

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

In het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is onderzoek gedaan naar de regelgeving die betrekking heeft op openbare inrichtingen (cafés, restaurants, bioscopen, bordelen, speelhallen en dergelijke). Geconstateerd is dat exploitanten van openbare inrichtingen, in het bijzonder horecaondernemers, de grote hoeveelheid regels, maar ook de versnippering en het niet goed op elkaar afgestemd zijn van wet- en regelgeving als een knelpunt ervaren.

Een van de voorstellen is geweest om de regelgeving die van toepassing is op openbare inrichtingen te beperken en te vereenvoudigen. Dit kan onder andere betekenen dat een aantal (autonome) gemeentelijke vergunningen wordt afgeschaft.

Alvorens over te gaan tot verdere uitwerking van deze voorstellen, heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie, ten behoeve van de Directie wetgeving, sector wetgevingskwaliteitsbeleid, aan SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gevraagd een onderzoek naar autonome gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen uit te voeren, waarbij de centrale onderzoeksvraag als volgt luidt: Welke overwegingen leiden tot het instellen van gemeentelijke vergunningstelsels, wat is hun werking en hoe kan de belasting van de ondernemer bij de uitvoering en naleving van vergunningvoorschriften en de handhavende organen worden gewaardeerd?

Uitvoering onderzoek

Om de centrale onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden, dat wil zeggen om een koppeling te kunnen maken tussen gemeentelijke vergunningstelsels die worden gehanteerd ten aanzien van openbare inrichtingen en de (bovenmatige) lasten die daarmee gepaard gaan voor ondernemers en handhavers, is het onderzoek in drie fasen opgesplitst, te weten:

- fase 1 Onderzoek naar mogelijke autonome gemeentelijke vergunningstelsels en hun verhouding met de rijksregelgeving; Doel was te achterhalen welke autonome vergunningstelsels gemeenten kunnen hanteren met betrekking tot openbare inrichtingen, welke doelen daarmee worden beoogd en welke samenhang bestaat met de door het rijk opgelegde vergunningstelsels. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van een bureaustudie en gesprekken met de afdeling bestuurlijk-juridische zaken van de VNG.
- fase 2 Inventarisatie van de lasten van deze vergunningstelsels voor ondernemers en handhavende organen. Dit onderdeel van het onderzoek is uitgevoerd door middel van een telefonische enquête onder 300 exploitanten van horecabedrijven en gesprekken met vertegenwoordigers van de (regio)politie in een aantal regio's.
- fase 3 Onderzoek onder gemeenten naar vergunningstelsels die zij feitelijk hanteren, de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, de wijze waarop de handhaving is geregeld en de mate waarin gemeenten voorzieningen en maatregelen treffen om de lasten voor de exploitanten van openbare inrichtingen zo beperkt mogelijk te houden. Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een telefonische enquête gehouden onder 13 gemeenten.

Onderzoekresultaten

De volgende resultaten zijn uit het onderzoek gekomen.

Fase 1

Gemeenten kunnen niet zonder meer op eigen initiatief vergunningstelsels (of andere vormen van regelgeving) in het leven roepen, dus ook niet voor openbare inrichtingen. Deze bevoegdheid is aan

een bovengrens (hogere wet- en regelgeving) en een benedengrens (de privé-sfeer van de burger) gebonden. Vrijwel alle gemeenten gebruiken de model-APV als uitgangspunt voor het opstellen van hun eigen APV.

De vergunningstelsels voor openbare inrichtingen hebben alle met name als doel de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Gemeenten kunnen geen andere motieven voor een autonome vergunningstelsel hanteren, omdat in dat geval zo'n vergunningstelsel strijdig is met hogere regelgeving waarmee openbare inrichtingen worden gereguleerd.

Voor alle autonome vergunningstelsels geldt dat er landelijke regeling is (die door gemeenten in medebewind wordt uitgevoerd) die min of meer hetzelfde object van regelgeving kennen. Echter, elk autonoom gemeentelijke vergunningstelsel heeft in relatie tot de andere (rijksregeling) een toegevoegde waarde en kan dus niet zonder meer door bestaande landelijke regelgeving vervangen kan worden. De toegevoegde waarde is gelegen in een groter bereik van de regelgeving en/of een ander motief.

Fase 2

Horecaondernemers

De horecaondernemers blijken over het geheel gesproken geen negatief oordeel uit te spreken over de belasting die het gevolg is van autonome vergunningstelsels. Dit blijkt niet alleen uit het dat de feitelijke belasting in het algemeen niet bijzonder groot wordt bevonden, maar ook uit het feit dat een ruime meerderheid van de horecaondernemers van oordeel is dat hun gemeente bij het stellen van regels voldoende rekening houdt met de belangen van de horecasector.

Handhavende organen

In de praktijk komt het er op neer dat met name de politie toezichthoudende taken vervult en gemeentelijke organisatieonderdelen nagenoeg geen taken hebben als het gaat om het daadwerkelijk toezicht uitoefenen op de naleving van regels. De politie houdt zich niet specifiek bezig met het houden van toezicht op de naleving van de gemeentelijke voorschriften die voor openbare inrichtingen zijn gesteld. De primaire taak van de politie als het gaat om horecabedrijven is het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van hinder en overlast in de gebieden waar horecabedrijven zijn gevestigd. Wat betreft de handhaving van de regelgeving blijkt de praktijk in de gemeenten redelijk uiteen te lopen. Sommige gemeenten zeggen de handhaving redelijk goed op orde te hebben, terwijl andere gemeenten druk doende zijn een handhavingsbeleid op te zetten of dit beleid te verbeteren. De politie ervaart de handhaving van de openbare orde, waar de toezichthoudende taak ten aanzien van openbare inrichtingen onderdeel vanuit maakt, wel als zwaar, maar niet als bovenmatig belastend.

Fase 3

De vergunningstelsels die de onderzochte gemeenten gebruiken voor de regulering van openbare inrichtingen komen vrijwel overeen met de vergunningstelsels die in de model-APV zijn opgenomen. Tussen de onderzochte gemeenten zijn de onderlinge verschillen dus betrekkelijk klein.

In de wijze waarop gemeenten eenzelfde vergunningstelsel hanteren en de doelen die zij daarmee willen bereiken, zijn verschillen aan te wijzen. Dit komt het duidelijkst naar voren bij de exploitatievergunning horecabedrijf. Sommige gemeenten gebruiken deze vergunning als ordeningsinstrument, in combinatie met het bestemmingsplan, terwijl andere gemeenten daarvoor uitsluitend het bestemmingsplan hanteren. Ook met de vergunningplicht voor seksinrichtingen wordt door gemeenten verschillend omgegaan. Dit exploitatievergunningstelsel is in de ene gemeente een

instrument in de regulering van de bestaande prostitutie, terwijl in anderen gemeenten het vergunningstelsel uitsluitend een preventieve doelstelling heeft aangezien er geen prostitutiebedrijven zijn gevestigd.

Enkele aanvullingen en afwijkingen kunnen niet goed door de gemeenten worden beargumenteerd. Voorbeelden zijn: het verspreid regelen van openbare orde aspecten van de vestiging van een horecabedrijf in verschillende vergunningen, terwijl dit ook in één vergunning kan; de beperkte looptijd van vergunningen.

In zijn algemeenheid worden de in de APV opgenomen vergunningstelsels als ordeningsinstrument van openbare inrichtingen actief benut en vergunningen worden daadwerkelijk verleend. In een beperkt aantal gevallen bestaat er een achterstand in het ontwikkelen van beleid of het verlenen van vergunningen.

Bepaalde 'slappende' vergunningstelsels kunnen worden geschrapt.

Bij de ondervraagde gemeenten bestaat weinig bereidheid om in plaats van vergunningen andere instrumenten in te zetten om openbare inrichtingen te ordenen en te reguleren, zoals algemene regels, al dan niet gekoppeld aan een meldingsplicht. Het belangrijkste voordeel van een vergunning is de mogelijkheid preventieve controle uit te oefenen. De overweging daarbij is dat het altijd moeilijker is om achteraf corrigerend op te treden dan vooraf. Ook de rechtszekerheid voor de ondernemers speelt een rol. Als een ondernemer een vergunning krijgt, geeft de gemeente daarmee aan deze ondernemer te kennen dat deze in principe aan de gestelde regels voldoet.

De ondervraagde gemeenten waren eensgezind in de stelling dat ondernemers niet veel klachten uiten over de lasten van de vergunningen. Klachten die door de ondernemers worden geuit hebben te maken met de hoogte van de leges, de ervaren onzinnigheid van het moeten aanvragen van een nieuwe vergunning bij een kleine wijziging, de hoeveelheid regels en onduidelijkheid over de combinatie van verschillende regels.

Voorzieningen en maatregelen die gemeenten treffen ter beperking van de lasten die met het aanvragen van vergunningen gepaard gaan liggen in hoofdzaak in het efficiënter inrichten van de bedrijfsvoering en het optimaliseren van de dienstverlening aan de ondernemers. Ook wordt gekeken naar de looptijd van vergunningen en de hoogte van de leges.

Slotconclusie

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de autonome gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen alle een eigen functie hebben, naast de overige (rijks)regelgeving. Daarmee willen we zeggen dat deze vergunningstelsels voor gemeenten – gegeven de bestaande ruimte voor regelgeving - onontbeerlijk zijn voor het realiseren van bepaalde maatschappelijke doelstellingen (met name het handhaven van de openbare orde en het beschermen van het woon- en leefklimaat). Uit het feit dat gemeenten op een eigen manier invulling geven aan de toepassing van vergunningstelsels die formeel weinig onderlinge verschillen vertoont, geeft aan dat gemeenten op een bewuste manier met deze vergunningstelsels omgaan.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de horecaondernemers (de belangrijkste categorie van exploitanten van openbare inrichtingen) geen grote belasting ervaren van autonome vergunningstelsels. Wij constateren dat deze conclusie in contrast staat met de constatering van de werkgroep openbare inrichtingen in het rapport *Openbare inrichtingen á la carte, de wetgeving op*

openbare inrichtingen geopenbaard (18 januari 2001), dat de hoeveelheid regels, de versnippering en het niet goed op elkaar afgestemd zijn van wet- en regelgeving een knelpunt voor de ondernemers vormen en dat in het bijzonder de horecaondernemers de door het Rijk opgelegde vergunningstelsels, in samenhang met de gemeentelijke vergunningstelsels, als belastend ervaren.

Daarnaast concluderen wij op grond van het onderzoek dat er weinig tot geen mogelijkheden zijn om de belasting die in beperkte mate wordt ervaren nog verder terug te dringen, zonder dat daarmee de mogelijkheden voor gemeenten om de gestelde doelen te bereiken worden aangetast.

De slotconclusie is dat autonome gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen gegeven de bestaande ruimte voor lokale regelgeving niet leiden tot een bovenmatige belasting van de exploitanten van openbare inrichtingen en handhavende organen.