gemeenten stimuleert een lokale aanpak op het gebied van regeldrukvermindering te ontwikkelen en zogenaamde 'road blocks' in de landelijke regelgeving agendeert bij het rijk.

Er gebeurt op dit moment al heel veel. Naast het feit dat op diverse terreinen wet- en regelgeving wordt aangepast, werkt de VNG hard aan het aanpassen van de door haar uitgegeven modelverordeningen.

Waar het hier nu om gaat is de manier waarop aan terugdringing van soms overbodige regels wordt omgegaan, met name in relatie tot het VNG model van de nieuwe Algemene Plaatselijke verordening.

Rol gemeenteraad

De raad heeft aangegeven een kaderstellende rol te willen vervullen met betrekking tot deregulering. De burgemeester heeft aangegeven ter voorbereiding op de concretisering van regeldrukvermindering opiniërend met de raad over deze kaderstellende rol te willen spreken.

De wijze van toetsen

Ongetwijfeld zal het op een aantal aspecten anders of eenvoudiger kunnen. De vraag is wel hoe de dereguleringsslag zal worden aangepakt. Het doornemen van alle regelgeving is een aanzienlijke klus (regelingen en daarbij behorend beleid), hetgeen ook veel ambtelijke capaciteit zal vragen. Een beoordeling van regelgeving kan beter uitgevoerd kan worden indien eerst is vastgesteld wat nu precies belangrijk wordt gevonden en dat daar vervolgens prioriteit aan wordt aangegeven.

Vervolg Besluitnota

In overleg met het gemeentelijk Juridisch Vakoverleg zijn een aantal aspecten/criteria benoemd die mede richting kunnen geven aan een dereguleringsproces. Dit zijn voorvragen, voor er daadwerkelijk besloten wordt tot het aanpassen van regelingen.

1. Leidt afschaffing tot merkbare lastenverlichting voor de burger?
Nee: regel in beginsel handhaven, geen noodzaak tot deregulering.
2. Leidt afschaffen van de regel tot een mogelijk onwenselijke situatie op het gebied van openbare orde en veiligheid, volksgezondheid of duurzaamheid?
3. Kan de regel helemaal afgeschaft worden of zijn er andere middelen om hetzelfde doel van de regel te bereiken? (Bijvoorbeeld minder detaillering /beperking van het werkingsgebied vereenvoudiging middels meldingsplicht, enz).
4. het VNG model wordt gevolgd, tenzij er aanleiding is om hier van af te wijken, dit zal dan in de besluitvorming worden gemotiveerd.

Het afwegingskader dient daarbij als belangrijk globaal sturingsinstrument, er kunnen ook andere redenen zijn om iets te dereguleren en daarnaast kan het voorkomen dat er redenen zijn om juist geen toepassing te geven aan het kader.

Model Algemene Plaatselijke Verordening

Om de discussie enigszins concreet te maken is als voorbeeld toegevoegd de nieuwe Model APV zoals die recent door de VNG is uitgebracht. Uitgangspunt is dat -in beginsel- de dereguleringsvoorstellen van de VNG worden overgenomen. Een viertal voorbeelden worden in dit voorstel zelf behandeld.

Er zullen drie aspecten met name ten aanzien van het dereguleringsaspect behandeld worden:

- De systematiek van de model APV;
- Criteria voor doorvoeren deregulering;
- De uitwerking van die systematiek op en aantal concrete onderwerpen.

Systematiek van de model APV

De VNG heeft in 2007 een nieuwe versie van de model Algemene Plaatselijke Verordening (APV) uitgebracht. Deze nieuwe versie is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de roep om deregulering. De VNG heeft ingezet op het behouden van noodzakelijke regels, maar het afschaffen of ten minste vereenvoudigen van de regels die onnodige regeldruk gaven. De deregulering valt qua methodiek in twee zaken uiteen:

1. algemene maatregelen om de regeldruk te verminderen, zoals:
 - a. vergunningen voor onbepaalde tijd, in plaats voor bepaalde tijd;
 - b. vergunningsstelsel vervangen door algemeen verbod, kennisgeving of melding
2. specifieke aanpassingen, zoals:
 - a. kleine evenementen
 - b. venten
 - c. voorwerpen aan of op de weg
 - d. aanleg uitweg
 - e. incidentele festiviteiten
 - f. handelsreclame
 - g. kapvergunning

Deze zullen hieronder nader toegelicht worden.

Ter toelichting:

ad 1. a Vergunning voor onbepaalde tijd

Een wijze van deregulering is om vergunningen niet meer te verlenen voor bepaalde tijd, maar voor onbepaalde tijd of voor langere tijd. Uiteraard is ook sprake van vermindering van administratieve lasten als een vergunning niet meer elk jaar moet worden verlengd, maar voor altijd blijft gelden. Indien de betrokkene zich niet aan de regels houdt, moet de vergunning overigens wel weer ingetrokken kunnen worden.

Ad 1. b. Vergunningstelsels vervangen

Vergunningen zijn een belangrijk onderdeel van de regeldruk die burgers en ondernemers ervaren. De vergunning moet immers worden aangevraagd, er verstrijkt tijd tussen de aanvraag en de vergunningverlening, er moeten leges worden betaald enz.

Deregulering van vergunningstelsels maakt onderdeel uit van verbetering van de dienstverlening door gemeenten aan burgers en het bedrijfsleven. Het gaat niet alleen om het afslanken van de regelgeving, maar ook om de uitvoeringspraktijk binnen de gemeenten. Het afschaffen van een aantal regels garandeert niet dat burgers minder last zal hebben van de overheid. De bedrijfsprocessen binnen de overheidsorganisatie zullen moeten worden verbeterd.

De deregulering moet daarom in nauwe samenhang worden gezien met het streven naar meer elektronische dienstverlening en één-loketvoorziening. Daarmee is de gemeente Groningen reeds begonnen, o.a. in de Stad en Stadhuis formule.

Om bepaalde handelingen te reguleren zijn er verschillende stelsels mogelijk. Hieronder volgt een opsomming, in aflopende "ingrijpendheid":

1. Vergunning
2. Vrijstelling
3. Meldingsplicht
4. Lex silencio positivo
5. Algemene regels

1. Er zijn meerdere gronden om ondanks de regeldruk toch een vergunningsstelsel te handhaven. Een reden is de onomkeerbaarheid van de gevolgen van de handeling. De kapvergunning is op zich een goed voorbeeld, daar is geen herstel meer mogelijk als een vergunning ten onrechte is verleend. Een vergunningstelsel is bijvoorbeeld ook nodig indien maatwerk moet worden geleverd. Ook indien het risico van afschaffen met het oog op met name het voorkomen van overlast en het beschermen van de openbare orde en veiligheid te groot was, wordt de vergunning – al dan niet beperkt – gehandhaafd. Bij elke vergunning in de model-APV is beargumenteerd aangegeven waarom het noodzakelijk was ten behoeve van het te beschermen belang de vergunning geheel of gedeeltelijk te handhaven of wat de risico's van afschaffing zijn.

2. Indien een vergunningstelsel noodzakelijk is, is er de mogelijkheid om voor lichte gevallen vrijstelling van de vergunningsplicht te stellen. Waar bijvoorbeeld grote evenementen een vergunning, met gedetailleerde, op maat gesneden voorschriften onontbeerlijk is, kan er voor gekozen worden om bijvoorbeeld kleine evenementen (beperkt in tijd, duur, personen) vrij te stellen van vergunningplicht.

3. Indien er geen vergunningplicht geldt voor bepaalde lichte gevallen, kan het toch nuttig zijn dat deze gevallen aan de gemeente gemeld worden. Voorbeeld: De hulpverleningsdiensten kunnen er bij voorbeeld belang bij hebben dat zij weten waar een straatfeest gehouden wordt, in verband met hun aanrijroutes.

4. *Lex silencio positivo*, de meldingsplicht in zijn eenvoudigste vorm: als er iets gemeld wordt bij de overheid, en de overheid reageert niet, geldt dat de activiteit is toegestaan. De burger of ondernemer kan zijn gang gaan als de gemeente niet reageert.

5 Algemene regels. Een andere methode is het vervangen van vergunningen door algemene regels. Er is geen vergunningplicht meer, maar een belanghebbende kan zonder "toestemming" handelen, mits hij zich aan een aantal regels houdt. Die regels zijn dan min of meer concreet omschreven. Hoewel daarmee de administratieve lastendruk vermindert, gaat hiermee ook in eerste instantie de verantwoordelijkheid met betrekking tot de beoordeling over naar de belanghebbende. En het is dan ook de gemeente die achteraf toetst of er conform de algemene regels gehandeld is.

Uitgangspunten van (de)regulering

In het algemeen gelden bij (de)regulering de volgende vragen: Is regeling noodzakelijk? Kan er in plaats van een vergunning worden volstaan met een meldingsplicht? Kan het vergunningstelsel worden omgezet in algemene regels? Kan er in plaats van een vergunning worden volstaan met een meldingsplicht? Kan een *lex silencio* worden ingevoerd? Kan de vergunning voor onbepaalde tijd worden verleend?

Als de overheid ervoor kiest om burgers/bedrijfsleven bindende regels op te leggen, ligt daaraan ten grondslag het algemeen belang dat overheidsbemoedigen rechtvaardigt. Regels moeten dan ook naleefbaar en handhaafbaar zijn. Indien er een vergunningplicht bestaat geven niet alleen de regels houvast, maar ook de vergunningvoorschriften. De vergunninghouder weet waar hij aan dient te voldoen, voor de overheid is het zaak op naleving van de voorschriften te controleren.

Evenals bij de noodzakelijkheidsvraag moet per onderwerp/artikel worden beoordeeld waarom het te beschermen belang niet op een minder belastende wijze kan worden geborgd, met andere woorden of de vergunningplicht vervangen kan worden door een algemene regel. (evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel)

In bovenstaande gedachtegang vindt een verschuiving plaats van overheidsbemoedigen naar de eigen verantwoordelijkheid van burger en ondernemer. Uitgangspunt is vertrouwen in plaats van wantrouwen. De burger/ondernemer moet uitzoeken en beoordelen wat wel en niet geoorloofd is. Voor de overheid verplaatst het aandachtspunt zich van het stellen van regels en voorschriften vooraf naar goede informatie vooraf en adequate handhaving achteraf. En juist met de handhaving achteraf komt de interpretatie van de regels in het geding: de rechter zal dan uit moeten maken of de burger/ondernemer in alle redelijkheid er op mocht vertrouwen dat hij binnen het kader van de regels bleef.

De vraag is natuurlijk of deze verschuiving tot achteraf onwenselijke situaties kan leiden. Gedacht kan worden aan problemen bij handhaving (beschikbaarheid en prioriteiten), klachten over eventuele overtredingen, waar niet meer tegen opgetreden kan worden op basis van de APVG, maar enkel op grond van strafwetgeving, en indien deregulering meer handhavingsinspanning blijkt op te leveren dan de verminderde regeldruk voordeel oplevert.

De inschatting daarvan is in beginsel niet een juridische maar een politieke afweging. Tegelijkertijd moet ook gerealiseerd worden dat de keuze om een en ander te dereguleren –bij onwenselijke gevolgen- niet onmiddellijk gevolgd kan worden door het alsnog weer te reguleren. Met andere woorden: als er echt gedereguleerd wordt, dan betekent dat dan ook dat de gemeente bepaalde zaken niet meer wil regelen en daar dan ook niet meer voor verantwoordelijk is. Maar dan moeten ook de consequenties daarvan worden besproken en aanvaard.

De uitwerking van die systematiek op en aantal concrete onderwerpen

Ter illustratie wordt hieronder een aantal voorbeelden van de gedereguleerde model APV tegenover de huidige APVG gezet. Het gaat hierbij niet om de letterlijke artikeltekst, maar om het te dereguleren onderwerp. Per onderwerp zijn er twee kolommen: de eerste beschrijft hoe het stelsel nu werkt onder het regime van de APVG, de tweede hoe het zou werken als de model APV gevolgd wordt.

Kleine evenementen

APVG:

In de huidige APVG geldt een vergunningsplicht voor alle evenementen. Zowel grote als kleine evenementen doorlopen de vergunningsprocedure, die in beginsel voor kleine vergunningen een termijn van 3 weken kent. De vergunning voor een klein evenement wordt (vrijwel) altijd verleend.

Zie ook Artikel 2.2.2 Vergunning evenement, APVG

Model APV:

In de model APV is het verboden zonder vergunning een evenement te organiseren. Voor ééndaagse evenementen wordt, onder voorwaarden, een uitzondering gemaakt. Deze evenementen mogen georganiseerd worden, als ze maar bij de burgemeester, van te voren gemeld worden en aan een aantal kwaliteitseisen (zoals vrije doorgang van hulpdiensten e.d.) voldoen.

In de model regeling worden kleine evenementen (zoals barbecues en straatfeesten) onder voorwaarden vrij gelaten. Dat vermindert de regeldruk op organisatoren van dat soort evenementen. In de voorwaarden kunnen algemene regels gesteld worden. Indien daar niet aan voldaan kan worden, dient alsnog vergunning aangevraagd te worden. Melding van het evenement is één van de voorwaarden. Hiermee kan de burgemeester invulling geven aan zijn openbare orde en brandweer taken.

Zie ook Artikel 2.2.2 Evenement, Model APV

Dit is een voorbeeld van een vrijstelling van vergunning.

Ventvergunning

<p>APVG:</p> <p>Voor venten is een vergunning vereist, tenzij de vrijheid van meningsuiting in het geding komt. Hét vergunningssysteem is voorzien van weigeringsgronden. Ventvergunningen worden in principe bijna nooit geweigerd.</p> <p>In Groningen worden per jaar 29 vergunningen verstrekt.</p> <p>Zie ook Artikel 5.2.2 Venten, APVG</p>	<p>Model APV:</p> <p>In de model APV wordt de vergunning vervangen door een algemeen verbod indien de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komen. Is dat niet het geval, dan mag iedereen venten zoals hij of zij dat wil. Er wordt gekozen voor afschaffen van het vergunningstelsel, omdat in de meeste gemeenten venten geen overlast e.d. oplevert. Overlast kan ook achteraf worden aangepakt. Het risico van achteraf controleren wordt als niet veel groter beschouwd dan van het vooraf vaststellen van de voorwaarden.</p> <p>Zie ook Artikel 5.2.2 Venten, Model APV</p> <p>Dit is een voorbeeld van het vervangen van een vergunning door algemene regels.</p>
--	---

Voorwerpen op of aan de weg

<p>APVG:</p> <p>Voor het plaatsen van voorwerpen of stoffen anders dan overeenkomstig de bestemming van de weg is vergunning nodig. Er zijn uitzonderingen voor vlaggen, sommige markeringen, voertuigen en dergelijke, en er worden weigeringsgronden geformuleerd.</p> <p>Zie ook: Artikel 2.1.5.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg, APVG</p>	<p>Model APV:</p> <p>Het plaatsen van voorwerpen of stoffen anders dan overeenkomstig de bestemming van de weg is verboden, indien er schade door kan optreden of het in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Als het plaatsen geen schade oplevert e.d. dan is het dus toegestaan. Indien het wel schade oplevert kan er ontheffing gevraagd worden. Voor evenementen en standplaatsen geldt het verbod niet, die worden in andere artikelen geregeld.</p> <p>Zie ook: Artikel 2.1.5.1 Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg ism de publieke functie van de weg, Model APV</p> <p>Dit is een voorbeeld van het vervangen van een vergunning door algemene regels.</p>
---	--

Uitweg

<p>APVG:</p> <p>Voor het aanleggen of aanpassen van een uitweg is vergunning vereist. In de APVG worden weigeringsgronden genoemd.</p> <p>Zie ook: Artikel 2.1.5.3 Maken en veranderen van een uitweg, APVG</p>	<p>Model APV:</p> <p>Het aanleggen of aanpassen van een uitweg is verboden, als het voornemen daartoe niet gemeld wordt. De melding wordt door de gemeente beoordeeld en indien nodig worden er voorwaarden opgelegd, of blijft het verbod van kracht. Dit wordt aan de aanvrager medegedeeld. Als er geen voorwaarden of verbod gelden, dan kan de aanvrager de uitweg aanleggen of aanpassen, dus zonder vergunning.</p> <p>Zie ook: Artikel 2.1.5.3 Maken en veranderen van een uitweg, model APV</p> <p>Dit is een voorbeeld van het vervangen van een vergunning door een meldingsplicht.</p>
--	---

Handelsreclame

<p>APVG:</p> <p>Het is verboden zonder vergunning van het college op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de wegzichtbaar is.</p> <p>Er zijn uitzonderingen voor bepaalde, onverlichte opschriften en aankondigingen.</p> <p>Dit wordt gecombineerd met de volgende bepaling: Het is verboden door een opschrift, aankondiging of afbeelding de veiligheid van het verkeer in gevaar te brengen of ernstige hinder voor de omgeving te veroorzaken.</p> <p>Zie ook: Artikel 4.4.3 Vergunningsplicht handelsreclame, APVG</p>	<p>Model APV:</p> <p>Het is verboden op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren door middel van een opschrift, aankondiging of afbeelding waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of ernstige hinder ontstaat voor de omgeving.</p> <p>Zie ook: Artikel 4.4.2 Vergunningsplicht handelsreclame, model APV</p> <p>Dit is een voorbeeld van het vervangen van een vergunning door algemene regels.</p>
--	---

Kapvergunning

<p>APVG:</p> <p>Het is verboden zonder vergunning van het college een houtopstand te vellen of te doen vellen. Er gelden uitzonderingen voor commerciële bomen teelt en voor bomen met een stamdikte kleiner dan 20 centimeter.</p> <p>Zie ook: Artikel 4.3.1 e.v. Kapvergunning, APVG</p>	<p>Model APV:</p> <p>Het is verboden zonder vergunning van het college de houtopstanden te vellen of te doen vellen die staan vermeld op een zogenaamde Bomenlijst. Weigeringsgronden: de natuur-, landschappelijke, beeldbepalende enz. waarde; De vergunning wordt geacht te zijn verleend, wanneer niet binnen de in de genoemde termijn een beslissing is genomen op de aanvraag voor een vergunning.</p> <p>Zie ook: Artikel 4.3.2 Kapvergunning, model APV</p> <p>Dit is een voorbeeld van het vervangen van een deel van de vergunningsplicht door algemene regels, gecombineerd met een vergunningsstelsel, dat werkt volgens de lex silencio positivo.</p>
---	--

Conclusie:

De hierboven opgenomen voorbeelden van deregulering volgens de model-APV geven duidelijke verschillen in typen wetgeving. Tevens wordt ook duidelijk dat het niet slechts de techniek betreft, maar vooral ook de mate waarin de overheid sturing geeft of wil geven aan een bepaald onderwerp. Een mooi voorbeeld daarvan is de laatstgenoemde regeling omtrent de handelsreclame. De huidige regeling is uitgebreid en gedetailleerd, daar waar de Model-apv uitgaat van een zeer eenvoudige regeling.

Slotconclusie

In het voorgaande is ingegaan op een aantal methoden van deregulering door regelgeving aan te passen. Dat is toegepast door een aantal regelingen van de huidige gemeentelijk APV te spiegelen aan de nieuwe bepalingen van de model APV van de VNG.

Duidelijk is dat er alleen al door de wijziging van wetgevingstechniek er principiële verschillen in de behandeling van een bepaald onderwerp optreden. Dat geldt overigens ook voor de burger/ondernemer. Dat treedt met name op waar vergunningenstelsels gewijzigd worden. Waar hij vroeger om een vergunning en daarmee dus ook duidelijkheid vroeg, moet hij in beginsel nu zelf inschatten of aan een bepaalde regel is voldaan.

Dit nog los van de vraag of onderwerpen wel door de overheid geregeld moeten worden. Dereguleren is een ingewikkeld onderwerp, waar veel verschillende meningen en inzichten over bestaan. De politiek is aan zet. De burgemeester hoopt door met de raad te spreken over de verschillende mogelijkheden te kunnen komen tot een algemeen afwegingskader, aan de hand waarvan ook andere onderwerpen in regelgeving gedereguleerd kunnen worden.

