

Lokale regelgeving voor openbare inrichtingen

**De belasting en handhaafbaarheid van
gemeentelijke vergunningstelsels**

december 2003

Colofon

Samenstelling

drs. A.J.H. Smallenbroek

mevrouw mr.dr.s. E.C.M. Kingma-Smits

Vormgeving binnenwerk

Roelfien Pranger-Folkersma

Melika Bruijne-Haouach

Druk

Sector Document Processing, VNG

SGBO

Onderzoeks- en Adviesbureau van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

SGBO 3497/350

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Voorwoord

In 2000 is in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) onderzoek gedaan naar de regelgeving die betrekking heeft op openbare inrichtingen (cafés, restaurants, bioscopen, bordelen, speelhallen en dergelijke). In het afsluitend rapport van de werkgroep (*Openbare inrichtingen à la carte, de wetgeving op openbare inrichtingen geopenbaard*, 18 januari 2001) werd geconstateerd dat, naast de hoeveelheid regels, ook de versnippering en het niet goed op elkaar afgestemd zijn van wet- en regelgeving een knelpunt voor ondernemers van openbare inrichtingen vormen. In het bijzonder de horecaondernemers ervaren de door het Rijk opgelegde vergunningstelsels, in samenhang met de gemeentelijke vergunningstelsels, als belastend.

Een van de voorstellen van de werkgroep was 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, te kennen gegeven meer inzicht te willen krijgen in de aard en de omvang van de vergunningstelsels die gemeenten op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid in het leven hebben geroepen en de mate waarin deze een belasting vormen voor de ondernemers die de vergunningvoorwaarden moeten naleven en voor de toezichthoudende en handhavende organen die zijn belast met het uitoefenen van toezicht en controle op de gemeentelijke vergunningen en daarbij gestelde voorschriften.

Het WODC heeft SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de vraag welke overwegingen leiden tot het instellen van gemeentelijke vergunningstelsels, wat de werking is van gemeentelijke vergunningstelsels en hoe de belasting van de ondernemers en de handhavende organen bij de uitvoering, naleving en handhaving van vergunningvoorschriften kan worden gewaardeerd.

In dit rapport wordt verslag gedaan van het door SGBO verrichte onderzoek. Het onderzoek betrof een bureaustudie, een telefonische enquête onder 315 horecaondernemers, gesprekken met VNG-medewerkers en telefonische interviews met 13 gemeenten en vijf politieregio's.

Wij willen op deze plaats degenen bedanken die hun medewerking hebben verleend aan de totstandkoming van dit rapport: de gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen die ons uitgebreid te woord hebben gestaan, alsmede de horecaondernemers die hun medewerking hebben verleend aan de telefonische enquête.

Het onderzoek is begeleid door een commissie die onder voorzitterschap stond van dr. L.F.M. Besselink van de Universiteit Utrecht. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

Wij spreken de wens uit dat dit rapport een nuttige bijdrage mag leveren aan het verkrijgen van een goed beeld van de aard en de omvang van gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen en de mate waarin deze een belasting opleveren voor ondernemers en handhavende organen.

dr. A. Peters,
wnd. directeur SGBO

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.

Onderzoeksresultaten

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 vergunningsplicht 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.

Inhoudsopgave

	blz.
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	1
1.2 Aanpak van het onderzoek	2
1.3 Afbakening van het onderzoek en het begrippenkader	6
2 Autonome gemeentelijke vergunningstelsels	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Mogelijkheden voor gemeenten om vergunningstelsels in het leven te roepen	9
2.3 De vergunningstelsels in de model-APV	10
2.3.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg	11
2.3.2 De evenementenvergunning	12
2.3.3 De exploitatievergunning horecabedrijf	14
2.3.4 Kennisgeving exploitatie nachtverblijf	18
2.3.5 Vergunning voor het exploiteren van speelgelegenheden	19
2.3.6 Vergunning seksinrichting of escortbedrijf	20
2.3.7 Vergunning ontsierende reclame	22
2.3.8 Vergunning snuffelmarkt	23
2.4 Samenvattende conclusies	24
3 De ervaren belasting van gemeentelijke vergunningstelsels door horecaondernemers	27
3.1 Inleiding	27
3.2 De opzet van de telefonische enquête onder horecaondernemers	27
3.3 De resultaten van de telefonische enquête	28
3.3.1 Aantal aangevraagde vergunningen	28
3.3.2 De inspanningen van horecaondernemers om vergunningen aan te vragen	29
3.3.3 Regels voor de vestiging van bedrijven	31
3.3.4 Regels voor de terrassen	33
3.3.5 Regels voor de sluitingstijden	34
3.4 Samenvatting van de conclusies	36
4 De uitvoeringspraktijk van gemeenten	39
4.1 Inleiding	39
4.2 De gehanteerde vergunningstelsels voor openbare inrichtingen	39
4.2.1 Model-APV is de basis voor de gemeentelijke vergunningstelsels	39
4.2.2 Aanvullingen en afwijkingen van de model-APV	41
4.3 De wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de vergunningstelsels	46
4.4 Handhaving van de gemeentelijke voorschriften	47
4.5 Voorzieningen en maatregelen ter beperking van de lasten voor ondernemers	50
4.6 Conclusies	52

5	Slotconclusies	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Aanleiding en doel van het onderzoek	55
5.3	Beantwoording onderzoeksvragen van fase 1	56
5.4	Beantwoording onderzoeksvragen van fase 2	58
5.5	Beantwoording onderzoeksvragen van fase 3	59
5.6	Slotconclusie	61

Bijlagen

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

In 1994 is op basis van het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van start gegaan. Het MDW-project heeft drie doelstellingen: het bevorderen van de marktwerking, het terugbrengen van de regelgeving en de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven en het verbeteren van de kwaliteit van de wet- en regelgeving. Het uiteindelijke doel van het MDW-project is de economie beter te laten functioneren door het wegnemen van belastende en concurrentiebelemmerende regels.

In het kader van het MDW-project is onder andere een onderzoek gedaan naar de regelgeving die betrekking heeft op openbare inrichtingen (cafés, restaurants, bioscopen, bordelen, speelhallen en dergelijke). Op 18 januari 2001 heeft de werkgroep openbare inrichtingen zijn bevindingen gepresenteerd in het rapport *Openbare inrichtingen à la carte, de wetgeving op openbare inrichtingen geopenbaard*. In dit rapport doet de werkgroep een aantal voorstellen voor de vereenvoudiging, ordening en harmonisatie van regelgeving die van toepassing is op openbare inrichtingen. Geconstateerd wordt dat op de openbare inrichtingen een grote hoeveelheid wet- en regelgeving van toepassing is. De exploitanten van openbare inrichtingen hebben niet alleen te maken met wet- en regelgeving van het Rijk (die overigens vaak door gemeenten wordt uitgevoerd: de zogeheten 'medebewindwetgeving'), er bestaat ook een grote hoeveelheid lokale regelgeving die gemeenten op grond van hun eigen, autonome verordenende bevoegdheid in het leven hebben geroepen. Naast de hoeveelheid regels, vormen ook de versnippering en het niet goed op elkaar afgestemd zijn van wet- en regelgeving een knelpunt voor de ondernemers. In het bijzonder de horecaondernemers ervaren de door het Rijk opgelegde vergunningstelsels, in samenhang met de gemeentelijke vergunningstelsels, als belastend.

Een van de voorstellen van de werkgroep is dan ook 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.¹

Alvorens over te gaan tot verdere uitwerking van deze voorstellen, wil het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie, ten behoeve van de directie Wetgeving, sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, meer inzicht krijgen in de aard en de omvang van de vergunningstelsels die gemeenten op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid in het leven hebben geroepen en de mate waarin deze een belasting vormen voor de ondernemers die de vergunningvoorwaarden moeten naleven. Bovendien wil het WODC meer inzicht in de mate waarin de organen die toezicht uitoefenen op

¹ Een manier om het aantal autonome vergunningstelsels terug te brengen is door bij wet een aantal zaken te regelen die nu nog in het kader van de eigen huishouding tot de autonome bevoegdheid van gemeenten behoren.

de naleving van de regels worden belast door het feit dat er verschillende vergunningstelsels naast elkaar bestaan.

Het uiteindelijke doel hiervan is te komen tot verbetering van de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van (gemeentelijke) vergunningstelsels.

Het WODC heeft 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 ondernemers en de handhavende organen bij de uitvoering, naleving en handhaving van vergunningvoorschriften worden gewaardeerd?

In dit rapport wordt verslag gedaan van het door SGBO verrichte onderzoek.

1.2 Aanpak van het 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.

Fase 1 Onderzoek naar mogelijke autonome gemeentelijke vergunningstelsels en hun verhouding met de rijksregelgeving.

Fase 2 Inventarisatie van de lasten van deze vergunningstelsels voor ondernemers en handhavende organen.

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.

Hieronder volgt een beknopte verantwoording van de aanpak van de drie fasen van het onderzoek.

Fase 1: Onderzoek naar autonome gemeentelijke vergunningstelsels en hun verhouding met de rijksregelgeving

In deze eerste fase van het onderzoek is het de bedoeling geweest om 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.

In deze fase stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke autonome vergunningstelsels kunnen gemeenten met betrekking tot openbare inrichtingen in het leven roepen?
2. Op welke terreinen zijn de vergunningstelsels gericht?
3. In hoeverre volgen gemeenten hierbij de modelverordening(en) van de VNG? Wat zijn redenen om de modelverordening(en) niet over te nemen?
4. Met welk(e) doel(en) worden de vergunningstelsels ingesteld?
5. Welke plaats nemen zij in naast de door de rijksregelgeving geëiste stelsels?

Beantwoording van bovenstaande vragen heeft plaatsgevonden door middel van een bureaustudie en gesprekken met de sector Bestuurlijke en Juridische Zaken van de VNG.

Bureaustudie

1. Onderzoek model-APV

De autonome gemeentelijke regelgeving met betrekking tot openbare inrichtingen is neergelegd in de algemene plaatselijke verordening (APV). Als dienstverlening aan haar leden heeft de VNG een model-APV vervaardigd. Gemeenten kunnen dit model gebruiken om hun eigen APV op te stellen. Wij hebben deze model-APV met artikelsgewijze toelichting als uitgangspunt genomen bij onze inventarisatie van de autonome gemeentelijke vergunningstelsels (vragen 1 en 2).

2. Analyse SGBO-enquêtes

Het tweede onderdeel van onze bureaustudie bestond uit twee schriftelijke enquêtes die SGBO in 2001 heeft uitgevoerd. Allereerst is in opdracht van de VNG een enquête uitgevoerd onder alle (destijds 504) gemeenten, waarin is geïnventariseerd op welke wijze de model-APV door gemeenten wordt gebruikt en de eventuele problemen die gemeenten ondervinden bij de toepassing of handhaving daarvan.² In deze enquête is gemeenten ook gevraagd naar bepalingen die afwijken van de model-APV. Het onderzoek had betrekking op de gehele APV. Dit betekent dat ook de bepalingen en vergunningstelsels in de model-APV die van toepassing zijn op openbare inrichtingen in de enquête aan de orde zijn gekomen. Het onderzoek is overigens niet gepubliceerd omdat het uitsluitend voor intern gebruik was bedoeld (i.c. het aanpassen van de model-APV). Op basis van de resultaten van dit onderzoek hebben wij een beeld gegeven van de mate waarin gemeenten de model-APV hebben overgenomen in hun eigen APV (vraag 3).

In 2001 is tevens een schriftelijke enquête uitgevoerd naar het gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod. In de enquête is onder meer gevraagd naar de mate waarin gemeenten het gewijzigde hoofdstuk 3 van de model-APV hebben overgenomen. De uitkomsten van deze enquête hebben wij eveneens benut om voor het onderhavige

² In verband met de respons in deze enquête is het van belang om het volgende te vermelden. Aangezien de vragen over het gebruik en de bruikbaarheid van afzonderlijke hoofdstukken, afdelingen en artikelen uit de model-APV nogal omvangrijk waren en het respondenten veel tijd zou kosten deze in te vullen, zijn deze vragen 'geknipt' in twee delen. Ook de 504 gemeenten zijn in twee (getalsmatig) gelijke groepen verdeeld. De eerste groep heeft de vragen gekregen over hoofdstuk 1, afdeling 2.1 tot en met 2.8, afdeling 4.1 tot en met 4.4 en hoofdstuk 6 van de model-APV; de tweede groep de vragen over hoofdstuk 1, afdeling 4.5 tot en met 5.8 en hoofdstuk 6 van de model-APV. De respons van de eerste groep gemeenten bedroeg 152 (van de 252) en van de tweede groep 169 (van de 252).

onderzoek aan te geven in hoeverre gemeenten de vergunningstelsels voor openbare inrichtingen uit de model-APV hebben overgenomen in hun eigen APV (vraag 3).

Interview met VNG-medewerkers

De VNG kan in belangrijke mate worden beschouwd als de feitelijke 'regelgever' als het gaat om de gemeentelijke verordeningen. Dit betekent in veel gevallen dat de keuze om al dan niet een vergunningstelsel in het leven te roepen feitelijk door de VNG geschiedt. Om die reden is ook gesproken met medewerkers van de VNG (de sector Bestuurlijke en Juridische Zaken) om in beeld te krijgen wat de overwegingen voor de VNG zijn een vergunningstelsel in de model-APV op te nemen. In deze interviews stonden de volgende twee vragen centraal:

- Met welk(e) doel(en) worden de vergunningstelsels ingesteld? (vraag 4);
- Welke plaats nemen zij in naast de door de rijksregelgeving geëiste stelsels? (vraag 5).

Fase 2: Waardering van de belasting voor ondernemers en handhavende organen

In de tweede fase van het onderzoek is nagegaan in hoeverre gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen 'bovenmatige' lasten opleveren voor de exploitanten van openbare inrichtingen en voor de organen die met de handhaving van de regelgeving zijn belast.

In deze fase stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke vergunningstelsels leveren in de praktijk de meeste lasten voor ondernemers op? En wat voor soort lasten zijn dat?
2. Hoe wordt voor de onderscheiden terreinen de belasting voor de naleving door burgers en in het bijzonder door ondernemers gewaardeerd?
3. Welke lasten ervaren handhavende organen bij het uitoefenen van toezicht en controle op de gemeentelijke vergunningen en daarbij gestelde voorschriften?

Dit onderdeel van het onderzoek betrof twee onderdelen: de belasting van gemeentelijke vergunningstelsels voor ondernemers van openbare inrichtingen en de wijze waarop handhavende organen de handhaafbaarheid van deze vergunningstelsels beoordelen.

Ondernemers van openbare inrichtingen

Aangezien de horecabranche bij uitstek een branche is die wordt geconfronteerd met een grote verscheidenheid aan regelgeving en de belasting daarvan ook met name wordt ervaren door horecaondernemers, is dit deel van het onderzoek gericht op de horecaondernemers.

Wij hebben dit onderdeel van het onderzoek uitgevoerd door middel van een telefonische enquête onder 300 exploitanten van horecabedrijven, waarbij onderscheid is gemaakt in twee groepen namelijk:

1. in potentie veel overlast veroorzakende horeca (zoals cafés, coffeeshops, snackbars);
2. in potentie minder overlast veroorzakende horeca (bijvoorbeeld restaurants).

Deze tweedeling is gebaseerd op het inzicht dat de mate waarin horeca overlast veroorzaakt, gevolgen heeft voor de 'zwaarte' van de regelgeving. De zwaarte van de regelgeving heeft weer gevolgen voor de lasten die worden ondervonden.

De telefonische enquête hebben wij uitbesteed aan marktonderzoeksbureau vDMA te Rotterdam. De verantwoording van het door vDMA uitgevoerde onderzoek is als bijlage 1 bij dit onderzoeksrapport gevoegd.

Handhaving

De politie is, afgezien van de gemeente zelf, het orgaan dat in opdracht van de gemeente toeziet op de naleving van autonome gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen. Voor dit onderdeel van het onderzoek hebben wij dan ook vijf gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de (regio)politie in een aantal regio's. Wij hebben contact gelegd met degenen die een coördinerende taak hebben bij het toezicht op en de controle van openbare inrichtingen. In de gesprekken hebben wij geïnventariseerd welke belasting met het toezicht en de controle op de gestelde gemeentelijke voorschriften gepaard gaat.

In aanvulling op onze gesprekken met de politie hebben wij informatie geput uit het eerder vermelde onderzoek in juli 2001 naar het gebruik van de model-APV door gemeenten. In dit onderzoek is onder andere aandacht besteed aan de mate waarin toepassing of handhaving van APV-bepalingen tot problemen leidt en welke problemen dit zijn.

Ook voor dit onderdeel van het onderzoek geldt dat wij geen kwantitatieve betrouwbaarheid hebben nagestreefd, maar een kwalitatieve inventarisatie hebben beoogd van de lasten die gepaard gaan met het toezicht en de controle op gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen. Op een totaal van 25 politieregio's is een onderzoek bij vijf daarvan representatief.

In aanvulling op de gesprekken met de politie als toezichthoudend orgaan op de gemeentelijke voorschriften voor openbare inrichtingen hebben wij in gesprekken met 13 gemeenten (zie verder fase 3: De gemeentelijke praktijk) ook gevraagd naar de wijze waarop zij toezien op de regelgeving, de belasting die dit toezicht oplevert en de knelpunten die zij daarbij voordoen.

Fase 3: De gemeentelijke praktijk

De derde en afrondende fase van ons onderzoek richtte zich op de gemeentelijke praktijk. Het behelsde een 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.

Voor dit onderdeel hebben wij een telefonische enquête gehouden onder 13 gemeenten, waarbij wij een onderverdeling hebben gemaakt in de categorieën kleinere, middelgrote en grote gemeenten. Grote gemeenten zijn gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, middelgrote gemeenten zijn de gemeenten met 30.000 tot 100.000 inwoners, terwijl wij de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners aanduiden als kleinere gemeenten.

Met de telefonische enquête beoogden wij enerzijds om een feitelijke aanvulling en onderbouwing te bieden op ons (bureau)onderzoek in fase 1. Anderzijds wilden wij gemeenten confronteren met de resultaten van ons onderzoek in fase 2.

Wij hebben dit onderdeel van het onderzoek kwalitatief opgevat, dat wil zeggen: gericht op het duiden van bestaande praktijken, problemen en knelpunten en het achterhalen van oplossingen.

Daarnaast geldt dat wij het aantal te ondervragen gemeenten beperkt hebben kunnen houden, nu wij reeds op grond van de enquêtes uit 2001 naar het gebruik van de model-APV redelijk

betrouwbare uitspraken konden doen over het gebruik van autonome vergunningstelsels door gemeenten.

Met de telefonische enquête hebben wij beoogd de resultaten van fasen 1 en 2 van ons onderzoek te toetsen ten aanzien van de volgende vragen:

1. Welke autonome vergunningstelsels hanteren de gemeenten in de praktijk? Is er een verschil tussen kleine, grote en middelgrote gemeenten?
2. In hoeverre hebben gemeenten de modelverordening(en) van de VNG overgenomen? Wat zijn redenen om de modelverordening(en) niet over te nemen?
3. Op welke terreinen zijn de vergunningstelsels gericht?
4. Met welk(e) doel(en) worden de vergunningstelsels ingesteld?
5. Welke voorzieningen en maatregelen hebben gemeenten getroffen voor het toezicht op de naleving van de regels en hoe de handhaving is geregeld, zowel op papier als in de praktijk? Wij hebben de gemeenten gevraagd naar mogelijke knelpunten in de handhaving.
6. Hanteren gemeenten naast of in plaats van vergunningstelsels andere instrumenten ter ordening en regulering van openbare inrichtingen?
7. Welke voorzieningen en maatregelen treffen gemeenten om de lasten voor de exploitanten van openbare inrichtingen zo beperkt mogelijk te houden?

Wat betreft deze laatste vraag (vraag 7) is aangesloten bij het onderzoek dat SGBO in 1996 heeft uitgevoerd in opdracht van de Commissie-Scheltema³. In dat onderzoek is onderzocht in hoeverre zich in de gemeentelijke praktijk problemen voordoen ten aanzien van niet op elkaar afgestemde besluitvorming en in hoeverre in de praktijk behoefte bestaat aan een coördinatie-regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Verschillende clusters besluiten zijn in dat verband aan een nader onderzoek onderworpen. Zo is onder meer gekeken naar de vaste combinatie van besluiten die nodig is om een horecabedrijf op te richten, een speelautomatenhal te starten, een seksclub te beginnen of een evenement te organiseren. Verschillende gemeenten zijn toen ondervraagd over de wijze waarop de besluitvorming binnen deze clusters was georganiseerd.

1.3 Afbakening van het onderzoek en het begrippenkader

Wij hebben het onderzoek mede afgebakend door invulling te geven aan de navolgende begrippen.

Openbare inrichtingen

Openbare inrichtingen zijn gelegenheden:

- welke voor publiek toegankelijk zijn en
- waar activiteiten plaatsvinden die zijn gericht op recreatief, sportief, sociaal-cultureel, zakelijk of educatief terrein en
 - waar tegen vergoeding logies wordt verstrekt en/of
 - waar (alcoholische)dranken verkrijgbaar zijn en of worden geschonken en/of
 - waar spijzen voor directe consumptie worden bereid en/of verstrekt.

³ Coördinatiebepaling in de Algemene wet bestuursrecht, SGBO, Den Haag 1996 (publicatie nummer 706).

Autonome gemeentelijke vergunningstelsels

Hiermee worden de vergunningstelsels bedoeld die zijn gebaseerd op de regelgeving die gemeenten in het leven roepen op grond van hun (grond)wettelijke bevoegdheid om zelfstandig hun eigen aangelegenheden (de 'eigen huishouding') te regelen en te besturen. Om als gemeente iets te regelen of te ondernemen dat tot de huishouding behoort, heeft zij geen specifieke opdracht of machtiging van het Rijk; de gemeente kan dat doen krachtens de haar 'overgelaten' rechtsmacht.

Het begrip 'vergunningstelsel' hebben wij ruim opgevat. Ook andere juridische instrumenten om preventief toezicht uit te oefenen en eventueel aanvullende regels te stellen, zoals ontheffingen, gedoogverklaringen, meldingen en dergelijke, hebben wij onder het begrip 'vergunningen' geschaard.

De maatschappelijke doelen die gemeenten willen bereiken met hun vergunningstelsels, zoals handhaving van de openbare orde, bescherming van het woon- en leefklimaat of bescherming van het stadsaanzien, staan in dit project niet ter discussie. Deze worden als een gegeven opgevat.

Bovenmatige belasting van de gemeentelijke vergunningstelsels

Het tweede deel van het onderzoek betrof de waardering van de belasting van de gemeentelijke vergunningstelsels door ondernemers en handhavende organen.

Wat betreft de exploitanten van openbare inrichtingen duidt deze belasting van vergunningstelsels op de kosten (in termen van geld en inspanningen) die zij moeten maken om de voorschriften na te leven op basis waarvan de vergunning wordt verleend en de eventuele aanvullende voorschriften in de vergunning.

Deze kosten kunnen zich op vier gebieden voordoen:

- administratieve lasten: lasten die direct voortvloeien uit de informatieverplichtingen ten gevolge van wet- en regelgeving die door de overheid wordt opgelegd; de omvang van de administratieve lasten wordt berekend aan de hand van 3 variabelen: de tijd dat iemand bezig is met het verrichten van een (administratieve) verplichting, het tarief waartegen deze persoon de (administratieve) verplichtingen verricht en het aantal keer dat de (administratieve) verplichting (frequentie) verricht moet worden; overige financiële lasten, zoals leges;
- kosten die voortvloeien uit het moeten naleven van door de gemeente gestelde voorschriften (bijvoorbeeld de noodzaak tot het treffen van voorzieningen);
- gevolgen voor de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld in verband met veiligheidseisen of eisen met betrekking tot de te verlenen dienst, gevolgen voor de marktpositie als een gevolg van gebruiksbeperkingen).

Wat betreft de belasting voor de handhavende organen geldt naar ons inzicht het volgende.

De handhaafbaarheid van een regeling is een belangrijke voorwaarde voor kwalitatief goede regelgeving. De zogenaamde Tafel van Elf vormt een toets voor de handhaafbaarheid van regels.

Relevante elementen uit deze Tafel van Elf voor het onderhavige onderzoek naar de handhaafbaarheid van gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen zijn bijvoorbeeld:

- Zijn de regels duidelijk en identiek?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?
- Zijn er voorzieningen en maatregelen getroffen die maken dat de doelgroep spontaan de regelgeving zal naleven?
- Bestaat de mogelijkheid van zelfregulering?

Al deze elementen zullen de belasting op het handhavend apparaat beïnvloeden.

Belangrijk onderdeel van de handhaafbaarheid van regelgeving zijn ook de bestuurslasten die met toezicht en controle gepaard gaan. Bij dergelijke lasten voor handhavende organen kan worden gedacht aan de inzet van mensen en middelen, het toepassen van bestuurlijke sancties, kosten van bezwaar- en beroepsprocedures.

2 Autonome gemeentelijke vergunningstelsels

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek, dat zich richtte op de mogelijk autonome gemeentelijke vergunningstelsels en hun verhouding met de rijksregelgeving.

In paragraaf 2.2 leggen wij allereerst kort uit wat onder autonomie wordt verstaan. In paragraaf 2.3 komen de mogelijk autonome vergunningstelsels met betrekking tot openbare inrichtingen aan bod en hun verhouding met overige (rijks)regelgeving. Daarbij gaat het met name om de vraag wat de toegevoegde waarde van gemeentelijke vergunningstelsel is, gelet op de geldende overige regelgeving. In paragraaf 2.4 vatten wij onze conclusies samen.

2.2 Mogelijkheden voor gemeenten om vergunningstelsels in het leven te roepen

Autonomie betekent voor gemeenten het zelfstandig regelen en besturen van de 'eigen' aangelegenheden van wat de Grondwet de 'huishouding' noemt. Om als gemeente iets te regelen of te ondernemen dat tot de eigen huishouding behoort, behoeft de gemeente geen specifieke opdracht of machtiging van het Rijk; de gemeente kan dat doen krachtens de haar 'overgelaten' rechtsmacht. Deze bevoegdheid van gemeenten om de eigen huishouding te besturen en te regelen is uitgewerkt in artikel 108 van de Gemeentewet. In artikel 149 van de Gemeentewet is bovendien bepaald dat de raad de verordeningen maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Dit is de autonome gemeentelijke verordenende bevoegdheid.

De autonome gemeentelijke verordenende bevoegdheid is aan beperkingen gebonden. Er geldt zowel een 'benedengrens' voor de verordenende bevoegdheid als een 'bovengrens'. Als bovengrens fungeren de regelingen van hogere overheidsorganen (Rijk en provincie) die gemeenten hebben te respecteren. In artikel 121 van de Gemeentewet is de bevoegdheid van gemeenten om verordeningen te maken zolang die verordeningen niet in strijd zijn of komen met een hogere wettelijke regeling uitdrukkelijk erkend. Wanneer een gemeentelijke verordening in strijd is met een hogere regeling, zal de rechter deze onverbindend verklaren als in een rechtszaak op zo'n verordening beroep wordt gedaan.

Een kwestie die vaak speelt bij de vraag of een gemeentelijke verordening al dan niet in strijd is met een hogere regeling, betreft de bevoegdheid van gemeenten om in aanvulling op hogere regelgeving eigen regels te stellen. Centraal in de rechterlijke toetsing staat het begrip *onderwerp*. De hogere en de lagere regeling hebben hetzelfde onderwerp als object én motief van beide regelingen gelijk zijn. Is het onderwerp van de hogere en de lagere regeling niet gelijk (beide regelingen regelen hetzelfde object vanuit een andere motief of te beschermen belang), dan kunnen beide regelingen naast elkaar bestaan. Is het onderwerp (object én motief) wel gelijk, dan is het van belang om te weten of de hogere regeling uitputtend is bedoeld. Wanneer de hogere regeling niet uitputtend is bedoeld, is aanvulling hiervan door middel van een gemeentelijke verordening toegestaan. Is de hogere regeling wel uitputtend bedoeld, dan is een 'aanvullende' gemeentelijke verordening niet mogelijk. Soms geeft de hogere regeling zelf aan

dat zij niet uitputtend bedoeld is. In andere gevallen zal de rechter de hogere regeling moeten interpreteren.

Om te beoordelen of gemeenten in aanvulling op hogere regelingen een eigen regeling kunnen treffen, zal dus telkens moeten worden gekeken naar de inhoud en het doel van deze hogere regelingen.

Als 'benedengrens' van de verordenende bevoegdheid van gemeenten wordt beschouwd de privé-sfeer van de burgers. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke verordeningen slechts het gemeentelijk openbaar belang mogen betreffen en niet mogen treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Deze 'benedengrens' ligt niet voor eens en altijd vast, maar varieert naar plaats en tijd.

2.3 De vergunningstelsels in de model-APV

De model-APV kent de volgende vergunningstelsels die (mede) betrekking hebben op openbare inrichtingen:

- vergunning voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg (artikel 2.1.5.1);
- evenementenvergunning (artikel 2.2.2);
- exploitatievergunning horecabedrijf (artikel 2.3.1.2);
- kennisgeving exploitatie nachtverblijf (artikel 2.3.2.2);
- vergunning exploitatie speelgelegenheid (artikel 2.3.3.1);
- exploitatievergunning seksinrichting/escortbedrijf (artikel 3.2.1);
- vergunning ontsierende reclame (artikel 4.7.2);
- vergunning snuffelmarkt (artikel 5.2.4).

Persoonlijk karakter van de vergunning

De model-APV gaat, gelet op artikel 1.5, uit van een persoonsgebonden karakter van vergunningen. Persoonlijk wordt de vergunning genoemd, indien de mogelijkheid van verkrijging uitsluitend of in hoge mate afhangt van de persoon van de vergunningaanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma of een bewijs van onbesproken levensgedrag). De persoonlijke vergunning is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling krachtens welke de vergunning is verleend hiertoe de mogelijkheid biedt.⁴

Indien in de verordening of in de vergunning is bepaald dat deze vergunning persoonsgebonden is, terwijl deze vergunning toch vooral verband houdt met de aard van het object waarop zij betrekking heeft, dan zal deze vergunning weliswaar niet automatisch overgaan op de rechtsopvolger, maar aan hem in vele gevallen ook niet licht geweigerd kunnen worden.

⁴ Zakelijk daarentegen is de vergunning die afhangt van en gebonden is aan het object waarop zij betrekking heeft en waarbij de persoonlijke kwaliteiten van de aanvrager geen rol spelen. Anders gezegd: de zakelijke vergunning is niet gebonden aan de persoon, maar aan de hoedanigheid van eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde. Het kan ook een andere hoedanigheid zijn, bijvoorbeeld die van gebruiker of ondernemer. De zakelijke vergunning gaat in beginsel over krachtens rechtsopvolging onder algemene of bijzondere titel op de opvolger in diens hoedanigheid van eigenaar, zakelijk gerechtigde, ondernemer enz.

Looptijd van de vergunning

In de model-APV is geen bepaling opgenomen waarin wordt bepaald hoe lang een vergunning geldig is. Hieruit moet men afleiden dat een vergunning in beginsel wordt afgegeven voor een onbeperkte tijdsduur. In principe, nu veranderde feiten en/of omstandigheden er uiteraard in de praktijk toe kunnen leiden dat wijzigingen plaats hebben in afgegeven vergunningen, dan wel dat deze worden ingetrokken.

Per vergunningstelsel worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- Op welke terreinen zijn de vergunningstelsels gericht? Met welk(e) doel(en) worden de vergunningstelsels ingesteld?
- In hoeverre volgen gemeenten hierbij de modelverordening(en) van de VNG? Wat zijn redenen om de modelverordening(en) niet over te nemen?
- Welke plaats nemen de gemeentelijke vergunningstelsels in, naast de door de rijksregelgeving geëiste stelsels?

2.3.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg

Doel van de vergunning

Het eerste lid van artikel 2.1.5.1 van de model-APV bepaalt dat het verboden is zonder vergunning van het college de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de bestemming daarvan. Op grond van het vijfde lid kan de vergunning in drie gevallen worden geweigerd:

1. indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.
2. indien het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.
3. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.

Het doel van deze bepaling is de gemeente de mogelijkheid te bieden greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing van dit artikel kan gedacht worden aan het plaatsen van reclameborden of zuilen, containers, maar bijvoorbeeld ook meubilair ten behoeve van terrassen. Wanneer gemeenten werken met een exploitatievergunning horecabedrijf zoals bedoeld in 2.3.1.2 van de model-APV, worden de terrassen in deze vergunning geregeld. Voor gemeenten die geen horeca-exploitatievergunningstelsel hebben, is artikel 2.1.5.1 (eerste lid) de basis voor een terrasvergunning.

De mate waarin gemeenten de regeling in de model-APV hebben overgenomen in de eigen APV

Artikel 2.1.5.1 is opgenomen in afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de model-APV, getiteld 'Orde en veiligheid op de weg'. Uit de SGBO-enquête blijkt dat de meeste gemeentelijke APV's een soortgelijke bepaling als artikel 2.1.5.1 model-APV kennen.

Mate waarin afdeling 2.1 is overgenomen in de gemeentelijke APV's (N=148)

In hoeverre overgenomen	
Afdeling 2.1 is (min of meer) geheel overgenomen	89%
Afdeling 2.1 is gedeeltelijk of gewijzigd overgenomen	10%
Afdeling 2.1 is niet overgenomen	1%
Totaal	100%

Redenen voor gemeenten om afdeling 2.1 van de model-APV niet of slechts gedeeltelijk of gewijzigd over te nemen zijn:

- met het oog op deregulering en/of omdat het nut ervan ontbreekt zijn diverse artikelen niet overgenomen;
- bepalingen zijn niet handhaafbaar (ten aanzien van artikel 2.1.5.1 is dit argument een aantal keren genoemd).

De relatie met andere regelgeving

Ook de wegenverkeerswetgeving (de Wegenwet en de Wegenverkeerswet) stelt regels ten aanzien van het gebruik van de openbare weg. Het begrip 'weg' in de APV is ruimer dan in de wegenverkeerswetgeving. De wegenverkeerswetgeving is alleen van toepassing op de openbare wegen, terwijl de regelgevende bevoegdheid van de gemeente zich ook uitstrekt tot andere voor het publiek toegankelijke plaatsen, bijvoorbeeld afsluitbare winkelpassages.

Artikel 2.1.5.1 heeft ook betrekking op het op of aan de weg plaatsen van constructies (bijvoorbeeld voor reclame), die zijn aan te merken als bouwwerken en onder de op de Woningwet gebaseerde bouwvergunning vallen. De jurisprudentie leert, dat er naast toetsing aan de redelijke eisen van welstand op grond van de Woningwet geen plaats is voor toetsing aan het motief welstand op grond van andere bepalingen zoals bijvoorbeeld de APV, in casu artikel 2.1.5.1, vijfde lid, sub b. Een door de Woningwet beschermd belang (bescherming van de welstand) mag dan niet worden meegewogen bij de beslissing over verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 2.1.5.1. In artikel 2.1.5.1, zesde lid, wordt dit tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat het in het eerste lid gestelde verbod niet geldt voorzover de Woningwet van toepassing is.

2.3.2 De evenementenvergunning

Doel van de vergunning

Artikel 2.2.2 van de model-APV bepaalt dat het verboden is zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren. De vergunning kan worden geweigerd in het belang van:

1. de openbare orde;
2. het voorkomen of beperken van overlast;
3. de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen;
4. de zedelijkheid of gezondheid.

De burgemeester kan ook voorschriften of beperkingen verbinden aan de vergunning (artikel 1.4). Voor de toelaatbaarheid van deze voorschriften en beperkingen geldt dat zij slechts mogen strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de evenementenvergunning is vereist. Dit betekent voor de evenementenvergunning dat eventuele

voorschriften of beperkingen zich uitsluitend mogen richten op de openbare orde, overlast, (verkeers)veiligheid en/of de zedelijkheid of gezondheid.

Onder een 'evenement' wordt in de model-APV verstaan: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak (artikel 2.2.1 van de model-APV). 'Voor publiek toegankelijke gelegenheden' zijn alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld – voor eenieder vrij toegankelijk zijn. De vergunningplicht van evenementen geldt dus alleen als deze een openbaar karakter hebben. Wanneer een evenement een besloten karakter heeft, hoeft daarvoor geen vergunning aangevraagd te worden. Volgens vaste jurisprudentie zijn voor het antwoord op de vraag of een evenement een besloten karakter heeft of niet, alle daarbij aan de orde zijnde feiten en omstandigheden van belang. Er moet sprake zijn van een werkelijke beperking in de kring van personen die toegang hebben tot een evenement. Die kring dient zich van het publiek te onderscheiden. Dit betekent dat de leden van deze kring tot elkaar in een verband staan dat min of meer duurzaam is en niet berust op een toevallige gemeenschappelijkheid.

Wanneer een evenement met een besloten karakter (een feest en dergelijke) op of aan de weg wordt gehouden, is echter wél een vergunning nodig. Dit is geregeld in artikel 2.1.4.1 van de model-APV. Ook voor dergelijke bijeenkomsten geldt dat de vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen en de zedelijkheid of gezondheid.

De mate waarin gemeenten de model-APV hebben overgenomen

De regeling van evenementen is opgenomen in afdeling 2 van Hoofdstuk 2 van de model-APV, getiteld 'Toezicht op evenementen'.

Uit de SGBO-enquête blijkt dat de overgrote meerderheid van de gemeenten (91%) de evenementenregeling in de model-APV (min of meer) ongewijzigd heeft overgenomen in de eigen APV.

Mate waarin afdeling 2.2 is overgenomen in de gemeentelijke APV's (N=148)

In hoeverre overgenomen	
Afdeling 2.2 is (min of meer) geheel overgenomen	91%
Afdeling 2.2 is gedeeltelijk of gewijzigd overgenomen	7%
Afdeling 2.2 is niet overgenomen	2%
Totaal	100%

Redenen voor gemeenten om afdeling 2.2 van de model-APV niet of slechts gedeeltelijk of gewijzigd over te nemen zijn:

- er wordt slechts een vergunningplicht voor evenementen op of aan de weg gehanteerd;
- in de gemeentelijke APV wordt een onderscheid gemaakt tussen grote en kleine evenementen;
- de afdeling 'evenementen' is ondergebracht in het hoofdstuk 'andere onderwerpen' in verband met de mogelijkheid van ruimere weigeringsgronden.

De relatie met andere regelgeving

Om een evenement op de openbare weg mogelijk te maken, zal deze openbare weg in veel gevallen moeten worden afgesloten. Het afsluiten van de weg vindt plaats door middel van het nemen van een verkeersbesluit tot het plaatsen van verkeersborden of het plaatsen van verkeerstekens zonder een besluit daartoe te nemen. Zo'n verkeersbesluit, dat wordt genomen krachtens de Wegenverkeerswet, is uitsluitend bedoeld om overlast en/of hinder door het verkeer te voorkomen of te beperken op de weg waar een evenement (waarvoor een vergunning is verleend) plaatsvindt.

2.3.3 De exploitatievergunning horecabedrijf

Doel van de vergunning

Artikel 2.3.1.2, eerste lid van de model-APV bepaalt dat het verboden is zonder vergunning van de burgemeester een horecabedrijf te exploiteren. Onder horecabedrijf wordt in de model-APV zowel de horecabedrijven verstaan die alcoholhoudende drank verstrekken (en om die reden over een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet moeten beschikken) als de bedrijven die uitsluitend alcoholvrije dranken verstrekken (de zogeheten 'droge' horeca, waaronder de coffeeshops). En onder de definitie van horecabedrijf in de model-APV vallen zowel de commerciële bedrijven als de niet-commerciële inrichtingen waar de dranken worden geschonken of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt.

Op grond van artikel 2.3.1.2 zijn er twee gronden voor de burgemeester om de exploitatievergunning te weigeren:

1. de vestiging of de exploitatie van het horecabedrijf is in strijd met een geldend bestemmingsplan.
2. naar het oordeel van de burgemeester moet worden aangenomen dat door de aanwezigheid van het horecabedrijf de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed. Bij deze beoordeling moet de burgemeester rekening houden met:
 - het karakter van de straat en de wijk;
 - de aard van het bedrijf;
 - de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van het horecabedrijf.

Ook hier geldt dat op grond van artikel 1.4 van de model-APV voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden aan een vergunning die krachtens deze verordening wordt verleend. Deze voorschriften mogen slechts strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning is vereist. Dit betekent dat voorschriften of beperkingen bij de exploitatievergunning moeten worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde of de bescherming van het woon- en leefklimaat.

De exploitatievergunning is een voorbeeld van een vergunning die weliswaar een persoonsgebonden karakter heeft, maar gelet op het feit dat deze vergunning toch vooral verband houdt met de aard van het object waarop zij betrekking heeft, niet automatisch zal overgaan op de rechtsopvolger, maar aan hem in vele gevallen ook niet licht geweigerd zal kunnen worden. Bij het besluit tot weigeren van een dergelijke vergunning in verband met de

aantasting van het woon- en leefklimaat zal niet zonder meer voorbijgegaan kunnen worden aan het feit dat voorheen wel vergunning aan een ander was verleend.

Aanvullend lid: verplichte verklaring omtrent gedrag

In de model-APV is gecursiveerd een derde lid aan artikel 2.3.1.2 toegevoegd. Gecursiveerd wil zeggen dat de model-APV de bepaling als optie aan gemeenten aanbiedt.

Deze bepaling bevat de verplichting voor de vergunningaanvrager om een recente verklaring omtrent gedrag over te leggen. Het derde lid luidt als volgt: *De burgemeester weigert de vergunning als bedoeld in het eerste lid indien de houder geen verklaring omtrent gedrag overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.*

Regeling van de terrassen

De regeling van de terrassen is opgenomen in de exploitatievergunning. Op grond van het zesde lid kan de burgemeester kan de ingebruikneming van een openbare weg ten behoeve van een of meer bij een horecabedrijf horende terrassen weigeren:

- a. indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan;
- b. indien dat gebruik een belemmering kan worden voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.

Opheffing vergunningplicht (artikel 2.3.1.3)

De burgemeester kan bepalen dat de verplichting om te beschikken over een exploitatievergunning niet geldt voor een of meer in dat besluit aangeduide soorten horecabedrijven in de gehele gemeente dan wel in een of meer daarin aangewezen gedeelten van de gemeente. Het tweede lid bevat het voorschrift dat de exploitatie van het horecabedrijf echter de woon- en leefsituatie in de omgeving of de openbare orde niet op ontoelaatbare wijze nadelig mag beïnvloeden. Indien nodig met het oog op de naleving van de in het tweede lid opgenomen norm, kan bestuursdwang worden aangezegd of een dwangsom worden opgelegd.

De mate waarin gemeenten de regeling in de model-APV hebben overgenomen

Uit de SGO-enquête blijkt dat de overgrote meerderheid van de gemeenten (81%) afdeling 2.3 van de model-APV ongewijzigd of min of meer ongewijzigd heeft overgenomen in de eigen APV.

Mate waarin afdeling 2.3 is overgenomen in de gemeentelijke APV's (N=146)

In hoeverre overgenomen	
Afdeling 2.3 is (min of meer) geheel overgenomen	81%
Afdeling 2.3 is gedeeltelijk of gewijzigd overgenomen	17%
Afdeling 2.3 is niet overgenomen	2%
Totaal	100%

In de enquête hebben wij de gemeenten die afdeling 2.3 van de model-APV niet of slechts gedeeltelijk of gewijzigd hebben overgenomen gevraagd waarom ze dat hebben gedaan.

Er is maar één reden aangegeven: de gemeente heeft geen exploitatievergunningstelsel voor horecabedrijven omdat het aantal horecabedrijven in de gemeente beperkt is.

De Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet stelt regels ten aanzien van het verstrekken van alcoholhoudende drank. Het begrip 'horecabedrijf' wordt in de wet beperkt tot bedrijven die alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse verstrekken.

De belangrijkste bepaling is de vergunningplicht die is neergelegd in artikel 3. Op grond van deze bepaling is het verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf uit te oefenen. De drank- en horecavergunning is een zogeheten 'gebonden beschikking'. Dat wil zeggen dat de vergunning in beginsel verleend moet worden als de aanvrager aan de gestelde eisen voldoet (en dat de vergunning geweigerd moet worden als de aanvrager niet aan de gestelde voorwaarden voldoet). De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning zijn opgenomen in de Drank- en Horecawet en nader uitgewerkt in een aantal AMvB's.

De eisen die de Drank- en Horecawet en de daarop gebaseerde AMvB's stellen, hebben betrekking op de inrichting (uitgewerkt in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet), de zedelijkheid (uitgewerkt in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet) en de sociale hygiëne (uitgewerkt in het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet).

De vergunning kan worden ingetrokken indien zich in de betrokken inrichting feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid (artikel 31).

Tussen de Drank- en Horecawet en de exploitatievergunning horecabedrijf op grond van de APV zijn er twee belangrijke verschillen.

Ten eerste is het doel van de regelgeving verschillend. De voorschriften in de Drank- en Horecawet worden primair gesteld vanuit motieven van de volksgezondheid, terwijl de exploitatievergunning het oogmerk heeft de openbare orde en het woon- en leefklimaat te beschermen. Wel biedt de Drank- en Horecawet de mogelijkheid aan burgemeester en wethouders om de vergunning in te trekken 'indien zich in de betrokken inrichting feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid' (artikel 31, eerste lid). Het gaat hier om een repressieve maatregel: de vergunning kan alleen worden ingetrokken wanneer zich in het betreffende horecabedrijf bepaalde feiten hebben voorgedaan.

De exploitatievergunning horecabedrijf heeft betrekking op het woon- en leefklimaat en de openbare orde. De gemeente kan preventief toetsen of de vestiging van het bedrijf het woon- en leefklimaat of de openbare orde in negatieve zin zal beïnvloeden.

Ten tweede verschilt de reikwijdte van de regeling. De Drank- en Horecawet stelt alleen regels voor bedrijven waar alcoholhoudende drank wordt verstrekt, terwijl het exploitatievergunningstelsel voor alle horecabedrijven geldt, dus ook voor de bedrijven waar uitsluitend niet-alcoholhoudende drank wordt geschonken (de 'droge' horeca). De exploitatievergunning geldt bijvoorbeeld ook voor de coffeeshops, terwijl de exploitanten van dergelijke bedrijven geen vergunning op grond van de Drank- en Horecawet hoeven te hebben. Het gemeentelijk gedoogbeleid voor coffeeshops is in de meeste gevallen gebaseerd op de exploitatievergunning horecabedrijf.

Het bestemmingsplan

Op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening stelt de gemeenteraad bestemmingsplannen vast voor het grondgebied van de gemeente. In een bestemmingsplan worden in positieve zin de bestemmingen van gronden en gebouwen aangegeven. Een bestemmingsplan fungeert als toetsingsnorm voor aanvragen om een bouwvergunning. Wanneer een aanvraag strijdig is met het geldend bestemmingsplan, moet de bouwvergunning worden geweigerd.

Bovendien fungeert het bestemmingsplan als grondslag voor een gemeentelijk optreden indien zonder de vereiste vergunningen wordt gehandeld of wanneer in strijd wordt gehandeld met de voorschriften omtrent het gebruik van gronden en gebouwen. Indien het feitelijk gebruik van een pand strijdig is met het bestemmingsplan, biedt de Wet op de Ruimtelijke Ordening gemeenten de mogelijkheid om over te gaan tot aanzegging van bestuursdwang of tot oplegging een dwangsom op basis van artikel 125 van de Gemeentewet om het gebruik in overeenstemming met de bestemming te brengen.

Het bestemmingsplan bevat vooral maatregelen in de preventieve sfeer. Met een bestemmingsplan kan worden voorkomen dat niet-gewenste (vormen van) horeca zich in een gebied vestigen. In het bestemmingsplan kan de functie 'horeca' op verschillende manieren worden gereguleerd. Daarbij kan slechts een globaal onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vormen van horeca. Uit de bestemmingsplanjurisprudentie kan worden afgeleid dat dan wel aan de volgende twee voorwaarden moet worden voldaan:

1. Aan het onderscheid moeten met de ruimtelijke ordening verband houdende criteria ten grondslag liggen of moet de ruimtelijke noodzaak zijn aangetoond.
2. Een indeling van horecabedrijven in een aantal categorieën is in beginsel aanvaardbaar, zij het dat enkel het criterium 'overlast' onvoldoende is voor het maken van onderscheid.

Een bestemmingsplan is het enige juridisch bindende plan. Als volgens het geldende bestemmingsplan de vestiging van een horecabedrijf (van een bepaald type) niet is toegestaan, moet de gemeente zo'n bedrijf weren (of het bestemmingsplan aanpassen).

Het reguleren van de vestiging van horecabedrijven op basis van een exploitatievergunningstelsel is alleen mogelijk als de gemeente vastlegt (in een horecanota) op welke wijze zij de aanvragen om een exploitatievergunning gaat toetsen aan de criteria 'woon- en leefklimaat' en 'openbare orde'. Het beleid dat de gemeente ter zake ontwikkelt, is dan het resultaat van:

- de beoordeling van het karakter van de straat of de wijk;
- de aard van het horecabedrijf;
- de beoordeling van de spanningen waaraan het woon- en leefmilieu en/of de openbare orde bloot staat of zal komen te staan door de vestiging van een nieuw horecabedrijf.

Met het oog op de bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving kan de gemeente vastleggen dat in bepaalde gebieden bepaalde soorten horecabedrijven worden geweerd of aan een maximum worden gebonden (een maximumstelsel).

De indeling in horecabedrijven die wel of niet worden toegestaan in een wijk of straat, kan in een horecanota fijnmaziger worden vastgelegd dan in een bestemmingsplan, en worden toegespitst op de (verwachte) aantasting van het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde ter plaatse.

Een vestigingsbeleid dat is neergelegd in een horecanota mag echter nooit verder gaan dan wat in het bestemmingsplan is geregeld. Als het bestemmingsplan de vestiging van horecabedrijven (van een bepaalde soort) toestaat, kunnen deze bedrijven niet volledig worden geweerd op grond van het beleid dat met de exploitatievergunning wordt gevoerd.

Een andere beperking van vestigingsbeleid op grond van een exploitatievergunningstelsel is dat de burgemeester weliswaar afwijzend mag beslissen op een aanvraag om een vergunning, indien verlening niet strookt met het op de verordening gebaseerde beleid, maar dat hij wel steeds zal moeten nagaan of bijzondere omstandigheden nopen tot het maken van een uitzondering op dit beleid: elke vergunningaanvraag moet zelfstandig en met inachtneming van de betrokken belangen worden beoordeeld.

Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer

Het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer is een op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (WM) gebaseerde AMvB. Het Besluit bevat algemene voorschriften die gelden voor vrijwel alle horeca-inrichtingen. Deze horecabedrijven zijn niet vergunningplichtig, maar kennen alleen een meldingsplicht. Iemand die met een horecabedrijf van start gaat, moet dat van tevoren melden bij burgemeester en wethouders en daarbij allerlei gegevens over zichzelf en het bedrijf verstrekken.

In het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer worden algemene regels gesteld ter bescherming van het milieu voor wat zich afspeelt in het horecabedrijf en de directe omgeving daarvan. Indien de gemeente dit nodig acht, kan zij de algemene regels aanvullen met nadere eisen. Deze nadere eisen kunnen betrekking hebben op:

- het aanbrengen van technische voorzieningen binnen de inrichting;
- de periode van openstelling van de gehele inrichting of een terras;
- de situering van een terras;
- het in acht nemen van gedragsregels die binnen de inrichting moeten worden nageleefd, waaronder regels voor aan- en afrijdend verkeer en komende en gaande bezoekers.

De voorschriften in het Besluit hebben betrekking op de vormen van verstoring van het milieu die plaatsvinden binnen het horecabedrijf, de daartoe behorende terrassen en de directe omgeving ervan. Het Besluit richt zich allereerst op de gevolgen voor het milieu die rechtstreeks aan een horeca-inrichting kunnen worden gerelateerd en daarnaast ook op de indirecte gevolgen die de inrichting kan veroorzaken, voorzover deze liggen in de macht van de houder van de inrichting. De gevolgen die niet rechtstreeks zijn te herleiden tot een bepaalde horeca-inrichting vallen niet onder de werkingssfeer van het Besluit. Deze gevolgen kunnen een aantasting zijn van de openbare orde of het woon- of leefklimaat ter plaatse en worden in de model-APV gereguleerd.

2.3.4 Kennisgeving exploitatie nachtverblijf

Doel van de regeling

Artikel 2.3.2.2 van de model-APV verplicht degene die een inrichting opricht, overneemt, verplaatst of het houden van een inrichting staakt, binnen drie dagen daarna daarvan schriftelijk kennis te geven aan de burgemeester. Onder 'inrichting' wordt verstaan elke al dan niet

besloten ruimte waarin, in de uitoefening van beroep of bedrijf, aan personen de mogelijkheid van nachtverblijf of gelegenheid tot kamperen wordt verschaft (artikel 2.3.2.1, eerste lid). Het doel van deze verplichting is dat de burgemeester een zo volledig mogelijk overzicht heeft van de in de gemeente aanwezig nachtverblijf- en kampeerinrichtingen.

De mate waarin de regeling in de model-APV is overgenomen in de gemeentelijke APV's

De kennisgeving exploitatie nachtverblijf is opgenomen in afdeling 2.3 van de model-APV (Toezicht op openbare inrichtingen). In paragraaf 2.3.3 is gebleken dat de overgrote meerderheid van de gemeenten (81%) deze afdeling van de model-APV ongewijzigd of min of meer ongewijzigd heeft overgenomen in de eigen APV.

De relatie met overige regelgeving

De houder van zo'n inrichting is verplicht een register bij te houden van de gasten die in de inrichting overnachten (het nachtregister). Deze verplichting is overigens opgenomen in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling en de voorschriften in de model-APV hebben als doel om, met de geregistreerde gegevens, de opsporing of aanhouding van door de politie of justitie gezochte personen te vergemakkelijken.

2.3.5 Vergunning voor het exploiteren van speelgelegenheden

Doel van de vergunning

Artikel 2.3.3.1 van de model-APV verbiedt het exploiteren of doen exploiteren van een speelgelegenheid zonder vergunning van de burgemeester. De burgemeester moet de vergunning weigeren indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid.

Een groot aantal speelgelegenheden is uitgesloten van de vergunningsplicht. Dit geldt onder andere voor horeca-inrichtingen waar kansspelautomaten staan opgesteld (en om die reden moeten beschikken over een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen) en de speelautomatenhallen. Voor het exploiteren van speelautomatenhallen is een aparte vergunning van de burgemeester nodig (artikel 30c, eerste lid, onder c Wet op de Kansspelen).

De mate waarin de regeling in de model-APV is overgenomen in de gemeentelijke APV's

De vergunning voor het exploiteren van speelgelegenheden is opgenomen in afdeling 2.3 van de model-APV (Toezicht op openbare inrichtingen). In paragraaf 2.3.3 is gebleken dat de overgrote meerderheid van de gemeenten (81%) deze afdeling van de model-APV ongewijzigd of min of meer ongewijzigd heeft overgenomen in de eigen APV.

De relatie met overige regelgeving

De Wet op de Kansspelen heeft als oogmerk het in goede banen leiden van kansspelen, waarbij de consument beschermd moet worden en gokverslaving en criminaliteit moeten worden tegengegaan.

De vergunningplicht van artikel 2.3.3.1 van de model-APV heeft een ander motief. Dit artikel heeft namelijk het beschermen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat als doel. Op basis van dit artikel kunnen gemeenten een vestigingsbeleid voeren voor speelgelegenheden die onder de vergunningplicht vallen. Zo'n vestigingsbeleid kan ook worden gevoerd met behulp van het bestemmingsplan. In een bestemmingsplan mogen echter alleen regels worden gesteld

die planologisch relevant zijn. Bescherming van de openbare orde en/of het woon- en leefklimaat ter plaatse zijn op zich geen ruimtelijk relevante criteria.

2.3.6 Vergunning seksinrichting of escortbedrijf

Doel van de vergunning

Op grond van artikel 3.2.1 model-APV is het verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.

Artikel 3.3.2 bevat de gronden om zo'n vergunning te weigeren. Het gaat om twee soorten weigeringsgronden. Het eerste lid bevat de redenen op grond waarvan een vergunning geweigerd *moet* worden, terwijl het tweede lid de gronden geeft om een vergunning te *kunnen* weigeren.

De vergunning *moét* worden geweigerd indien:

- a. de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de gedragseisen die in artikel 3.2.2 worden gesteld;
- b. de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
- c. er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Daarnaast *kán* de vergunning kan worden geweigerd:

- a. in het belang van de openbare orde;
- b. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;
- c. in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;
- d. in het belang van de veiligheid van personen of goederen;
- e. in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;
- f. in het belang van de gezondheid of zedelijkheid;
- g. in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

Het is overigens de vraag in hoeverre het vergunningstelsel voor prostitutiebedrijven (seksinrichtingen of escortbedrijven) een geheel autonoom stelsel is. Bij amendement is artikel 151a in de Gemeentewet gevoegd. Aanleiding hiervoor was de discussie in de Tweede Kamer over de vraag of gemeenten op basis van de autonome verordeningsbevoegdheid voldoende armslag zouden hebben om aan alle prostitutiebedrijven – ook escortbedrijven – de gewenste voorwaarden te stellen, zonder formeel wettelijke grondslag. De tekst van artikel 151a Gemeentewet luidt: *De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.*

In artikel 151a Gemeentewet worden trouwens niet de onderwerpen genoemd waarover gemeenten regels zouden kunnen stellen.

De mate waarin de regeling in de model-APV is overgenomen in de gemeentelijke APV's

De bepalingen in de model-APV die betrekking hebben op prostitutiebedrijven zijn niet aan de orde gekomen in de enquête over het gebruik van de model-APV.

In 2001 heeft SGBO echter een schriftelijke enquête uitgevoerd onder alle gemeenten om het gemeentelijk beleid inzake prostitutie te inventariseren. Een van de onderwerpen die in dit

onderzoek aan de orde zijn gekomen, betreft de wijze waarop gemeenten prostitutie hebben gereguleerd in hun APV.

Regulering van prostitutiebedrijven in de APV (N=390)

Wijze van regulering van prostitutiebedrijven in de APV	
Algemene voorschriften met een vergunningstelsel	95%
Algemene voorschriften met een meldingsplicht	1%
Algeheel verbod op het exploiteren van prostitutie	3%
Anders	1%
Totaal	100%

De gemeenten die het 'anders' hebben geregeld hebben bijvoorbeeld een combinatie van een vergunningstelsel voor seksinrichtingen en een meldingsplicht voor escortbedrijven.

Een andere vraag was in hoeverre gemeenten de bepalingen uit de model-APV hebben overgenomen. Uit de enquête blijkt dat bijna alle gemeenten (94%) de bepalingen uit de model-APV geheel dan wel min of meer ongewijzigd hebben overgenomen in hun eigen APV.

Mate waarin de bepalingen uit de model-APV is overgenomen in de gemeentelijke APV's (N=372)

In hoeverre overgenomen	
Geheel en ongewijzigd overgenomen	46%
Min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen	48%
Slechts een deel is overgenomen, gemeente heeft daarnaast nog andere voorschriften opgenomen	4%
Slechts een deel is overgenomen, gemeente heeft daarnaast geen andere voorschriften opgenomen	1%
Bepalingen uit de model-APV zijn gebruikt als achtergrondinformatie	1%
Bepalingen uit de model-APV hebben geen enkele rol gespeeld	0%
Totaal	100%

Voorbeelden van bepalingen die niet zijn overgenomen:

- regels ten aanzien van de sluitingsuren van seksinrichtingen;
- een bepaling met betrekking tot sekswinkels.

De relatie met andere regelgeving

Een seksinrichting als bedoeld in artikel 3.1.1 kan vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer of vallen onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (Stb. 1998, 322).

Aan een krachtens de Wet milieubeheer te verlenen vergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting. De sluitingsbepalingen van de APV (artikel 3.2.3) gelden daarom niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. De Wet milieubeheer beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van gevaar, schade of hinder die voortvloeit uit het in werking zijn van krachtens de Wet milieubeheer aangewezen inrichtingen. De raad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen, en kan dus niet via de APV – aanvullend – gevaar, schade

of hinder tegengaan die wordt veroorzaakt door een krachtens de Wet milieubeheer vergunningplichtige inrichting.

Bij de exploitatie van openbare (en daarmee seks)inrichtingen, is het van groot belang de brandveiligheid te kunnen waarborgen. Voor de inrichtingen die zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet:

- is het Bouwbesluit daarop van toepassing met het oog op de brandveiligheid van de *inrichting zelf*; en
- biedt de gemeentelijke bouwverordening daarvoor de grondslag voorzover het gaat om het *gebruik* van de inrichting.

Gaat het om inrichtingen die niet zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet (bijvoorbeeld vaartuigen), dan wordt het gebruik van de inrichting bestreken door de op grond van artikel 2 van de Brandweerwet opgestelde brandbeveiligingsverordening. De brandbeveiligingsverordening regelt het brandveilig gebruik van 'voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaatsen'. De werkingssfeer is in artikel 12 van de Brandweerwet 1985 aangegeven: de brandbeveiligingsverordening is van toepassing voorzover in hetgeen zij regelt, niet is voorzien bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet. Bouwwerken zijn daaronder niet begrepen, omdat regeling van het brandveilig gebruik daarvan ingevolge de Woningwet 1991 verplicht in de bouwverordening is opgenomen.

2.3.7 Vergunning ontsierende reclame

Doel van de vergunning

Artikel 4.7.2 van de model-APV verbiedt de rechthebbende op een onroerende zaak alsmede de hoofdgebruiker van die zaak om zonder vergunning van het college deze zaak of een daarop aanwezige zaak te gebruiken of het gebruik daarvan toe te laten voor het maken van handelsreclame met behulp van een opschrift, aankondiging of andersoortige afbeelding.

Een vergunning bedoeld in het eerste lid kan worden geweigerd:

- a. indien de reclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
- b. in het belang van de verkeersveiligheid;
- c. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.

De mate waarin de regeling in de model-APV is overgenomen in de gemeentelijke APV's

Artikel 4.7.2 is opgenomen in afdeling 7 van hoofdstuk 4 van de model-APV. Deze afdeling bevat allerlei maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast.

Vrijwel alle gemeenten hebben afdeling 4.7 van de model-APV min of meer in haar geheel in de eigen APV overgenomen, zo wordt duidelijk uit de SGBO-enquête.

Mate waarin afdeling 4.7 is overgenomen in de gemeentelijke APV's (N=164)

In hoeverre overgenomen	
Afdeling 4.7 is (min of meer) geheel overgenomen	93%
Afdeling 4.7 is gedeeltelijk of gewijzigd overgenomen	6%
Afdeling 4.7 is niet overgenomen	1%
Totaal	100%

De relatie met andere regelgeving

In het derde lid van artikel 4.7.2 wordt bepaald dat het in het eerste lid gestelde verbod niet geldt voor zover de Woningwet, de op de Wet Milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Monumentenwet, de Provinciale Landschapsverordening, de gemeentelijke monumentenverordening of artikel 2.1.5.1 van toepassing is.

Met de woorden 'voorzover' wordt tot uitdrukking gebracht dat een belang dat meegenomen moet worden in het kader van de aangegeven regelgeving niet nogmaals een rol mag spelen bij de besluitvorming omtrent de APV-vergunning. Indien een reclameconstructie bijvoorbeeld is aan te merken als 'bouwwerk' in de zin van artikel 40 Woningwet, is voor het plaatsen ervan een bouwvergunning vereist. Het welstandsbelang wordt dan meegewogen bij de beslissing inzake de verlening van de bouwvergunning en niet bij de beslissing inzake de verlening van de APV-vergunning. Artikel 8, zesde lid, van de Woningwet bepaalt verder dat de Bouwverordening voorschriften dient te bevatten omtrent het uiterlijk van bestaande gebouwen zowel op zichzelf als in verband met de omgeving. Indien de reclameconstructie een meldingsplichtig bouwwerk is als bedoeld in artikel 42 Woningwet, kan krachtens het tweede lid door de Welstandscommissie worden beoordeeld of de constructie voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Een toetsing van de welstandseisen bij de beslissing omtrent de APV-vergunning is ook in dit geval niet meer ter zake. Een en ander betekent niet dat naast het regime van de Woningwet geen plaats meer is voor vergunningverlening op basis van de APV. Hinder- of gevaarsaspecten welke verbonden zijn aan reclameconstructies aan gebouwen kunnen immers worden geregeld in een vergunning ex artikel 4.7.2 APV.

De Wet milieubeheer geeft een regeling over de directe en indirecte hinder vanuit vergunningplichtige inrichtingen. Inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer zijn bijvoorbeeld horecabedrijven (Bijlage I, categorie 18 van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer). De afbakening ten opzichte van de Wet milieubeheer is alleen noodzakelijk ten aanzien van lichtreclame. Voorschriften over hinder veroorzaakt door lichtreclame aan de gevel van een horecabedrijf en voorschriften aan het energieverbruik van de lichtreclame moeten worden opgenomen in de milieuvergunning van het betreffende bedrijf of worden gebaseerd op het Besluit horecabedrijven Wet milieubeheer. Hinder in de zin van de Wet milieubeheer zal veelal samenvallen met het motief genoemd in het vierde lid, onder c, van artikel 4.7.2: het voorkomen of beperken van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak. Aan inrichtingen die niet vallen onder de werking van de Wet milieubeheer, bijvoorbeeld woonhuizen, kunnen voorschriften ten aanzien van reclame-uitingen worden opgelegd op basis van artikel 4.7.2 van de model-APV.

Voor het aanbrengen van reclame op een beschermd monument is ingevolge artikel 14 van de Monumentenwet 1988 vergunning nodig van het college, dan wel van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur indien deze op grond van artikel 17 van de Monumentenwet beslist op de vergunningaanvraag.

2.3.8 Vergunning snuffelmarkt

Doel van de vergunning

Artikel 5.2.4 van de model-APV verbiedt om zonder vergunning van de burgemeester in of op een – al dan niet met enige beperking – voor het publiek toegankelijk gebouw of plaats een markt te organiseren of toe te laten, waar ter plaatse aanwezige goederen worden verhandeld.

Een vergunning kan worden geweigerd:

- a. in het belang van de openbare orde;
- b. in het belang van een krachtens de Gemeentewet ingestelde markt.

De mate waarin de regeling in de model-APV is overgenomen in de gemeentelijke APV's
Artikel 5.2.4 is opgenomen in afdeling 5.2 van de model-APV. Ook voor deze afdeling geldt dat vrijwel alle gemeenten deze in (min of meer) ongewijzigde vorm hebben opgenomen in hun eigen APV.

Mate waarin afdeling 5.2 is overgenomen in de gemeentelijke APV's (N=164)

In hoeverre overgenomen	
Afdeling 5.2 is (min of meer) geheel overgenomen	93%
Afdeling 5.2 is gedeeltelijk of gewijzigd overgenomen	6%
Afdeling 5.2 is niet overgenomen	1%
Totaal	100%

De relatie met andere regelgeving

Heeft een gebouw een agrarische of industriebestemming, dan kan het gebruik van dat gebouw als 'zwarte' of 'vrije markt' strijd opleveren met de planologische gebruiksvoorschriften. Dit is het geval indien de markt een min of meer permanent karakter heeft; incidenteel (afwijkend) gebruik is geen planologisch gebruik.

De Winkeltijdenwet is op het houden van een 'vrije markt' van toepassing als de markt een bedrijfsmatig karakter heeft. Dit zal afhankelijk zijn van de aard van de op deze markt ontplooiende activiteiten, geregelde of ongeregelde goederen, en de frequentie waarmee deze markt gehouden wordt.

2.4 Samenvattende conclusies

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 duidelijke beperkingen gebonden. Er geldt zowel een 'benedengrens' als een 'bovengrens' voor de verordenende bevoegdheid van gemeenten. Als bovengrens fungeren de regelingen van hogere overheidsorganen (Rijk en provincie) die gemeenten hebben te respecteren. Wanneer een gemeentelijke verordening in strijd is met een hogere regeling, zal de rechter deze onverbindend verklaren als in een rechtsgeding op zo'n verordening beroep wordt gedaan. Als 'benedengrens' van de verordenende bevoegdheid van gemeenten wordt beschouwd de privé-sfeer van de burgers. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke verordeningen slechts het gemeentelijk openbaar belang mogen betreffen en niet mogen treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Deze 'benedengrens' ligt niet voor eens en altijd vast, maar zij varieert naar plaats en tijd.

Vrijwel alle gemeenten gebruiken de model-APV als uitgangspunt voor het opstellen van hun eigen APV. Voor bijna alle onderdelen van de model-APV geldt dat een grote meerderheid van de gemeenten deze ongewijzigd of min of meer ongewijzigd hebben overgenomen in hun eigen

APV. Dit geldt ook voor de vergunningstelsels die (mede) betrekking hebben op openbare inrichtingen.

Omdat de meeste gemeenten de model-APV (al dan niet in enigszins aangepaste vorm) hebben overgenomen, kan ervan worden uitgegaan dat gemeenten de volgende vergunningstelsels voor openbare inrichtingen hanteren:

- vergunning voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg (artikel 2.1.5.1 model-APV);
- evenementenvergunning (artikel 2.2.2 model-APV);
- exploitatievergunning horecabedrijf (artikel 2.3.1.2 model-APV);
- kennisgeving exploitatie nachtverblijf (artikel 2.3.2.2 model-APV);
- vergunning exploitatie speelgelegenheid (artikel 2.3.3.1 model-APV);
- exploitatievergunning seksinrichting/escortbedrijf (artikel 3.2.1 model-APV);
- vergunning ontsierende reclame (artikel 4.7.2 model-APV);
- vergunning snuffelmarkt (artikel 5.2.4 model-APV).

De belangrijkste reden voor gemeenten om een onderdeel of een bepaald artikel uit de model-APV niet over te nemen is dat gemeenten de regeling niet nodig vinden omdat de maatschappelijke problemen die met de regeling moet wordt aangepakt, zich niet of in beperkte mate voordoen. Zo zijn er verschillende gemeenten die niet de exploitatievergunning voor horecabedrijven hebben, omdat ze betrekkelijk weinig horecabedrijven binnen hun grenzen hebben.

De vergunningstelsels voor openbare inrichtingen hebben alle met name als doel de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat.

Voor een groot deel van de autonome vergunningstelsels voor openbare inrichtingen geldt dat er landelijke regeling is (die door gemeenten in medebewind wordt uitgevoerd) die min of meer hetzelfde object van regelgeving kennen. Echter, deze autonome gemeentelijke vergunningstelsels hebben in relatie tot de andere (rijksregeling) een toegevoegde waarde en kunnen dus niet zonder meer door bestaande landelijke regelgeving vervangen worden. De toegevoegde waarde is gelegen in een groter bereik van de regelgeving en/of een ander motief.

3 De ervaren belasting van gemeentelijke vergunningstelsels door horecaondernemers

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van het onderzoek dat wij hebben uitgevoerd naar de ervaren belasting van gemeentelijke vergunningstelsels door horecaondernemers. In paragraaf 3.2 geven wij allereerst kort aan hoe de telefonische enquête onder horecaondernemers is uitgevoerd. In paragraaf 3.3 presenteren wij de resultaten van deze enquête. In paragraaf 3.4 geven wij een samenvatting van de conclusies op basis van de uitgevoerde enquête.

3.2 De opzet van de telefonische enquête onder horecaondernemers

Om inzicht te krijgen in de belasting die de exploitanten van openbare inrichtingen ervaren van gemeentelijke vergunningstelsels, is een beperkte telefonische enquête gehouden onder ondernemers in de horeca. Gekozen is voor een onderzoek onder horecaondernemers, omdat deze veruit de grootste groep exploitanten van openbare inrichtingen vormen.

Diverse vragen in de enquête hebben niet alleen betrekking op *autonome* gemeentelijke vergunningstelsels, maar ook op vergunningstelsels die gemeenten in medebewind uitvoeren. De reden hiervoor is dat de belasting die autonome gemeentelijke vergunningstelsels voor de horecaondernemers meebrengen kunnen worden afgezet tegen de belasting van andere vergunningstelsels. Omdat het vaak niet mogelijk is om de belasting in cijfers (geld of tijd) uit te drukken, kan op deze wijze in elk geval de belasting van de verschillende vergunningstelsels in rangorde (meer – minder) worden geplaatst.

In de periode van 12 mei tot en met 23 mei 2003 is een telefonisch onderzoek verricht onder netto 315 ondernemers in de horeca. In het onderzoek worden drie categorieën horecabedrijven onderscheiden:

- logiesverstrekkende horeca (hotels, pensions en conferentieoordn);
- maaltijdverstrekkende horeca (restaurants, cafetaria's, snackbars);
- drankverstrekkende horeca (cafés en dergelijke).

De reden voor de onderverdeling in de drie categorieën horecabedrijven is dat de (gemeentelijke) regelgeving voor de verschillende soorten bedrijven uiteen kan lopen en ook de wijze van handhaving verschillend kan zijn. Dit betekent dat de ervaren belasting van de gemeentelijke vergunningstelsels voor de onderscheiden soorten horecaondernemers verschillend zijn. Door in de telefonische enquête rekening te houden met het onderscheid naar type horecabedrijf, kunnen voor de afzonderlijke typen horecaondernemers uitspraken worden gedaan over de ervaren belasting van gemeentelijke vergunningstelsels.

Bij de steekproeftrekking is gekozen voor een proportionele steekproefverdeling over de drie categorieën horecabedrijven. Bij een gewenste totale nettosteekproef van 300 bedrijven, levert dat per groep een verdeling op die het mogelijk maakt voor elk van de groepen statistisch betrouwbare uitspraken te doen. Voor uitspraken over een representatieve steekproef uit de totale horecapopulatie zijn onderlinge herwegingen van de cijfers niet nodig.

De steekproef is getrokken uit het adressenbestand van de Vereniging van de Kamers van Koophandel, Woerden. In onderstaande tabel 3.1 staan de populatieaantallen volgens zowel het Bedrijfschap Horeca (per 1-7-2002) als de Kamer van Koophandel (per 1-1-2003), de procentuele onderlinge verhouding. De kolom 'veldwerk' bevat de daaruit resulterende gewenste nettosteekproef.

Tabel 3.1 Populatieaantallen en nettosteekproef

	Bedrijfschap Horeca		Kamer van Koophandel		Veldwerk	
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %
HORECAONDERNEMERS	populatie 1-7-2002		populatie 1-1-2003		netto- steekproef	
Omschrijving	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %
Logiesverstrekkers	2900	6	3213	7	23	7
Maaltijdverstrekkers	23996	52	28644	60	179	57
Drankverstrekkers	18735	41	15612	32	113	36
Totaal	45631	99	47469	100	315	100

3.3 De resultaten van de telefonische enquête

3.3.1 Aantal aangevraagde vergunningen

De 315 ondervraagde horecaondernemers hebben in de periode van begin 2002 tot medio mei 2003 (het tijdstip van de telefonische enquête) in totaal 325 vergunningen aangevraagd (zie tabel 3.2). Dat is gemiddeld iets meer dan één vergunning per horecaondernemer.

Eenderde (33%) van de horecaondernemers heeft geen vergunning aangevraagd, terwijl ook (bijna) eenderde respectievelijk één dan wel meer vergunningen heeft aangevraagd.

Tabel 3.2 Aantal aangevraagde vergunningen in de periode 2002 tot medio mei 2003

Aantal vergunningen	Aantal horeca-ondernemers	In %
Meer vergunningen	98	31%
Eén vergunning	104	33%
Geen vergunning	105	33%
Weet niet / geen antwoord	8	3%
Totaal	315	100%

De meest aangevraagde vergunningen zijn de drankvergunning en de exploitatievergunning horecabedrijf (respectievelijk 67 en 61 keer aangevraagd), gevolgd door de bouwvergunning, de vergunning voor het plaatsen van speelautomaten en de terrasvergunning.

Tussen de drie typen horecabedrijven bestaan verschillen wat betreft het aantal aangevraagde vergunningen. De drankverstrekkende horecaondernemers vragen verhoudingsgewijs de meeste vergunningen aan. Terwijl bij de maaltijdverstrekkende horeca 23% van de ondernemers meer vergunningen heeft aangevraagd en 41% geen enkele vergunning, zijn bij de drankverstrekkende horeca deze percentages omgekeerd: 41% van de ondernemers heeft meer dan één vergunning aangevraagd en 25% heeft in de periode van begin 2002 tot medio mei geen enkele vergunning bij de gemeente aangevraagd.

Tabel 3.3 Type aangevraagde vergunningen 2002-medio 2003

Type vergunning	Aantal vergunningen	In %
Drankvergunning (vergunning Drank- en Horecawet)	67	21%
Exploatievergunning (overlastvergunning)	61	19%
Bouwvergunning	54	17%
Speelautomatenvergunning	53	16%
Terrasvergunning	48	15%
Evenementenvergunning	8	2%
Parkeervergunning	7	2%
Ontheffing openings- en sluitingstijden	4	1%
Vergunning mechanische muziek op straat	4	1%
Reclamevergunning	3	1%
Vergunning ambulante handel	1	0%
Milieuvergunning	1	0%
Onbekend	14	4%
Totaal	325	100%

Wanneer gekeken wordt naar de autonome gemeentelijke vergunningen, worden exploitatievergunningen het meest aangevraagd, gevolgd door de terrasvergunning.

3.3.2 De inspanningen van horecaondernemers om vergunningen aan te vragen

De horecaondernemers is verzocht per aangevraagde vergunning aan te geven in hoeverre het hun veel tijd of moeite heeft gekost om de betreffende vergunning te kunnen aanvragen.

Het aanvragen van een bouwvergunning blijkt veruit de meeste inspanningen van de horecaondernemers te vergen. Ruim de helft (58%) van de ondernemers zegt dat het aanvragen van deze vergunning hen (heel) veel tijd of moeite heeft gekost. Het aanvragen van een drankvergunning of een van de overige vergunningen levert ook nog een aantal horecaondernemers de nodige tijd en moeite op.

Het aanvragen van de twee belangrijkste autonome gemeentelijke vergunningen voor horecabedrijven (de exploitatievergunning en de terrasvergunning) blijken in vergelijking met de andere vergunningen de minste problemen op te leveren. Bij ongeveer driekwart van de horecaondernemers heeft het weinig tijd of moeite gekost om een exploitatievergunning of een terrasvergunning aan te vragen.

Tabel 3.4 Inspanningen van horecaondernemers om een vergunning aan te vragen

Mate van inspanning	Heel veel tijd of moeite	Veel tijd of moeite	Weinig tijd of moeite	Weet niet/geen antwoord	Aantal ondernemers
Type vergunning					
Exploitatievergunning	11 (18%)	4 (7%)	45 (74%)	1 (2%)	61 (100%)
Terrasvergunning	8 (17%)	3 (6%)	37 (77%)	0 (0%)	48 (100%)
Drankvergunning	14 (21%)	11 (16%)	38 (57%)	4 (6%)	67 (100%)
Bouwvergunning	22 (41%)	9 (17%)	18 (33%)	5 (9%)	54 (100%)
Speelautomatenvergunning	5 (9%)	0 (0%)	40 (75%)	8 (15%)	53 (100%)
Overige vergunningen	12 (29%)	4 (10%)	20 (48%)	6 (14%)	42 (100%)

De horecaondernemers die verklaard hebben dat het aanvragen van een vergunning hen heel veel of veel tijd en moeite heeft gekost, is vervolgens gevraagd aan te geven wat de reden(en) daarvan is (zijn).

Twee redenen worden het vaakst genoemd: men voelt zich van het kastje naar muur gestuurd en men vindt dat er (te) veel gegevens verstekt moeten worden. De laatste reden wordt vooral genoemd bij de drankvergunning en de bouwvergunning.

Tabel 3.5 Redenen waarom het aanvragen van een vergunning veel tijd en moeite heeft gekost (aantal keren genoemd)

Reden	Ik wist niet dat ik de vergunning nodig had	Ik wist niet bij welke instantie ik moest zijn	Het was mij niet duidelijk wat er van mij werd verlangd	Ik werd van het kastje naar de muur gestuurd	Ik moest veel gegevens verstrekken	Andere reden
Type vergunning						
Exploitatievergunning	0	0	2	5	4	5
Terrasvergunning	0	0	1	6	0	4
Drankvergunning	1	2	0	8	10	7
Bouwvergunning	1	0	5	8	12	7
Speelautomatenvergunning	0	0	0	3	0	2
Overige vergunningen	0	0	1	4	7	6

Andere redenen die zijn genoemd, zijn onder andere:

- de gemeente was laks;
- de procedure is lang en ingewikkeld.

In verreweg de meeste gevallen wordt de aangevraagde vergunning ook verleend. Van de in totaal 309 aangevraagde vergunningen zijn er maar 22 geweigerd. Dat komt neer op 7% van het aantal aanvragen om een vergunning.

Tabel 3.6 De resultaten van de vergunningaanvragen

Type vergunning	Aantal aangevraagd	Aantal verleend	Aantal geweigerd	Aantal nog in procedure	Aantal geweigerd in %
Exploitatievergunning	61	47	4	10	7%
Terrasvergunning	48	45	1	2	2%
Drankvergunning	67	50	7	10	10%
Bouwvergunning	49	27	4	18	8%
Speelautomatenvergunning	48	42	2	4	4%
Overige vergunningen	36	29	4	3	11%
Totaal	309	240	22	47	7%

Horecaondernemers verklaren in het algemeen meer inspanningen te leveren bij vergunningaanvragen die worden afgewezen dan bij aanvragen die worden toegekend. Bij 14 van de 22 afgewezen vergunningaanvragen geeft de betrokken horecaondernemer aan dat het hem heel veel tijd of moeite heeft gekost om de betreffende vergunning aan te vragen.

De tijd die een gemeente nodig heeft om een besluit te nemen over een vergunningaanvraag brengt ook lasten voor horecaondernemers mee.

Wat betreft de doorlooptijd van een vergunningaanvraag doen zich opmerkelijke uitkomsten voor. Zo zegt ongeveer de helft van de horecaondernemers die een bouwvergunning heeft aangevraagd, daarover direct te horen te hebben gekregen of de vergunning verleend zou worden of niet. Bij de exploitatievergunning, de drankvergunning, de speelautomatenvergunning en de overige vergunningen wordt bij circa 30% van de aanvragen onmiddellijk van gemeentezijde meegedeeld of de aanvraag al dan niet wordt gehonoreerd.

Tabel 3.7 Tijdsduur behandeling aanvraag vergunningen

Vergunning	Exploitatievergunning	Terrasvergunning	Drankvergunning	Bouwvergunning	Speelautomatenvergunning	Overige vergunningen
Tijdsduur						
Direct	17 (28%)	7 (15%)	18 (27%)	26 (48%)	18 (34%)	12 (29%)
1 week of minder	1 (2%)	2 (4%)	3 (4%)	1 (2%)	7 (13%)	4 (10%)
1-2 weken	5 (8%)	3 (6%)	7 (10%)	1 (2%)	5 (9%)	7 (17%)
2-3 weken	5 (8%)	4 (8%)	4 (6%)	1 (2%)	5 (9%)	3 (7%)
3-4 weken	9 (15%)	7 (15%)	5 (7%)	1 (2%)	5 (9%)	1 (2%)
4-8 weken	9 (15%)	13 (27%)	11 (16%)	5 (9%)	8 (15%)	3 (7%)
8-13 weken	5 (8%)	5 (10%)	11 (16%)	5 (9%)	3 (6%)	5 (12%)
13-52 weken	7 (11%)	6 (13%)	8 (12%)	8 (15%)	1 (2%)	4 (10%)
Meer dan een jaar	3 (5%)	1 (2%)	0 (0%)	6 (11%)	1 (2%)	3 (7%)
Totaal	61 (100%)	48 (100%)	67 (100%)	54 (100%)	53 (100%)	42 (100%)

3.3.3 Regels voor de vestiging van bedrijven

Gemeenten kunnen regels stellen om het aantal horecabedrijven in de gemeente te beperken of om horecabedrijven alleen op bepaalde plaatsen in de gemeente toe te laten. Dit kan door middel van de exploitatievergunning. In de model-APV (die door de meeste gemeenten is

overgenomen voor de eigen APV), is bepaald dat de burgemeester de vergunning exploitatie horecabedrijf kan weigeren indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf. Op basis van deze vergunningplicht kan de gemeente een beleid vaststellen waarin wordt aangegeven waar gelet op het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde wél horecabedrijven (van bepaalde typen) zich mogen vestigen en waar niet.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel, ervaart de grote meerderheid van de horecaondernemers geen of slechts beperkte lasten van de gemeentelijke vestigingsregels. Dit geldt voor alle drie onderscheiden typen horecaondernemers (logiesverstrekkers, maaltijdverstrekkers en drankverstrekkers).

Tabel 3.8 Beoordeling van de lasten die voortvloeien uit de regels voor de vestiging van horecabedrijven

Soort lasten	Wel mee te maken	Niet of nauwelijks mee te maken
Kosten die te maken hebben met het aanvragen van de exploitatie- of overlastvergunning (leges, invullen van formulieren e.d.)	16%	84%
Kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d)	23%	77%
Financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd	16%	84%

De horecaondernemers is vervolgens de vraag voorgelegd of ze van mening zijn dat de gemeente met de regels voor de vestiging van horecabedrijven voldoende rekening houdt met de belangen van de horecabranche. De meeste van de ondervraagde horecaondernemers (63%) blijken dat te vinden.

Tabel 3.9 Houdt de gemeente met de regels voor de vestiging van horecabedrijven voldoende rekening met de belangen van de horeca?

Antwoord	Aantal horeca-ondernemers	In %
Ja	198	63%
Nee	80	25%
Weet niet / geen antwoord	37	12%
Totaal	315	100%

Degenen die van mening zijn dat hun gemeente met de regels voor de vestiging van horecabedrijven onvoldoende rekening houdt met de belangen van de horeca is gevraagd hun opvatting nader toe te lichten. Twee opmerkingen die in dit verband vaak worden gemaakt, zijn:

- De gemeente staat te veel horeca toe, wat slecht is voor de omzet van de reeds gevestigde bedrijven.
- Er zijn veel regels.

3.3.4 Regels voor de terrassen

Gemeenten stellen voorschriften voor de terrassen van horecabedrijven die zich op of aan de openbare weg bevinden. Van de 315 geïnterviewde horecaondernemers hebben 153 een terras op of aan de openbare weg. De overige 162 ondernemers hebben geen terras.

De 153 ondernemers met een terras is gevraagd om hun beoordeling van de verschillende soorten lasten die het gevolg kunnen zijn van de gemeentelijke voorschriften voor de terrassen. Ongeveer een kwart (23%) van deze ondernemers ervaart lasten die te maken hebben met het aanvragen van de (terras)vergunning, zoals het betalen van leges, de tijd die gemoeid is met het invullen van formulieren en dergelijke.

De andere twee soorten lasten die kunnen samenhangen met gemeentelijke vergunningstelsels worden slechts door een beperkt aantal ondernemers ervaren (in beide gevallen ongeveer 10%).

Tabel 3.10 Beoordeling van de lasten die voortvloeien uit de regels voor de terrassen

Soort lasten	Wel mee te maken	Niet of nauwelijks mee te maken
Kosten die te maken hebben met het aanvragen van de vergunning (leges, invullen van formulieren e.d.)	23%	77%
Kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d)	11%	89%
Financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd	10%	90%

Driekwart van de horecaondernemers die een terras hebben vindt dat zijn of haar gemeente met de voorschriften voor de terrassen voldoende rekening houdt met de belangen van de horeca. Slechts 14% vindt dat dit niet het geval is.

Tabel 3.11 Houdt de gemeente met de regels voor de terrassen voldoende rekening met de belangen van de horeca?

Antwoord	Aantal horeca-ondernemers	In %
Ja	114	75%
Nee	21	14%
Weet niet / geen antwoord	18	12%
Totaal	153	100%

De horecaondernemers die vinden dat hun gemeente met het terrassenbeleid onvoldoende rekening houdt met de belangen van de horeca, konden hun antwoord nader toelichten. Twee klachten werden het vaakst opgetekend:

- de gemeente hanteert te strenge regels voor de terrassen (bijvoorbeeld wat betreft de omvang van het terras);
- de hoge kosten van het aanvragen van een terrasvergunning (de hoogte van de leges).

Het toezicht op de naleving van de regels voor de terrassen

De politie en gemeentelijke diensten controleren in principe of de horecaondernemers de regels voor de terrassen naleven. Van de 153 horecaondernemers die over een terras beschikken, konden 93 aangeven hoe vaak hun bedrijf gemiddeld wordt gecontroleerd. De mate waarin horecaondernemers worden gecontroleerd loopt sterk uiteen. Eenderde van de horecaondernemers verklaart nooit gecontroleerd te worden, terwijl 9% meer dan 10 keer per jaar wordt gecontroleerd (zie tabel 3.12). De helft van de ondernemers is tevreden over de mate van toezicht, terwijl 9% van mening is dat er te veel toezicht wordt uitgeoefend en ook 9% dat er te weinig toezicht plaatsvindt (tabel 3.13).

Tabel 3.12 De mate van controle op de naleving van regels voor terrassen

Mate van controle	Aantal bedrijven	In %
Nooit	33	35%
Minder dan één keer per jaar	7	8%
1 keer per jaar	20	22%
2 keer per jaar	11	12%
3 keer per jaar	5	5%
4 tot en met 5 keer per jaar	5	5%
6 tot en met 10 keer per jaar	4	4%
Meer dan 10 keer per jaar	8	9%
Totaal	93	100%

Tabel 3.13 Oordeel over de mate van toezicht

Beoordeling mate van toezicht	Aantal ondernemers	In %
Te veel toezicht	14	9%
Precies genoeg toezicht	76	50%
Te weinig toezicht	13	8%
Weet niet / geen mening	50	33%
Totaal	152	100%

3.3.5 Regels voor de sluitingstijden

In veel gemeenten moeten horecabedrijven op een bepaald tijdstip voor het publiek gesloten zijn. In andere gemeenten zijn de sluitingstijden vrij en bepalen de ondernemers zelf hoe laat hun zaak sluit. Van de geïnterviewde 315 horecaondernemers hebben 106 (= 40%) te maken met vrije sluitingstijden, terwijl 209 ondernemers (= 60%) gevestigd zijn in gemeenten waar men vaste sluitingstijden kent.

De horecaondernemers die te maken hebben met door de gemeente vastgestelde sluitingstijden is gevraagd naar hun beoordeling van hun lasten die het gevolg zijn van regulering door de gemeente. Het aantal geënquêteerde horecaondernemers dat aangeeft dat de vaste sluitingstijden allerlei kosten voor hun bedrijf meebrengen, is beperkt.

Tabel 3.14 Beoordeling van de lasten die voortvloeien uit de regels voor de sluitingstijden

Soort lasten	Wel mee te maken	Niet of nauwelijks mee te maken
Kosten die te maken hebben met het aanvragen van de vergunning (leges, invullen van formulieren e.d.)	16%	84%
Kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d)	13%	87%
Financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd	9%	91%

Het toezicht op de naleving van de regels voor de sluitingstijden

Bijna de helft van de horecaondernemers zegt nooit gecontroleerd te worden op de naleving van de sluitingstijden. Eenvijfde wordt meer dan 10 keer per jaar hierop gecontroleerd. Vier ondernemers verklaren zelfs dat zij elke dag worden gecontroleerd.

Tabel 3.15 Mate van controle op de naleving van sluitingstijden

Mate van controle	Aantal bedrijven	In %
Nooit	55	47%
Minder dan één keer per jaar	5	4%
1 keer per jaar	9	8%
2 keer per jaar	11	9%
3 keer per jaar	2	2%
4 tot en met 5 keer per jaar	3	3%
6 tot en met 10 keer per jaar	9	8%
Meer dan 10 keer per jaar	23	20
Totaal	117	100%

Ongeveer de helft van de ondervraagde horecaondernemers is tevreden over de frequentie van het toezicht. Slechts 9% vindt dat er te veel toezicht wordt uitgeoefend en 5% vindt dat er te weinig toezicht wordt uitgeoefend.

Tabel 3.16 Oordeel over de mate van toezicht

Beoordeling mate van toezicht	Aantal ondernemers	In %
Te veel toezicht	19	9%
Precies genoeg toezicht	101	48%
Te weinig toezicht	10	5%
Weet niet / geen mening	79	38%
Totaal	209	100%

De meeste horecaondernemers vinden dat hun gemeenten bij het regelen van de sluitingstijden voldoende rekening houdt met de belangen van de horeca. Slechts 13% van de ondervraagde ondernemers is van mening dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met de belangen van de horeca. Daarbij zijn er nauwelijks verschillen in de beantwoording van deze vraag tussen respectievelijk de drankverstrekkende, maaltijdverstrekkende en logiesverstrekkende horeca.

Tabel 3.17 Rekening met de belangen van de horeca

Oordeel horecaondernemers	Aantal ondernemers	In %
Voldoende rekening met de belangen van de horeca	194	62%
Onvoldoende rekening met de belangen van de horeca	42	13%
Weet niet / geen mening	79	25%
Totaal	315	100%

Uit de toelichting van de horecaondernemers die van mening zijn dat hun gemeenten met de sluitingstijdenregeling onvoldoende rekening houden met de belangen van de horeca, blijkt dat het grotendeels om ondernemers gaat die te maken hebben met vaste sluitingstijden en die vinden dat de ondernemers zelf moeten kunnen bepalen wanneer hun bedrijf gaat sluiten.

3.4 Samenvatting van de conclusies

De belangrijkste resultaten van de telefonische enquête onder 315 horecaondernemers zijn in het navolgende samengevat.

Aantallen en typen aangevraagde vergunningen

- De 315 ondervraagde horecaondernemers hebben in de periode van begin 2002 tot medio mei 2003 (het tijdstip van de telefonische enquête) in totaal 325 vergunningen aangevraagd. Dat is gemiddeld iets meer dan één vergunning per horecaondernemer.
- Eenderde (33%) van de horecaondernemers heeft geen vergunning aangevraagd, terwijl ook (bijna) eenderde respectievelijk één dan wel meer vergunningen heeft aangevraagd.
- De meest aangevraagde vergunningen zijn de drankvergunning en de exploitatievergunning horecabedrijf (respectievelijk 67 en 61 keer aangevraagd), gevolgd door de bouwvergunning, de vergunning voor het plaatsen van speelautomaten en de terrasvergunning.
- Wanneer gekeken wordt naar de autonome gemeentelijke vergunningen, worden exploitatievergunningen het vaakst aangevraagd, gevolgd door de terrasvergunning.
- De drankverstrekkende horecaondernemers vragen verhoudingsgewijs de meeste vergunningen aan. Terwijl bij de maaltijdverstrekkende horeca 23% van de ondernemers meer vergunningen heeft aangevraagd en 41% geen enkele vergunning, zijn bij de drankverstrekkende horeca deze percentages omgekeerd: 41% van de ondernemers heeft meer dan één vergunning aangevraagd en 25% heeft in de periode van begin 2002 tot medio mei geen enkele vergunning bij de gemeente aangevraagd.

Ervaren lasten door de ondernemers bij een aanvragen van vergunningen

- Het aanvragen van een bouwvergunning blijkt veruit de meeste inspanningen van de horecaondernemers te vergen. Ruim de helft (58%) van de ondernemers zegt dat het aanvragen van deze vergunning hun (heel) veel tijd of moeite heeft gekost.
- Het aanvragen van een drankvergunning of een van de overige vergunningen levert ook nog een aantal horecaondernemers de nodige tijd en moeite op.

- Het aanvragen van de twee belangrijkste autonome gemeentelijke vergunningen voor horecabedrijven (de exploitatievergunning en de terrasvergunning) blijken in vergelijking met de andere vergunningen de minste problemen op te leveren. Bij ongeveer driekwart van de horecaondernemers heeft het weinig tijd of moeite gekost om een exploitatievergunning of een terrasvergunning aan te vragen.
- De horecaondernemers die verklaard hebben dat het aanvragen van een vergunning hun heel veel of veel tijd en moeite heeft gekost, is vervolgens gevraagd aan te geven wat de reden(en) daarvan is (zijn). Twee redenen worden het vaakst genoemd: men voelt zich van het kastje naar de muur gestuurd en men vindt dat er (te) veel gegevens verstekt moeten worden. De laatste reden wordt vooral genoemd bij de drankvergunning en de bouwvergunning. Andere redenen die zijn genoemd, zijn onder andere: de gemeente was laks; de procedure is lang en ingewikkeld.
- Van de in totaal 309 aangevraagde vergunningen zijn er 22 geweigerd. Dat komt neer op 7% van het aantal aanvragen om een vergunning. Horecaondernemers verklaren in het algemeen meer inspanningen te leveren bij vergunningaanvragen die worden afgewezen dan bij aanvragen die worden toegekend. Bij 14 van de 22 afgewezen vergunningaanvragen geeft de betrokken horecaondernemer aan dat het hem heel veel tijd of moeite heeft gekost de betreffende vergunning aan te vragen.
- De helft van de horecaondernemers die een bouwvergunning heeft aangevraagd, zegt daarover direct te horen te hebben gekregen of de vergunning verleend zou worden of niet. Bij de exploitatievergunning, de drankvergunning, de speelautomatenvergunning en de overige vergunningen wordt bij circa 30% van de aanvragen onmiddellijk van gemeentezijde meegedeeld of de aanvraag al dan niet wordt gehonoreerd.

Gemeentelijk regels voor vestiging van horeca

- De grote meerderheid van de horecaondernemers ervaart geen of slechts beperkte lasten van de gemeentelijke vestigingsregels. Dit geldt voor alle drie onderscheiden typen horecaondernemers (logiesverstrekkers, maaltijdverstrekkers en drankverstrekkers).
- De meeste van de ondervraagde horecaondernemers (63%) vindt dat de gemeente met de regels voor de vestiging van horecabedrijven voldoende rekening houdt met de belangen van de horecabranche.
- Degenen die van mening zijn dat hun gemeente met de regels voor de vestiging van horecabedrijven onvoldoende rekening houdt met de belangen van de horeca is gevraagd hun opvatting nader toe te lichten. Twee opmerkingen die in dit verband vaak worden gemaakt, zijn: de gemeente staat te veel horeca toe, wat slecht is voor de omzet van de reeds gevestigde bedrijven, en er zijn veel regels.

Gemeentelijke regels voor terrassen

- Van de 315 geïnterviewde horecaondernemers hebben 153 een terras op of aan de openbare weg. De overige 162 ondernemers hebben geen terras.
- Ongeveer een kwart (23%) van de 153 ondernemers met een terras ervaart lasten die te maken hebben met het aanvragen van de (terras)vergunning, zoals het betalen van leges, de tijd die gemoeid is met het invullen van formulieren en dergelijke.

- Driekwart van de horecaondernemers die een terras hebben, vindt dat zijn of haar gemeente met de voorschriften voor de terrassen voldoende rekening houdt met de belangen van de horeca. Slechts 14% vindt dat dit niet het geval is.
- De horecaondernemers die vinden dat hun gemeente met het terrassenbeleid onvoldoende rekening houdt met de belangen van de horeca, konden hun antwoord nader toelichten. Twee klachten werden het vaakst opgetekend: de gemeente hanteert te strenge regels voor de terrassen (bijvoorbeeld wat betreft de omvang van het terras) en de kosten van het aanvragen van een terrasvergunning (de hoogte van de leges) zijn te hoog.
- Eenderde van de horecaondernemers verklaart nooit gecontroleerd te worden, terwijl 9% meer dan 10 keer per jaar wordt gecontroleerd. De helft van de ondernemers is tevreden over de mate van toezicht, terwijl 9% van mening is dat er te veel toezicht wordt uitgeoefend, en ook 9% vindt dat er te weinig toezicht plaatsvindt. Eenderde van de ondernemers heeft op de vraag wat hun oordeel over de mate van toezicht geantwoord: 'weet niet/geen mening'.

Gemeentelijke regels omtrent sluitingstijden

- Het aantal geënquêteerde horecaondernemers dat aangeeft dat de vaste sluitingstijden allerlei kosten voor hun bedrijf meebrengen, is beperkt.
- Bijna de helft van de horecaondernemers zegt nooit gecontroleerd te worden op de naleving van de sluitingstijden. Eenvijfde wordt meer dan 10 keer per jaar hierop gecontroleerd. Vier ondernemers verklaren zelfs dat zij elke dag worden gecontroleerd.
- Ongeveer de helft van de ondervraagde horecaondernemers is tevreden over de frequentie van het toezicht. Slechts 9% vindt dat er te veel toezicht wordt uitgeoefend en 5% vindt dat er te weinig toezicht wordt uitgeoefend.
- De meeste horecaondernemers vinden dat hun gemeenten bij het regelen van de sluitingstijden voldoende rekening houden met de belangen van de horeca. Slechts 13% van de ondervraagde ondernemers is van mening dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met de belangen van de horeca. Daarbij zijn er nauwelijks verschillen in de beantwoording van deze vraag tussen respectievelijk de drankverstrekkende, maaltijdverstrekkende en logiesverstrekkende horeca.
- Uit de toelichting van de horecaondernemers die van mening zijn dat hun gemeenten met de sluitingstijdenregeling onvoldoende rekening houden met de belangen van de horeca, blijkt dat het grotendeels om ondernemers gaat die te maken hebben met vaste sluitingstijden en die vinden dat de ondernemers zelf moeten kunnen bepalen wanneer hun bedrijf gaat sluiten.

4 De uitvoeringspraktijk van gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van de derde fase van het onderzoek: het onderzoek naar de wijze waarop gemeenten in de praktijk omgaan met vergunningstelsels voor openbare inrichtingen. In dit hoofdstuk komt ook aan de orde de wijze waarop de handhaving is georganiseerd en de belasting die met de handhaving van de gemeentelijke vergunningstelsels gepaard gaat.

Paragraaf 4.2 is gewijd aan welke autonome vergunningstelsels die gemeenten feitelijk hanteren en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Paragraaf 4.3 is gewijd aan de uitvoering van deze vergunningstelsels door de gemeenten. In paragraaf 4.4 staat de wijze waarop de handhaving is georganiseerd centraal en de lasten die toezichthoudende en handhavende organen ervaren bij het uitoefenen van toezicht en controle op de gemeentelijke vergunningen en daarbij gestelde voorschriften. Paragraaf 4.5 beschrijft de mate waarin gemeenten voorzieningen en maatregelen treffen om de lasten voor de exploitanten van openbare inrichtingen zo beperkt mogelijk te houden. Paragraaf 4.6 bevat onze samenvattende conclusies.

Het verslag is gebaseerd op gesprekken met de volgende gemeenten:

- groot (meer dan 100.000 inwoners): Groningen, Haarlem, Nijmegen, Den Haag en Zwolle;
- middelgroot (tussen 30.000 en 100.000 inwoners): Assen, Katwijk, Deventer en Middelburg;
- klein (minder dan 30.000 inwoners): Landerd, Schouwen-Duiveland, Valkenburg (L) en Terschelling.

4.2 De gehanteerde vergunningstelsels voor openbare inrichtingen

4.2.1 Model-APV is de basis voor de gemeentelijke vergunningstelsels

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. Voor al deze gemeenten vormt de model-APV de basis voor de eigen APV. Deze gemeenten hebben de model-APV overgenomen, al dan niet met kleinere of grotere aanpassingen en aanvullingen op bepaalde onderdelen (zie verder paragraaf 4.2.2).

In de wijze waarop gemeenten eenzelfde vergunningstelsel hanteren en de doelen die zij daarmee willen bereiken, zijn wel verschillen aan te wijzen.

Een goed voorbeeld is de exploitatievergunning voor horecabedrijven. Zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven, kunnen gemeenten op basis van deze vergunning de vestiging van horecabedrijven reguleren aan de hand van toetsing aan het criterium 'ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde'. De invulling van dit criterium loopt uiteen.

Zo gebruikt de gemeente Terschelling de exploitatievergunning in het bijzonder om de natuur en de open ruimte in de gemeente te beschermen. In een nota heeft de gemeente omschreven hoe ze omgaat met het verlenen van exploitatievergunningen. Tezamen met het bestemmingsplan moet het exploitatievergunningstelsel ervoor zorgen dat de horeca zich niet verder kan uitbreiden en dat deze zo veel mogelijk geconcentreerd wordt in de dorpskernen. Het bestemmingsplan is daarbij leidend en de exploitatievergunning is bedoeld om nader te bepalen welke soort bedrijven wel of niet worden toegelaten.

De gemeente Assen gebruikt de exploitatievergunning (en de vergunning op grond van de Drink- en Horecawet) in het bijzonder om de persoon van de ondernemer te kunnen beoordelen en om aldus 'slechte' bedrijven te kunnen weren. De gemeente heeft een intensief intaketraject om de persoon van de ondernemer te beoordelen. Bovendien controleert de gemeente ook of eventueel sprake is van schijnconstructies (het werken met zogeheten 'stromannen'). Om informatie over de ondernemer te vergaren en eventuele schijnconstructies op het spoor te komen, gebruikt de gemeente gegevens van de Justitiële Documentatiedienst.

Ook schuilt er een verschil in de wijze waarop de gemeenten die een exploitatievergunningstelsel hanteren omgaan met de toetsing van de vestiging van een horecabedrijf aan het criterium 'woon- en leefklimaat'. Terwijl de ene gemeente dit criterium heeft uitgewerkt in een vestigingsbeleid op basis van de APV en op deze wijze 'handen en voeten' heeft gegeven aan de regulering van horeca in het bestemmingsplan (Katwijk)⁵, zijn er andere gemeenten die dit niet hebben gedaan en deze toets per concreet geval aanleggen. De gemeente Den Haag is hiervan een voorbeeld. Om per geval te kunnen beoordelen in hoeverre de vestiging van het horecabedrijf, gelet op de voorgenomen wijze van exploiteren, een mogelijke aantasting vormt van het woon- en leefklimaat ter plaatse, bepaalt de APV van Den Haag dat de ondernemer een bedrijfsplan bij de aanvraag van een exploitatievergunning moet indienen. Bovendien biedt zo'n bedrijfsplan de gemeente de mogelijkheid om voorschriften in de vergunning op te nemen die concreet zijn toegespitst op de voorgenomen exploitatie. Het bedrijfsplan is onderdeel van de vergunning. Daarnaast kent de gemeente Den Haag een Leefmilieuverordening voor bepaalde gedeelten van de stad waarin de vestiging van recreatie-inrichtingen is opgenomen. Verder hanteert de gemeente een horecastructuurvisie waarin ook uitspraken zijn gedaan over de vestiging van horeca in de stad.

Daarnaast zijn er gemeenten met een exploitatievergunningstelsels, die voor de vestiging van horeca niet inzetten op de APV, maar in hoofdzaak het bestemmingsplan benutten. Zo beschikt de gemeente Groningen over een actueel bestemmingsplan waarin gedetailleerd is vastgelegd waar horecabedrijven (van bepaalde typen) wel gevestigd mogen zijn en waar niet. Deze gemeente wordt op dit moment overigens wel geconfronteerd met het feit dat regulering in een bestemmingsplan weinig flexibel is en geen ruimte biedt voor nieuwe soorten horeca die niet in het bestemmingsplan zijn geregeld (internetcafés). Op zich biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid van vrijstelling, maar het ontbreekt de gemeente aan een kader waaraan die vrijstellingen kunnen worden getoetst. Het verlenen van vrijstellingen gebeurt dus op ad-hocbasis.

⁵ In Katwijk geldt de exploitatievergunningplicht slechts voor het centrum van de gemeente. Overweging van de gemeente om de exploitatievergunningplicht te beperken tot het centrum is dat zich daar een concentratie van horeca voordoet, terwijl het centrum ook een winkel- en een woonfunctie heeft.

Ook met de vergunningplicht voor seksinrichtingen wordt door de ondervraagde gemeenten verschillend omgegaan. Dit exploitatievergunningstelsel is in de ene gemeente een instrument in de regulering van de bestaande prostitutie (Haarlem), in de andere gemeente heeft het vergunningstelsel uitsluitend een preventieve doelstelling, aangezien zich feitelijk geen prostitutie voordoet (o.a. Schouwen-Duiveland, Katwijk).

4.2.2 Aanvullingen en afwijkingen van de model-APV

In het onderstaande beschrijven wij de specifieke aanpassingen en afwijkingen van de model-APV die wij bij de onderzochte gemeenten hebben geconstateerd.

Geen exploitatievergunning horecabedrijf

Van de onderzochte gemeenten kennen alleen de gemeente Haarlem en de gemeente Nijmegen geen exploitatievergunningstelsel.

De openbare-ordeaspecten verbonden aan de vestiging van een horecabedrijf zijn in de gemeente Haarlem verspreid geregeld op basis van verschillende APV-bepalingen (geluidhinder, terrassen, sluitingstijden). Ten aanzien van de 'droge' horeca hanteert de gemeente Haarlem het zogeheten 'verlofstelsel'. Dit stelsel houdt in dat het zonder verlof van de burgemeester verboden is in een inrichting bedrijfsmatig alcoholvrije drank ter plaatse te verstrekken. Op basis van het horecasanctiebeleid worden in de gemeente Haarlem overtredingen van de APV-bepalingen gesanctioneerd.

In de gemeente Haarlem wordt de exploitatievergunning wel gemist. Het is naar de mening van de gemeente overzichtelijker voor de ondernemer indien alle openbare-ordeaspecten in één vergunning worden geregeld en ook voor de uitvoering van de regelgeving en het toezicht daarop is één vergunningstelsel efficiënter. Op dit moment ontbreekt echter de menskracht bij de gemeente om uitvoering te gaan geven aan één exploitatievergunningstelsel.

De gemeente Nijmegen regelt de vestiging van horecabedrijven uitsluitend ruimtelijk, namelijk door het aanwijzen van horeca-accntgebieden in bestemmingsplannen. Bij de terrasvergunningen wordt een koppeling naar het bestemmingsplan gemaakt door te verordenen dat een terrasvergunning wordt geweigerd aan een horecabedrijf dat is gevestigd in een pand waarop krachtens het bestemmingsplan geen horecabestemming rust.

De reden dat er geen exploitatievergunningstelsel is opgenomen in de Nijmeegse APV was onze respondent niet bekend. De exploitatievergunning wordt echter niet gemist bij de regulering van de horeca. Openbare-ordeverstoringen worden aangepakt door sluiting van een bedrijf. (Voor seksinrichtingen is overigens wel een exploitatievergunning vereist en een gebruiksverklaring, waarin staat dat het bedrijf is gevestigd op een plaats waar dit volgens het bestemmingsplan ook is toegestaan.)

Exploitatievergunning horecabedrijf met zakelijk karakter

In de gemeente Terschelling heeft de exploitatievergunning, in afwijking van de model-APV, een zakelijk karakter. Dit betekent dat de vergunning niet gebonden is aan de persoon van de exploitant en dat deze kan worden overgedragen aan de rechtsopvolger van de ondernemer. Gelet op het beleid dat de gemeente Terschelling voert met behulp van het exploitatievergunningstelsel, namelijk bescherming van de natuur en de open ruimte, is dit een

logische keuze. In de gemeente Terschelling moet de nieuwe vergunninghouder zich overigens wel in persoon melden bij de gemeente.

Het feit dat de vergunning niet persoonsgebonden is, betekent dat de gemeente niet de mogelijkheid heeft om in bij de beoordeling van de vergunningaanvraag ook de antecedenten van de aanvrager in ogenschouw te nemen. Overigens behoeft het gemis van een preventieve toets van de antecedenten van een aanvrager van een exploitatievergunning geen beletsel te zijn voor handhavend optreden. Indien zich als een gevolg van criminele activiteiten van de exploitant/beheerder openbare-ordeverstoringen voordoen die direct gerelateerd zijn aan de betreffende horecaonderneming, vormt dit gegeven namelijk voldoende basis voor repressief optreden (bijvoorbeeld intrekking van de exploitatievergunning en/of sluiting van de onderneming).

Verlof alcoholvrij c.q. vergunning alcoholvrij

Groningen, Middelburg en Haarlem kennen naast de exploitatievergunning voor 'natte' horecabedrijven een verlof alcoholvrij (Middelburg en Haarlem) of een aparte vergunning voor horecabedrijven die alcoholvrije drank verstrekken (Groningen). De gemeente Nijmegen hanteert ten aanzien van alcoholvrije inrichtingen een meldingsplicht. Onder deze meldingsplicht vallen ook de coffeeshops.

Zowel Haarlem, Middelburg als Groningen gebruiken het verlofstelsel om eisen te kunnen stellen aan de persoon van de exploitant (de vergunninghouder) en de wijze van exploiteren. Dit gebeurt op verschillende manieren. In de APV van Middelburg worden de gedragseisen die ingevolge de Drank- en Horecawet (i.c. het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet) worden gesteld aan ondernemers, bedrijfsleiders en beheerders van alcoholverstrekkende horecabedrijven ook van toepassing verklaard op het exploiteren van niet-alcoholschenkende horecabedrijven.

De APV van Groningen bepaalt dat een aanvraag om een vergunning vergezeld dient te gaan van een verklaring omtrent het gedrag van de bedrijfsleider en de beheerder. Nijmegen kent deze verplichting ook in de APV.

Bovendien worden in de APV's van de deze drie gemeenten ook eisen gesteld aan de inrichting van de bedrijven. De Middelburgse APV bepaalt dat de inrichtingseisen op grond van de Drank- en Horecawet ook van toepassing zijn op horecabedrijven die geen alcoholische drank schenken. De APV van de gemeente Groningen bevat zélf allerlei inrichtingseisen voor deze soort horecabedrijven.

Op grond van de APV van de gemeente Assen vindt de beoordeling van de exploitanten van niet-alcoholschenkende horecabedrijven plaats in het kader van de aanvraag van een exploitatievergunning. In deze APV is bepaald dat de burgemeester beoordeelt of de houder van de vergunning niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is en of de wijze van bedrijfsvoering in dit of in andere horecabedrijven duidelijk niet aan te stellen eisen voldoet. Deze bepaling geldt alleen als het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet niet van toepassing is.

Een opvallende bepaling in de APV van Groningen is nog dat horecabedrijven van een bepaalde door burgemeester en wethouders aangewezen categorie moeten beschikken over

een door de burgemeester goedgekeurd veiligheidsplan. Deze verplichting geldt voor horecabedrijven waarin meer dan 200 personen op hetzelfde moment aanwezig kunnen zijn.

Exploatievergunning voor recreatie-inrichtingen

De gemeente Den Haag hanteert – in afwijking van de model-APV – een exploitatievergunningstelsel voor recreatie-inrichtingen. Onder recreatie-inrichtingen worden naast horeca-inrichtingen ook studentensociëteiten, afhaalwinkels en sekswinkels verstaan, alsmede elke andere inrichting waarvan de bedrijvigheid in elk geval in belangrijke mate mede gericht is op het verstrekken van etenswaren en/of dranken voor nuttiging ter plaatse, het bieden van amusement of het geven van gelegenheid tot ontspanning.

Regeling bij de overgang van een horecabedrijf

De gemeente Den Haag heeft in de APV de regeling opgenomen dat bij de overgang van een horecabedrijf de nieuwe ondernemer binnen 13 weken een aanvraag om een exploitatievergunning moet indienen, gedurende welke tijd de oude vergunning van kracht blijft. Deze regeling beoogt te voorkomen dat bij de overgang van een horecaonderneming de exploitatie tijdelijk moet worden gestaakt omdat de nieuwe ondernemer nog niet beschikt over een exploitatievergunning.

Aparte terrasvergunning

Waar de model-APV uitgaat van een geïntegreerde exploitatie- en terrasvergunning, hanteren sommige gemeenten (bijvoorbeeld Nijmegen) een aparte bepaling in hun APV waarin de vergunningplicht voor terrassen is opgenomen. Zoals hiervoor al bleek, heeft Nijmegen geen exploitatievergunningstelsel voor horecabedrijven en daarmee geen toetsingskader op basis van de APV voor de vestiging van horeca-inrichtingen. Wat betreft de terrassen van deze horecabedrijven heeft Nijmegen in de APV wel een toetsingskader opgenomen: het doelmatig en veilig gebruik, beheer en onderhoud van de weg, het woon- en leefklimaat in de nabije omgeving van het terras en een toets aan het bestemmingsplan (artikel 2.3.1.5 APV Nijmegen).

Overigens is het opmerkelijk dat bepaalde gemeenten (Assen en Deventer) wel de geïntegreerde exploitatie-/terrasvergunning van de model-APV hebben overgenomen, maar in de praktijk separate exploitatievergunningen en terrasvergunningen verlenen. De gemeente Deventer verklaart deze praktijk vanuit het gegeven dat de situering van terrassen nogal eens wijzigt, terwijl de exploitatie van het horecabedrijf zelf ongewijzigd blijft. Het is dan niet efficiënt om een geïntegreerde exploitatie-/terrasvergunning te hanteren.

Specifieke intrekings- en weigeringsgronden

De gemeente Assen heeft in de APV een artikel opgenomen waarin intrekings- en wijzigingsgronden zijn opgenomen voor verleende vergunningen. Deze intrekings- en wijzigingsgronden voegen in feite niets toe aan de algemene intrekings- en wijzigingsgronden van artikel 1.4 van de model-APV. Uitzondering hierop is de intrekings- en wijzigingsgrond: 'indien de houder zich schuldig maakt aan discriminatie naar ras, geslacht of seksuele geaardheid'.

Beperkte geldigheidsduur van vergunningen

De model-APV gaat – behoudens de mogelijkheid van intrekking of wijziging van een vergunning – in principe uit van een onbeperkte geldigheidsduur van vergunningen.

Sommige gemeenten hanteren in afwijking van dit uitgangspunt voor bepaalde vergunningen (exploitatievergunning, terrasvergunning) een beperkte geldigheidsduur, bijvoorbeeld een jaar. Hieraan ligt de wens ten grondslag om op gezette tijden bij wijze van preventief toezicht te kunnen toetsen of aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Daarnaast heeft een van de ondervraagde gemeenten ook wel aangegeven dat het opnieuw moeten aanvragen van vergunningen de gemeente de nodige inkomsten oplevert.

De gemeente Den Haag hanteert een tijdelijke exploitatievergunning in gevallen waar niet met voldoende zekerheid de mate van nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat kan worden beoordeeld, maar er onvoldoende argumenten aanwezig zijn om de vergunning te weigeren. De tijdelijke vergunning wordt voor de duur van een jaar verleend en gedurende deze periode krijgt de ondernemer de gelegenheid zich te bewijzen. Heeft de gemeente goede ervaringen, dan krijgt de ondernemer alsnog een exploitatievergunning voor onbepaalde tijd of nogmaals een tijdelijke vergunning voor een jaar.

Alleen aantasting van het woon- en leefklimaat als weigeringsgrond

De APV van de gemeente Den Haag kent uitsluitend als weigeringsgrond voor het verlenen van de exploitatievergunning de nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving door de aanwezigheid van de recreatie-inrichting of de exploitatie ervan. Aantasting van de openbare orde is geen weigeringsgrond. De gemeente is van plan dit verzuim te herstellen en openbare orde toe te voegen als weigeringsgrond. In juridische procedures komt regelmatig de vraag aan de orde of in het concrete geval er geen sprake is van een openbare-ordevraagstuk in plaats van negatieve beïnvloeding van het woon- en leefklimaat.

Weigeringsgronden evenementenvergunning

In de gemeente Deventer neemt de burgemeester bij de beoordeling van een aanvraag om een evenementenvergunning – in aanvulling op de model-APV – de navolgende belangen in aanmerking:

- de mate waarin door het evenement beslag wordt gelegd op ruimte, tijd en hulpdiensten;
- het aantal bezoekers dat verwacht wordt;
- of de aard van het evenement zich verdraagt met het karakter of de bestemming van de gevraagde locatie;
- of gevaar bestaat voor de openbare orde en veiligheid, waaronder de brandveiligheid en het belang van het voorkomen van wanordelijkheden;
- of gevaar bestaat voor ernstige belemmeringen van het verkeer;
- of gevaar bestaat voor een ernstige belasting van het woon- of leefklimaat in de omgeving van het evenement;
- of gevaar bestaat voor verontreiniging, aantasting van het uiterlijk aanzien van de stad, beschadiging van groenvoorzieningen of van voorzieningen voor het openbaar nut;
- of de organisator voldoende waarborgen biedt of kan bieden voor een goed verloop van het evenement, gelet op de eerder vermelde belangen.

Het was onze respondent niet bekend waarom deze aanvullende belangen in de APV van Deventer zijn opgenomen, maar achtte het voorstelbaar dat zij zijn ingegeven door de vele evenementen die Deventer jaarlijks organiseert.

Evenement met besloten karakter

Waar de model-APV alleen een vergunningplicht kent voor het houden van een evenement met een besloten karakter (een feest en dergelijke) voorzover dit evenement plaatsheeft op of aan de weg, hanteert de gemeente Nijmegen voor een besloten evenement een meldingsplicht, ook als dit evenement niet op of aan de openbare weg plaatsvindt (althans zo interpreteren wij de APV).

De gemeente Deventer heeft de vergunningplicht voor een besloten evenement op of aan de openbare weg niet overgenomen van de model-APV.

Evenement met openbaar karakter in een voor het publiek toegankelijke ruimte

Een evenement met een openbaar karakter dat niet op of aan de openbare weg, doch in een voor het publiek toegankelijke ruimte plaatsheeft, behoeft in de gemeente Haarlem, in afwijking van de in de model-APV gehanteerde vergunningplicht, slechts een kennisgeving aan de burgemeester.

Vrijlaten c.q. verruimen van de sluitingstijden

In twee gemeenten, Nijmegen en Katwijk, zijn de sluitingstijden vrij, in die zin dat horecabedrijven in principe 24 uur per dag geopend mogen zijn, doch na een bepaald tijdstip (in Nijmegen is dit 04.00 uur en in Katwijk 01.00 uur) geen nieuwe klanten meer mogen binnenlaten, de zogenaamde venstertijd. Doel van deze sluitingstijdenregeling is in beide gemeenten het terugdringen van de overmatige overlast rondom horecaconcentratiegebieden (lees: het centrum). Overigens is in de gemeente Katwijk sprake van een proef op basis van een met alle betrokken partijen gesloten convenant.

In de gemeenten Groningen en Den Haag zijn de sluitingstijden geheel vrij. Wat Den Haag betreft geldt dit overigens voor een beperkt aantal uitgaanskernen in de stad. De gemeente Den Haag heeft met de horecaondernemers een convenant afgesloten waarin nadere afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld de verplichting van ondernemers om goede contacten te onderhouden met andere horecaondernemers en met omwonenden.

In de gemeente Assen heeft de gemeente een convenant gesloten met alle horecabedrijven. De exploitanten die het convenant hebben ondertekend mogen hun bedrijf in het weekend een uur langer openhouden (art. 2.3.1.4, derde lid, APV Assen).

In de gemeente Deventer hanteert men het systeem dat horecaondernemers 26 keer per jaar langer open mogen zijn (tot 05.00 uur), mits na het bij APV vastgestelde sluitingsuur geen nieuwe klanten meer worden binnengelaten. Hiertoe moet een ondernemer eerst telefonisch contact opnemen met de politie, die op zijn beurt beoordeelt of de openbare orde dit toelaat. Ondernemers spreiden hun aanvragen, zo blijkt in de praktijk, en leveren op deze wijze een bijdrage aan het terugdringen van de overlast op straat.

4.3 De wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de vergunningstelsels

In zijn algemeenheid geven de ondervraagde gemeenten in de praktijk actief uitvoering aan de autonome vergunningstelsels, dat wil zeggen dat de in de APV opgenomen vergunningstelsels als ordeningsinstrument van openbare inrichtingen in de praktijk worden benut en vergunningen daadwerkelijk worden verleend.

In een beperkt aantal gevallen bestaat er een achterstand in het ontwikkelen van beleid of het verlenen van vergunningen. Hieronder beschrijven wij deze gevallen.

Vestigingsbeleid inzake horecabedrijven

De APV van Assen kent wel de bepaling dat de burgemeester de exploitatievergunning kan weigeren, indien de vestiging of exploitatie in strijd is met een door de raad vastgesteld vestigingsbeleid inzake horecabedrijven. Tot op heden heeft de raad zo'n vestigingsbeleid echter nog niet vastgesteld.

Exploitatievergunning

In één gemeente wordt geen gebruik gemaakt van de exploitatievergunning, hoewel deze wel in de APV is opgenomen. Deze gemeente is op dit moment bezig met het ontwikkelen van een horecanota. Het is de bedoeling dat de exploitatievergunning wel gehanteerd gaat worden als het nieuwe horecabeleid eenmaal is vastgesteld. Het is de bedoeling dat met de exploitatievergunning meer duidelijkheid en uniformiteit komt in de regels die voor horecabedrijven gelden. Op dit moment gelden allerlei individuele afspraken met ondernemers, bijvoorbeeld ten aanzien van terrassen. Zowel de ondernemers als de politie en de gemeente zelf weten niet meer waar ze aan toe zijn.

In twee andere gemeenten is sprake van een inhaalslag. Een van die gemeenten heeft reeds in 1997 besloten exploitatievergunningen te gaan verlenen. Vóór die tijd was de exploitatievergunning wel in de gemeentelijke APV opgenomen, maar werd deze niet toegepast. Door gebrek aan personeel heeft de gemeente ervoor gekozen het exploitatievergunningstelsel geleidelijk in te voeren, door het verlenen van de exploitatievergunning te koppelen aan nieuwe vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet. Iedere ondernemer die een nieuwe drank- en horecavergunning aanvraagt, zou tegelijkertijd ook een exploitatievergunning moeten aanvragen. De gemeente is op dit moment nog steeds bezig om ervoor te zorgen dat alle horecabedrijven over een exploitatievergunning beschikken. Het is de bedoeling dat een en ander dit jaar wordt gerealiseerd.

De andere gemeente is ook bezig met een inhaalslag. Deze gemeente heeft een herindeling achter de rug. Na de herindeling bleek dat sommige van de oude gemeenten wel en andere geen exploitatievergunningen verleenden. Ook is de achterstand het gevolg van de overgang van zaakgebonden naar persoonsgebonden vergunning. Door deze overgang hoopt de gemeente meer zicht te krijgen op de persoon van de ondernemer.

Vergunning prostitutiebedrijf

Een gemeente meldde dat de uitvoering van de vergunningplicht voor prostitutiebedrijven achterloopt. Als vergunningen al zijn verleend, wordt op de naleving daarvan slecht toegezien of wordt er met geconstateerde overtredingen niets gedaan. Deze gemeente is nu bezig met een

inhaalslag en verwacht zeer binnenkort op peil te zijn met de uitvoering van dit vergunningstelsel.

'Slapende' vergunningstelsels

In een aantal van de onderzochte gemeenten (bijvoorbeeld Haarlem, Deventer) is sprake van een 'slapende' vergunningstelsels voor openbare inrichtingen. Dat wil zeggen dat er geen uitvoering aan wordt gegeven en/of dat er geen toezicht en handhaving plaatsvindt. Voorbeelden van slapende vergunningstelsels zijn:

- kennisgeving besloten evenement;
- kennisgeving exploitatie nachtverblijf;
- vergunning voor uitstallingen: vergunningen worden wel verleend, maar op de naleving ervan wordt niet toegezien.

De reden dat aan deze vergunningstelsels geen uitvoering wordt gegeven is dat er gemeentelijk geen prioriteit aan wordt gegeven. Onze respondent in Haarlem deelde mee van oordeel te zijn dat deze slapende bepalingen uit de APV konden worden geschrapt.

4.4 Handhaving van de gemeentelijke voorschriften

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de resultaten van het onderzoek naar de lasten die toezichthoudende en handhavende organen ervaren bij het uitoefenen van toezicht en controle op de gemeentelijke vergunningen en daarbij gestelde voorschriften.

Het verslag is gebaseerd op de gesprekken die wij ten behoeve van het onderzoeken van de gemeentelijke praktijk hebben gevoerd met 13 gemeenten (zie verder hoofdstuk 4), alsmede op grond van gesprekken met de volgende politieregio's: Hollands-Midden, district Duin- en Bollenstreek, team Katwijk; Kennemerland, district Haarlem, Gelderland-Zuid, district Nijmegen, Drenthe, district Noord, team Assen, Limburg-Zuid, district Valkenburg aan de Geul.

In deze politieregio's en basisteams zijn 5 van de 13 ondervraagde gemeenten gelegen. Onze keuze voor juist deze teams is dan ook ingegeven door de behoefte om in het verlengde van de gesprekken met de gemeenten de praktijk van toezicht en handhaving in een aantal van deze gemeenten te onderzoeken. Op deze wijze ontstaat een koppeling tussen de gemeentelijke praktijk en de praktijk van toezicht en handhaving.

Het toezicht op de naleving van gemeentelijke regelgeving voor openbare inrichtingen ligt zowel in handen van de gemeente (bijzondere opsporingsambtenaren, boa's), als de politie. De bestuurlijke handhaving, volgend op geconstateerde overtredingen, is een zaak van de gemeente.

Uit onze gesprekken met de 13 gemeenten is ons gebleken dat het er in de praktijk op neerkomt dat met name de politie toezichthoudende taken vervult en gemeentelijke organisatieonderdelen – behoudens het toezicht op evenementen en uitgezonderd de milieudienst in verband met toezicht op geluidsnormen ingevolge de Wet milieubeheer en bouwen woningtoezicht in verband met verleende bouwvergunningen – geen taken hebben als het gaat om het daadwerkelijk toezicht uitoefenen op de naleving van regels.

Hier komt bij dat de politie zich niet specifiek bezighoudt 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. Als de hinder of overlast is terug te voeren naar een afzonderlijk horecabedrijf, zijn er over het algemeen afspraken tussen de politie en de betreffende gemeente over het melden door de politie van dit soort gebeurtenissen en over de bestuurlijke maatregelen die vervolgens door de gemeente worden getroffen. De gemeente kan dergelijke maatregelen treffen omdat het veroorzaken van hinder of overlast in principe altijd gepaard gaat met een overtreding van voorschriften.

De afgelopen jaren is de politie minder bemoeienis gaan tonen met het toezicht op de naleving van gemeentelijke regels voor openbare inrichtingen. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste is als gevolg van de vorming van de regionale politie in de meeste gevallen de vergunningstaak bij de politie weggehaald. Voor die tijd kenden veel gemeentepolitiekorpsen een afdeling bijzondere wetten die voor de gemeente de uitvoering deed van allerlei vergunningen, bijvoorbeeld op het terrein van openbare inrichtingen. Doordat de vergunningverlening niet meer door de politie wordt gedaan, heeft de handhaving van die vergunningen veel minder prioriteit bij de politie gekregen.

Ten tweede is de politie niet langer aangewezen als toezichthouder in het kader van de Drank- en Horecawet. Als gevolg hiervan heeft de politie alleen nog de bevoegdheid om in het kader van opsporing een horecabedrijf binnen te treden, dus alleen in de gevallen dat er concrete vermoedens zijn dat regels worden overtreden.

Handhavingsbeleid gemeenten

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.

Initiatieven voor intensivering of verbetering van het handhavingsbeleid die door de ondervraagde gemeenten zijn aangekondigd:

- het opzetten van stappenplannen per soort mogelijke overtreding;
- het opzetten van een integraal handhavingsbeleid met als doel een uniform handhavingsprotocol voor alle gemeentelijke organisatieonderdelen die handhavingstaken hebben;
- het opzetten van een database waarin per bedrijf informatie is opgenomen over de handhaving, gerelateerd aan de verschillende vergunningen die voor dat bedrijf zijn afgegeven;
- het aanstellen van een handhavingsregisseur die als taak heeft uniformiteit in het handhaven brengen.

In één gemeente kunnen de horecaondernemers een convenant sluiten met de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. In dit convenant staan allerlei gedragsregels waaraan de horecaondernemers zich moeten houden. De exploitanten die het convenant hebben

ondertekend, mogen hun bedrijf in het weekend een uur langer openhouden. Het belangrijkste voordeel van het convenant voor de gemeente is dat de naleving van de voorschriften beter wordt gewaarborgd. Omdat de gedragsregels in het convenant tezamen met de plaatselijke organisatie van horecaondernemers is opgesteld en het convenant bovendien door de betrokken ondernemer is ondertekend, zijn de voorschriften min of meer 'eigen' regels geworden (in plaats van voorschriften die van 'bovenaf' door de gemeente zijn opgelegd). Bovendien speelt de plaatselijke horecabond bij de naleving van het convenant ook een rol. De gemeente spreekt in het periodieke overleg de plaatselijke horecaorganisatie erop aan wanneer individuele ondernemers zich onvoldoende aan het convenant blijken te houden. Alle horecabedrijven in de binnenstad doen mee aan het convenant.

Alhoewel het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet formeel geen bevoegdheid meer is van de politie (maar van de Keuringsdienst van Waren) pikt de politie ook dit onderdeel bij controles van horecaondernemingen af en toe wel ongevraagd mee. De controle van prostitutiebedrijven is in sommige politieregio's niet in handen van het team, maar voorbehouden aan een ander onderdeel van de betreffende regiopolitie.

Organisatie van handhaving en capaciteit

Uit de gesprekken die wij met de politie hebben gevoerd komt het beeld naar voren dat de handhaving van de openbare orde, waar zoals gezegd de toezichthoudende taak ten aanzien van openbare inrichtingen deel van uitmaakt, wel zwaar, maar niet bovenmatig belastend is. De inzet en organisatie van politiemensen is soms lastig en op hoogtijdagen (bijvoorbeeld gedurende het zomerseizoen) kampt men weleens met capaciteitstekorten, maar in het algemeen kan de politie goed voldoen aan de met de gemeente gemaakte afspraken.

De hoeveelheid en diversiteit in gemeentelijke voorschriften wordt door de politie wel als groot ervaren, maar vormt in de praktijk van het handhaven geen belemmering. De politie wordt door de gemeente stelselmatig betrokken bij de ontwikkeling van regelgeving en beleid en beschikt de politie ook over de meest recente gemeentelijke voorschriften.

Investing in voorlichting en overleg

De politie in Haarlem heeft goede ervaringen met het investeren in de voorlichting aan ondernemers over de gemeentelijke voorschriften voor horeca en het horecasanctiebeleid van de gemeente. De voorlichting kweekt bij ondernemers begrip voor de uitvoering en handhaving van bepaalde taken, zodat bij overtredingen ondernemers niet kunnen zeggen dat zij het niet wisten.

De politie Katwijk is zeer te spreken over het periodiek overleg dat zij tezamen met de gemeente voert met de horecaondernemers in het kader van de proef verruiming van de sluitingstijden. Het overleg dient ertoe om draagvlak te verkrijgen voor regelgeving, beleid en de wijze van handhaving, verwachtingen worden over en weer afgestemd, informatie wordt uitgewisseld en men geeft feedback op elkaars optreden.

Knelpunten bij de handhaving

- de politie constateert overtredingen, maar de gemeente doet niets met geconstateerde overtredingen (Haarlem);
- het is voor ondernemers niet altijd helder wat het verschil is tussen de handhaving van geluidsnormen op basis van de Wet milieubeheer en het sanctioneren van geluidhinder op basis van het horecasanctiebeleid (de APV-bepalingen) (Haarlem);
- overdag wordt er in het algemeen niet of nauwelijks gehandhaafd door gemeentelijke boa's; omdat incidenten zich hoofdzakelijk 's avonds en 's nachts voordoen, komt het uitoefenen van toezicht voor een groot deel op de schouders van de politie terecht;
- de gemeente heeft tot nu toe weinig capaciteit voor toezichthoudende taken en de politie geeft aan zich meer terug te willen trekken op kerntaken. De hoop is gevestigd op de onlangs opgerichte afdeling stadstoezicht en op een goede samenwerking tussen deze afdeling en de politie (Deventer);
- bestuurlijke handhaving is omslachtig en tijdrovend.

4.5 Voorzieningen en maatregelen ter beperking van de lasten voor ondernemers

Wij hebben de ondervraagde gemeenten gevraagd naar de klachten die ondernemers uiten over de gehanteerde vergunningstelsels en de tijd, kosten en moeite die met het aanvragen daarvan gepaard gaan, alsmede naar de voorzieningen en maatregelen die de gemeenten treffen ter beperking van deze lasten voor ondernemers.

De ondervraagde gemeenten waren eensgezind in de stelling dat ondernemers niet veel klachten uiten over de lasten van de vergunningen. Soms klagen ondernemers wel over de hoeveelheid regels. Maar dan gaat het heel vaak om broodnijd, in het bijzonder ten aanzien van de paracommercie waarvan men de indruk heeft dat die het makkelijker heeft omdat de gemeente minder controleert en deze de paracommercie ook nog eens subsidieert.

Ondernemers zien ook niet altijd in waarom ze voor elke kleine wijziging (nieuwe portier, nieuwe beheerder) een nieuwe vergunning moeten aanvragen, met alle inspanning, kosten en tijd die daarmee gepaard gaan. Ondernemers klagen in dit verband ook wel over de hoogte van de leges.

Ten slotte snappen ondernemers de combinatie van verschillende regelgevingregimes niet altijd goed. Een voorbeeld: in Nijmegen zijn veel shoarmazaken die kansspelautomaten willen, maar die niet mogen hebben omdat ze laagdrempelig zijn. Zodra ze een Drank- en Horecaverunning hebben en dus als hoogdrempelig kunnen worden beschouwd geldt vanaf dat moment het sluitingstijdenregime (vrije sluitingstijden met een venstertijd vanaf 04.00 uur) en mogen zij vanaf de venstertijd geen nieuwe klanten meer binnenlaten. Dit, terwijl deze zaken het juist in de kleine uurtjes moeten hebben van klanten. Gevolg is dat de betreffende inrichtingen de verleende kansspelautomaten en drank- en horecaverunningen weer laten intrekken.

Een aantal van de in het onderzoek betrokken gemeenten heeft voorzieningen getroffen (of zijn bezig met de voorbereiding daarvan) om het de horecaondernemers gemakkelijker te maken hun vergunningen aan te vragen. Dit gebeurt op de volgende, uiteenlopende manieren.

Checklist vergunningen horecabedrijf en aanvraagformulier voor diverse vergunningen

De gemeente Middelburg werkt sinds een tijdje met een checklist waarop alle mogelijke vergunningen, ontheffingen e.d. staan die een horecabedrijf nodig heeft. Voor de ondernemer is dit prettig, want hij heeft meteen een goed zicht op alle vereisten en hoeft er niet nadien achter te komen dat hij een of andere vergunning mist. Voor de gemeente is het ook efficiënt, want aan de hand van de lijst worden de verschillende vergunningen afgewerkt en gebundeld aan de ondernemer afgegeven.

Den Haag heeft een algemeen aanvraagformulier ontwikkeld, waarop ondernemers diverse vergunningen kunnen aanvragen.

Bedrijvenloket

Sommige gemeenten hebben of zijn bezig met het ontwikkelen van een bedrijvenloket waar ondernemers (dus ook horecaondernemers) hun vergunningen kunnen aanvragen. (Groningen en Nijmegen).

Politie verleent vergunningen

De gemeente Haarlem heeft de vergunningverlening aan de politie gemandateerd, die op deze manier een eenloketfunctie vervult voor de gemeente. De politie probeert bij eerste kennismaking met een nieuwe horeca-exploitant altijd direct de regels en het beleid duidelijk te maken. Ook wordt geïventariseerd welke vergunningen allemaal zijn vereist. De voorlichting dient er onder ander toe om onnodige ergernis bij het aanvragen van verschillende vergunningen zo veel mogelijk te voorkomen en om bij ondernemers begrip te kweken voor de uitvoering en de handhaving van de verschillende taken.

Leges

Verschiedende gemeenten zijn bezig te kijken naar de leges. Het gaat dan niet zozeer om de hoogte van de leges, maar om het terugbrengen van de frequentie waarin vergunningen moeten worden aangevraagd (en dus leges betaald moeten worden). In een van de onderzochte gemeenten zijn APV-vergunningen slechts één jaar geldig. Vanaf 1 januari 2004 wordt dat vijf jaar. Ook is deze gemeente van plan lagere leges te heffen in het geval dat bestaande vergunningen in beperkte mate gewijzigd moeten worden (bijvoorbeeld als er een nieuwe bedrijfsleider of beheerder is gekomen). Het verlengen van de looptijd van vergunningen heeft overigens wel gevolgen voor het toezicht en de handhaving. Waar nu in het kader van elke nieuwe aanvraag wordt getoetst of iemand voor vergunning in aanmerking komt, zal deze jaarlijkse preventieve toets komen te vervallen en komt er meer druk te liggen op de repressieve handhaving. In de praktijk betekent dit in eerste instantie meer werk voor de stadswachten die de eerstelijnsvoorziening in de handhaving verzorgen.

In een andere gemeente is men op verzoek van de plaatselijke afdeling van Horeca Nederland aan het nadenken over de vraag in welke situaties wél of geen nieuwe vergunningen behoeft te worden aangevraagd (met de bijbehorende leges). Een belangrijk voordeel van het heffen van lagere leges (of geen leges heffen) voor de gemeente is dat horecaondernemers eerder bereid zullen zijn melding te maken van veranderingen in de wijze van exploitatie van hun bedrijf.

4.6 Conclusies

Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd met de 13 gemeenten trekken wij de volgende conclusies.

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. In de wijze waarop gemeenten eenzelfde vergunningstelsel hanteren en de doelen die zij daarmee willen bereiken, zijn verschillen aan te wijzen.

De onderzochte gemeenten hanteren in hun APV's de volgende aanvullingen en afwijkingen ten opzichte van de model-APV:

- vergunningen hebben een zakelijk in plaats van een persoonlijk karakter;
- vergunningen hebben een beperkte geldigheidsduur;
- er worden een meldings- of kennisgevingsplicht gehanteerd waar de model-APV een vergunningplicht kent;
- vergunningplichten uit de model-APV zijn in het geheel niet overgenomen;
- openbare-ordeaspecten van de vestiging van een horecabedrijf worden verspreid over een aantal vergunningen geregeld;
- ook bij de 'droge' horecabedrijven worden gedragseisen gesteld aan de ondernemer en inrichtingseisen aan het bedrijf;
- er worden meer specifieke weigerings-, wijzigings- en intrekingsgronden gehanteerd ten aanzien van vergunningen.

Enkele aanvullingen en afwijkingen kunnen niet goed door de gemeenten worden beargumenteerd. Voorbeelden zijn:

- het verspreid regelen van openbare-ordeaspecten van de vestiging van een horecabedrijf in verschillende vergunningen, terwijl dit ook in één vergunning kan;
- de beperkte looptijd van vergunningen.

In zijn algemeenheid geven de ondervraagde gemeenten in de praktijk goed uitvoering aan de autonome vergunningstelsels, dat wil zeggen dat de in de APV opgenomen vergunningstelsels als ordeningsinstrument van openbare inrichtingen actief worden benut en vergunningen daadwerkelijk worden verleend. In een beperkt aantal gevallen bestaat er een achterstand in het ontwikkelen van beleid of het verlenen van vergunningen.

Bepaalde 'slapende' vergunningstelsels kunnen worden geschrapt.

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.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot de lasten van handhaving van de gemeentelijke regelgeving voor openbare inrichtingen zijn de volgende:

In de praktijk komt het erop 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.

5 Slotconclusies

5.1 Inleiding

Het onderzoek is uitgesplitst in drie fasen. Van elke fase is in dit rapport afzonderlijk verslag gedaan. In deze slotbeschouwing worden de resultaten van de verschillende onderzoeksfasen met elkaar in verband gebracht, waardoor een antwoord gegeven kan worden op de vraag in hoeverre autonome gemeentelijke vergunningstelsels voor openbare inrichtingen een bovenmatige belasting betekenen voor exploitanten van openbare inrichting en voor de organen die belast zijn met de handhaving van de voorschriften.

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzoeksvragen in de drie fasen van een antwoord voorzien. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 worden de aanleiding en het doel van het onderzoek beschreven. In de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 worden de onderzoeksvragen in de drie onderzoeksfasen beantwoord. Tot slot wordt in paragraaf 5.6 de slotconclusie getrokken.

5.2 Aanleiding en doel van het onderzoek

De directe aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek is het rapport van de MDW-werkgroep openbare inrichtingen uit januari 2001. In dit rapport, getiteld 'Openbare inrichtingen *inrichtingen á la carte, de wetgeving op openbare inrichtingen geopenbaard*', doet de werkgroep een aantal voorstellen voor de vereenvoudiging, ordening en harmonisatie van regelgeving die van toepassing is op openbare inrichtingen. Geconstateerd wordt dat op de openbare inrichtingen een grote hoeveelheid wet- en regelgeving van toepassing is die belastend is voor de exploitanten van deze inrichtingen. Een van de voorstellen van de werkgroep is 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.

Het ministerie van Justitie (de directie Wetgeving, sector Wetgevingskwaliteitsbeleid) heeft SGBO de opdracht gegeven een nader onderzoek te doen naar de aard en omvang van de vergunningstelsels die gemeenten op grond van hun autonome verordende bevoegdheid in het leven hebben geroepen en de mate waarin deze een belasting vormen voor de ondernemers die de vergunningvoorwaarden moeten naleven. Bovendien wil het ministerie ook meer inzicht in de mate waarin de organen die toezicht uitoefenen op de naleving van de regels worden belast door het feit dat er verschillende vergunningstelsels naast elkaar bestaan.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het onderzoek in drie fasen opgedeeld. In elke fase is een aantal onderzoeksvragen aan de orde gekomen.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen van fase 1

Het doel van de eerste fase van het onderzoek 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.

In deze fase stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke autonome vergunningstelsels kunnen gemeenten met betrekking tot openbare inrichtingen in het leven roepen?
2. Op welke terreinen zijn de vergunningstelsels gericht?
3. In hoeverre volgen gemeenten hierbij de modelverordening(en) van de VNG? Wat zijn redenen om de modelverordening(en) niet over te nemen?
4. Met welk(e) doel(en) worden de vergunningstelsels ingesteld?
5. Welke plaats nemen zij in naast de door de rijksregelgeving geëiste stelsels?

De autonome gemeentelijke vergunningstelsels met betrekking tot openbare inrichtingen die door gemeenten in het leven kunnen worden geroepen (vraag 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 duidelijke beperkingen gebonden. Er geldt zowel een 'benedengrens' als een 'bovengrens' voor de verordenende bevoegdheid van gemeenten. Als bovengrens fungeren de regelingen van hogere overheidsorganen (Rijk en provincie) die gemeenten hebben te respecteren. Wanneer een gemeentelijke verordening in strijd is met een hogere regeling, zal de rechter deze onverbindend verklaren als in een rechtsgeding op zo'n verordening beroep wordt gedaan.

Als 'benedengrens' van de verordenende bevoegdheid van gemeenten wordt beschouwd de privé-sfeer van de burgers. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke verordeningen slechts het gemeentelijk openbaar belang mogen betreffen en niet mogen treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Deze 'benedengrens' ligt niet voor eens en altijd vast, maar varieert naar plaats en tijd.

De terreinen waarop deze vergunningstelsels zijn ingericht (vraag 2)

De beantwoording van de vraag op welke terreinen gemeenten vergunningstelsels voor openbare inrichtingen hebben opgericht, hangt samen met de beantwoording van de derde onderzoeksvraag, te weten de vraag in hoeverre gemeenten de modelverordening(en) van de VNG overnemen. Daarbij is alleen de model-APV relevant, omdat de andere modelverordeningen geen autonome vergunningstelsels voor openbare inrichtingen bevatten.

Omdat de meeste gemeenten de model-APV (al dan niet in enigszins aangepaste vorm) hebben vergenomen, kan ervan worden uitgegaan dat gemeenten de volgende vergunningstelsels voor openbare inrichtingen hanteren:

- vergunning voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg (artikel 2.1.5.1 model-APV);
- evenementenvergunning (artikel 2.2.2 model-APV);
- exploitatievergunning horecabedrijf (artikel 2.3.1.2 model-APV);
- kennisgeving exploitatie nachtverblijf (artikel 2.3.2.2 model-APV);
- vergunning exploitatie speelgelegenheid (artikel 2.3.3.1 model-APV);
- exploitatievergunning seksinrichting/escortbedrijf (artikel 3.2.1 model-APV);
- vergunning ontsierende reclame (artikel 4.7.2 model-APV);
- vergunning snuffelmarkt (artikel 5.2.4 model-APV).

De mate waarin gemeenten de modelverordening(en) van de VNG overnemen en eventuele redenen om dat niet te doen (vraag 3)

Vrijwel alle gemeenten gebruiken de model-APV als uitgangspunt voor het opstellen van hun eigen APV. Voor bijna alle onderdelen van de model-APV geldt dat een grote meerderheid van de gemeenten deze ongewijzigd of min of meer ongewijzigd hebben overgenomen in hun eigen APV. Dit geldt ook voor de vergunningstelsels die (mede) betrekking hebben op openbare inrichtingen.

De belangrijkste reden voor gemeenten om een onderdeel of een bepaald artikel uit de model-APV niet over te nemen is dat gemeenten de regeling niet nodig vinden omdat de maatschappelijke problemen die met de regeling moet wordt aangepakt, zich niet of in beperkte mate voordoen. Zo zijn er verschillende gemeenten die niet de exploitatievergunning voor horecabedrijven hebben, omdat ze betrekkelijk weinig horecabedrijven binnen hun grenzen hebben.

De doel(en) van de vergunningstelsels (vraag 4)

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 vergunningstelsels hanteren, omdat in dat geval zo'n vergunningstelsel strijdig is met hogere regelgeving waarmee openbare inrichtingen worden gereguleerd. Als een gemeentelijke vergunningstelsel als motief zou hebben de bescherming van de volksgezondheid of een deugdelijke ruimtelijke ordening, zou het in strijd komen met respectievelijk de Drank- en Horecawet en de Wet op de ruimtelijke ordening (de bestemmingsplannen).

De verhouding met de door de rijksregelgeving geëiste stelsels (vraag 5)

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. Elk autonome gemeentelijke vergunningstelsel heeft in relatie tot de andere (rijksregeling) een toegevoegde waarde en kan en dus niet zonder meer door bestaande landelijke regelgeving vervangen worden. De toegevoegde waarde is gelegen in een groter bereik van de regelgeving en/of een ander motief.

5.4 Beantwoording onderzoeksvragen van fase 2

In fase 2 van het onderzoek is een inventarisatie verricht van de lasten die autonome vergunningstelsels voor ondernemers (en in het bijzonder horecaondernemers) en handhavende organisaties (met name de politie) meebrengen.

In deze fase stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke vergunningstelsels leveren in de praktijk de meeste lasten voor ondernemers op? En wat voor soort lasten zijn dat?
2. Hoe wordt voor de onderscheiden terreinen de belasting voor de naleving door burgers en in het bijzonder door ondernemers gewaardeerd?
3. Welke lasten ervaren handhavende organen bij het uitoefenen van toezicht en controle op de gemeentelijke vergunningen en daarbij gestelde voorschriften?

De vergunningstelsels die de meeste lasten voor ondernemers opleveren (vraag 1)

De vergunningstelsels die gemeenten in medebewind uitvoeren, zoals de vergunning op grond van de Drank- en Horecawet en de bouwvergunning, leveren voor horecaondernemers de meeste belasting op. In vergelijking daarmee leveren de gemeentelijke autonome vergunningstelsels en de daarop gebaseerde regels voor horecaondernemers betrekkelijk weinig belasting op.

In het onderzoek is een onderscheid gemaakt naar drie soorten lasten:

- kosten die te maken hebben met het aanvragen van de vergunning (leges, invullen van formulieren e.d.);
- kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d.);
- financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd.

Voor alle drie soorten lasten geldt dat de overgrote meerderheid van de geënquêteerde horecaondernemers verklaart dat de lasten die zij ondervinden niet voortkomen uit het bestaan van autonome vergunningen en de daaruit voortvloeiende voorschriften.

De waardering van de belasting van de naleving horecaondernemers (vraag 2)

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.

De ervaringen belasting van handhavende organen bij het uitoefenen van toezicht en controle (vraag 3)

In de praktijk komt het erop 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.

De politie ervaart de handhaving van de openbare orde, waar de toezichthoudende taak ten aanzien van openbare inrichtingen deel vanuit maakt, wel als zwaar, maar niet als bovenmatig belastend.

5.5 Beantwoording onderzoeksvragen van fase 3

De derde fase van het onderzoek richtte zich op de gemeentelijke praktijk. Doel van deze fase is een beschrijving en analyse van de wijze waarop gemeenten in de praktijk omgaan met autonome vergunningstelsels voor openbare inrichtingen. In deze fase stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke autonome vergunningstelsels hanteren de gemeenten in de praktijk? Is er een verschil tussen kleine, grote en middelgrote gemeenten?
2. In hoeverre hebben gemeenten de modelverordening(en) van de VNG overgenomen? Wat zijn redenen om de modelverordening(en) niet over te nemen?
3. Op welke terreinen zijn de vergunningstelsels gericht?
4. Met welk(e) doel(en) worden de vergunningstelsels ingesteld?
5. Welke voorzieningen en maatregelen hebben gemeenten getroffen voor het toezicht op de naleving van de regels en hoe is de handhaving geregeld, zowel op papier als in de praktijk?
6. Hanteren gemeenten naast of in plaats van vergunningstelsels andere instrumenten ter ordening en regulering van openbare inrichtingen?
7. Welke voorzieningen en maatregelen treffen gemeenten om de lasten voor de exploitanten van openbare inrichtingen zo beperkt mogelijk te houden?

De autonome vergunningstelsels die gemeenten in de praktijk hanteren (vraag 1)

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.

De mate waarin gemeenten de modelverordening(en) van de VNG hebben overgenomen (vraag 2)

De onderzochte gemeenten hanteren in hun APV's een aantal aanvullingen en afwijkingen ten opzichte van de model-APV. Enkele aanvullingen en afwijkingen kunnen niet goed door de gemeenten worden beargumenteerd. Voorbeelden hiervan zijn: het verspreid regelen van openbare-ordeaspecten van de vestiging van een horecabedrijf in verschillende vergunningen, terwijl dit ook in één vergunning kan en de beperkte looptijd van vergunningen.

De terreinen waarop de vergunningstelsels zijn gericht (vraag 3)

De vergunningstelsels in de onderzochte gemeenten wijken niet sterk af van het landelijke beeld. Dit betekent dat deze gemeenten in meer of mindere mate de model-APV van de VNG hebben overgenomen. De belangrijkste afwijkingen van de model-APV hebben de gemeenten Nijmegen, Haarlem en Den Haag. De gemeente Nijmegen kent geen exploitatievergunningstelsel voor horecabedrijven, Haarlem hanteert het zogeheten 'verlofstelsel' voor niet-alcoholschenkende inrichtingen, terwijl Den Haag de reikwijdte van de exploitatievergunning heeft uitgebreid tot recreatie-inrichtingen. Naast horecabedrijven vallen hier ook studentensociëteiten, afhaalwinkels en sekswinkels onder.

De doelen waarvoor de vergunningstelsels worden ingesteld (vraag 4)

Hoewel de onderzochte gemeenten min of meer deze vergunningstelsels hanteren, blijken er toch verschillen te bestaan in de wijze waarop die vergunningstelsels worden gebruikt en de doelen die gemeenten daarmee willen bereiken. 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.

Voorzieningen en maatregelen voor het toezicht op de naleving van de regels (vraag 5)

Als het gaat om handhaving op de naleving van regels, hebben alle onderzochte gemeenten voorzieningen getroffen of zijn ermee bezig deze te treffen:

- stappenplannen, protocollen en dergelijke waarin voor meest voorkomende overtredingen bij horecabedrijven wordt beschreven welke stappen de gemeente onderneemt als een overtreding wordt geconstateerd;
- overleg met de plaatselijke horecaorganisatie, ten einde draagvlak voor het gemeentelijk beleid te krijgen en de eventuele knelpunten in de regelgeving weg te nemen.

Andere instrumenten ter ordening en regulering van openbare inrichtingen (vraag 6)

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.

Verschillende gemeenten (onder andere Assen en Den Haag) werken bovendien met een convenant. De afspraken die in het convenant worden neergelegd, komen niet in de plaats van vergunningen en voorschriften, maar vormen een aanvulling daarop. Deze aanvulling betreft twee aspecten. In de eerste plaats krijgen de gemeentelijke regels een tweezijdig karakter: ze

worden niet eenzijdig opgelegd, maar ze worden door de ondertekening van het convenant ook door de ondernemers onderschreven. In de tweede plaats kunnen de voorschriften een ruimer bereik hebben en niet alleen betrekking hebben op de relatie tussen gemeente en horecaondernemer, maar ook op de verhouding tussen horecaondernemers onderling en horecaondernemers met omwonenden.

Voorzieningen en maatregelen om de lasten voor de exploitanten van openbare inrichtingen te beperken (vraag 7)

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.

5.6 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.

Bijlagen

Samenstelling begeleidingscommissie

dr. L.F.M. Besselink, Universiteit Utrecht (voorzitter)
drs. D.P. van den Bosch, Ministerie van Justitie
mevr. mr. M. Geertsema, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mevr. S.B. van Ginneken, Ministerie van VWS
mevr. mr. W.M. de Jongste, Ministerie van Justitie, WODC
mevr. drs. J.M.T. Hautvast, Ministerie van Economische Zaken
ing. T. Keek, Ministerie van BZK

Rapportage

Onderzoek horeca ondernemers,

Ervaren van belasting van gemeentelijke vergunningstelsels door horeca ondernemers.

In opdracht van: SGBO
Else Smits
Bert Jan Smallenbroek

Uitgevoerd door: Van Doveren Marketing Analyse, vDMA
Milja Kruyt
Tom van Doveren

Rotterdam, 4 juni 2003

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording.....	3
Steekproefverantwoording.....	3
Responsverantwoording.....	4
Vragenlijst.....	7

Onderzoeksverantwoording

In de periode 12 mei t/m 23 mei 2003 is telefonisch onderzoek verricht onder netto 315 ondernemers in de horeca.

De conceptvragenlijst is samengesteld door SGBO. VDMA heeft vanuit de ruime ervaring en kennis van de technische mogelijkheden suggesties gedaan ter verbetering van de vragenlijst voor computergestuurde telefonische afname.

De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt tot een SPSS-databestand en 4 juni 2003 digitaal aangeleverd aan SGBO.

Steekproefverantwoording

Op voorstel van SGBO is de steekproef ingedeeld in drie segmenten:

- logiesverstreckende horeca (hotels, pensions en conferentieoorden): BIK-code: 551,
- maaltijdverstreckende horeca (restaurants, cafetaria's, snackbars): BIK-code: 553,
- drankverstreckende horeca (café's en dergelijke): BIK-code: 554.

Volgens definitie van SGBO worden de logies- en maaltijdverstreckende horeca vervolgens ondergebracht bij de niet-overlastgevende horeca en de drankverstreckende horeca bij de overlastgevende horeca.

Er is gekozen voor een proportionele steekproefverdeling. Bij een gewenste totale netto-steekproef van 300 bedrijven, levert dat per groep (overlastgevend en niet-overlastgevend) een verdeling op die het mogelijk maakt voor elk der groepen statistisch betrouwbare uitspraken te doen. Voor uitspraken over een representatieve steekproef uit de totale horecapopulatie zijn onderlinge herwegingen van de cijfers niet nodig.

De steekproef is getrokken uit het adressenbestand van de Vereniging van de Kamers van Koophandel, Woerden. In onderstaande tabel 1 staan de populatie-aantallen, volgens zowel Bedrijfschap Horeca (per 1/7/2002) als KvK (per 1/1/2003), de procentuele onderlinge verhouding. De kolom 'veldwerk' bevat de daaruit resulterende gewenste netto-steekproef.

Tabel 1: Populatieaantallen en nettosteekproef.

SGBO		Bedrijfschap Horeca		KvK		veldwerk	
HORECAONDERNEMERS		populatie 1/7/2002		populatie 1/1/2003		netto steekproef	
bik-code	Omschrijving	abs	perc	abs	perc	abs	perc
551	logiesverstrekkers	2900	6	3213	7	23	7
553	maaltijdverstrekkers	23996	52	28644	60	179	57
554	Drankverstrekkers	18735	41	15612	32	113	36
	Totaal	45631	99	47469	100	315	100

Responsverantwoording

Het aantal belpogingen per adres/onderneming bedraagt maximaal vijf. Er is gesproken met de eigenaar danwel bedrijfsleider van de onderneming cq. vestiging.

De responsverantwoording voor het onderzoek staat in de volgende tabel 2.

Tabel 2 : Responsverantwoording

Horecaondernemers		
Mei 2003		
Tabel: responsverantwoording	aantal	perc.
Bruto aangeleverde adressen	1200	
Af:		
Niet gebruikt (bereiken netto respons)	330	
Resteert: netto adressen	870	100%
Af:		
Fout telefoonnummer	56	6%
Maximaal aantal contactpogingen bereikt	62	7%
Antwoordapparaat, fax, voice mail	18	2%
Geen gehoor, in gesprek	82	9%
Niet aanwezig, vakantie	34	4%
Taalproblemen	18	2%
Valt buiten onderzoeksgroep *1	35	4%
Terugbellen	54	6%
Niet gedefinieerd	3	0%
(totaal af)	362	42%
Resteert:	508	58%
Af:		
Weigering	186	21%
Half afgebroken	7	1%
(totaal af)	193	22%
Netto respons:	315	36%

*1) geen horecaondernemer

Met betrekking tot de representativiteit van de steekproef is gedurende en na uitvoering van het veldwerk gecontroleerd op de factoren: verdeling respons over Nederland, per provincie, het aantal werkzame personen (volgens opgave van de horeca-ondernemer) in vergelijking tot de cijfers van Bedrijfschap Horeca. De uitkomsten van deze controle zijn weergegeven in onderstaande tabel 3. De afwijkingen vinden wij acceptabel voor het ongewogen hanteren van het databestand. De kolommen 4,5 en 6 geven het beeld per segment.

Tabel 3: Vergelijking verdeling netto-steekproef per provincie met populatiecijfers Bedrijfschap Horeca (1/7/2002).

Provincie	Alle bedrijven		Netto steekproef	
	abs	perc	abs	perc
Groningen	1624	3,6%	12	4%
Friesland	1883	4,1%	12	4%
Drenthe	1233	2,7%	9	3%
Overijssel	2635	5,8%	15	5%
Gelderland	4867	10,7%	31	10%
Utrecht	2721	6,0%	18	6%
Noord-Holland	8833	19,4%	61	19%
Zuid-Holland	8744	19,2%	74	23%
Zeeland	1673	3,7%	11	3%
Noord-Brabant	6526	14,3%	35	11%
Limburg	4384	9,6%	34	11%
Flevoland	508	1,1%	3	1%
totaal	45631	100,0%	315	100%

Tabel 4: Vergelijking verdeling drankverstrekkers netto-steekproef per provincie met populatiecijfers Bedrijfschap Horeca.

Provincie	Drankverstrekkers		Netto steekproef	
	abs	perc	abs	perc
Groningen	755	4,0%	6	5%
Friesland	826	4,4%	3	3%
Drenthe	513	2,7%	3	3%
Overijssel	1086	5,8%	6	5%
Gelderland	2008	10,7%	11	10%
Utrecht	867	4,6%	2	2%
Noord-Holland	3430	18,3%	14	12%
Zuid-Holland	3442	18,4%	24	21%
Zeeland	716	3,8%	6	5%
Noord-Brabant	2868	15,3%	20	18%
Limburg	2035	10,9%	17	15%
Flevoland	189	1,0%	1	1%
totaal	18735	100,0%	113	100%

Tabel 5: Vergelijking verdeling maaltijd verstrekkers netto-steekproef per provincie met populatiecijfers Bedrijfschap Horeca.

Provincie	Maaltijdverstrekkers		Netto steekproef	
	abs	perc	abs	perc
Groningen	775	3,2%	6	3%
Friesland	826	3,4%	7	4%
Drenthe	578	2,4%	2	1%
Overijssel	1393	5,8%	8	4%
Gelderland	2567	10,7%	20	11%
Utrecht	1763	7,3%	15	8%
Noord-Holland	4758	19,8%	41	23%
Zuid-Holland	4938	20,6%	48	27%
Zeeland	739	3,1%	2	1%
Noord-Brabant	3412	14,2%	15	8%
Limburg	1943	8,1%	13	7%
Flevoland	304	1,3%	2	1%
totaal	23996	100,0%	179	100%

Tabel 6: Vergelijking verdeling logies verstrekkers netto-steekproef per provincie met populatiecijfers Bedrijfschap Horeca.

Provincie	Logiesverstrekkers		Netto steekproef	
	abs	perc	abs	perc
Groningen	94	3,2%	0	0%
Friesland	231	8,0%	2	9%
Drenthe	142	4,9%	4	17%
Overijssel	156	5,4%	1	4%
Gelderland	292	10,1%	0	0%
Utrecht	91	3,1%	1	4%
Noord-Holland	645	22,2%	6	26%
Zuid-Holland	364	12,6%	2	9%
Zeeland	218	7,5%	3	13%
Noord-Brabant	246	8,5%	0	0%
Limburg	406	14,0%	4	17%
Flevoland	15	0,5%	0	0%
totaal	2900	100,0%	23	100%

Vragenlijst

Goede [...] U spreekt met [...] van onderzoeksbureau vDMA uit Rotterdam.

Ik wil graag spreken met de eigenaar of bedrijfsleider (of degene die zich bezig houdt met het aanvragen van vergunningen bij de gemeente). Bent u dat?

In opdracht van het ministerie van Justitie doen wij een onderzoek naar gemeentelijke vergunningsstelsels. Dit onderzoek is onderdeel van een project dat als doel heeft het verbeteren van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van gemeentelijke vergunningssystemen. Dit onderzoek meet in welke mate gemeentelijke vergunningsstelsels door horeca ondernemers als belastend worden ervaren.

Het gesprek duurt maximaal 10 minuten. Medewerking aan het onderzoek is anoniem.

Allereerst wil ik het met u gaan hebben over aanvraag van vergunningen

1. Heeft u in 2002 of in 2003 één of meerdere vergunningen voor uw bedrijf bij de gemeente aangevraagd?

1. ja, meerdere vergunningen → Ga door naar vraag 2
2. ja, één vergunning → Ga door naar vraag 2
3. nee → Ga door naar vraag 15
4. weet niet → Ga door naar vraag 15

2. Welke vergunning of welke vergunningen waren dat? (meerdere antwoorden mogelijk) (opnoemen)

1. exploitatievergunning (overlastvergunning)
2. terrasvergunning
3. drankvergunning (vergunning Drank- en Horecawet)
4. bouwvergunning
5. vergunning voor het plaatsen van speelautomaten
6. anders namelijk: [open]

3. Heeft het u heel veel tijd of moeite, veel tijd of moeite of weinig tijd of moeite gekost om de [eerste antwoord vraag 2] vergunning aan te vragen?

1. heel veel tijd of moeite → Ga door naar vraag 4
2. veel tijd of moeite → Ga door naar vraag 4
3. weinig tijd of moeite → Ga door naar vraag 5
4. weet niet → Ga door naar vraag 5

4. Kunt u aangeven waarom het u (heel) veel tijd of moeite heeft gekost om de [eerste antwoord vraag 2] vergunning aan te vragen? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. ik wist niet dat ik de vergunning nodig had
2. ik wist niet bij welke instantie ik moest zijn
3. het was mij niet duidelijk wat er van mij werd verlangd
4. ik werd van het kastje naar de muur gestuurd
5. ik moest veel gegevens verstrekken
6. anders namelijk: [open]

5. Heeft u de aangevraagde [eerste antwoord vraag 2] vergunning ook gekregen?

1. ja → Ga door naar vraag 6
2. nee → Ga door naar vraag 6
3. de aanvraag is nog in procedure → Ga door naar vraag 7 indien een tweede antwoord op vraag 2 is gegeven, anders naar vraag 15

6. Hoeveel tijd zat er tussen het aanvragen van de [eerste antwoord vraag 2] vergunning en het moment dat de vergunning werd verleend dan wel u te horen kreeg dat u de vergunning niet zou krijgen?

- [...] weken → Ga door naar vraag 7 indien een tweede antwoord op vraag 2 is gegeven, anders naar vraag 15
- [] maanden

7. Heeft het u heel veel tijd of moeite, veel tijd of moeite of weinig tijd of moeite gekost om de [tweede antwoord vraag 2] vergunning aan te vragen?

1. heel veel tijd of moeite → Ga door naar vraag 8
2. veel tijd of moeite → Ga door naar vraag 8
3. weinig tijd of moeite → Ga door naar vraag 9
4. weet niet → Ga door naar vraag 9

8. Kunt u aangeven waarom het u (heel) veel tijd of moeite heeft gekost om de [tweede antwoord vraag 2] vergunning aan te vragen? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. ik wist niet dat ik de vergunning nodig had
2. ik wist niet bij welke instantie ik moest zijn
3. het was mij niet duidelijk wat er van mij werd verlangd
4. ik werd van het kastje naar de muur gestuurd
5. ik moest veel gegevens verstrekken
6. anders namelijk: [open]

9. Heeft u de aangevraagde [tweede antwoord vraag 2] vergunning ook gekregen?

1. ja → Ga door naar vraag 10
2. nee → Ga door naar vraag 10
3. de aanvraag is nog in procedure → Ga door naar vraag 11 indien een derde antwoord bij vraag 2 is gegeven, anders door naar vraag 15

10. Hoeveel tijd zat er tussen het aanvragen van de [tweede antwoord vraag 2] vergunning en het moment dat de vergunning werd verleend dan wel u te horen kreeg dat u de vergunning niet zou krijgen?

- [...] weken → Ga door naar vraag 11 indien een derde antwoord bij vraag 2 is gegeven, anders door naar vraag 15
- [...] maanden

11. Heeft het u heel veel tijd of moeite, veel tijd of moeite of weinig tijd of moeite gekost om de [derde antwoord vraag 2] vergunning aan te vragen?

1. heel veel tijd of moeite → Ga door naar vraag 12
2. veel tijd of moeite → Ga door naar vraag 12
3. weinig tijd of moeite → Ga door naar vraag 13

4. weet niet

→ Ga door naar vraag 13

12. Kunt u aangeven waarom het u (heel) veel tijd of moeite heeft gekost om de [derde antwoord vraag 2] vergunning aan te vragen?

1. ik wist niet dat ik de vergunning nodig had
2. ik wist niet bij welke instantie ik moest zijn
3. het was mij niet duidelijk wat er van mij werd verlangd
4. ik werd van het kastje naar de muur gestuurd
5. ik moest veel gegevens verstrekken
6. anders namelijk: [open]

13. Heeft u de aangevraagde [derde antwoord vraag 2] vergunning ook gekregen?

1. ja → Ga door naar vraag 14
2. nee → Ga door naar vraag 14
3. de aanvraag is nog in procedure → Ga door naar vraag 15

14. Hoeveel tijd zat er tussen het aanvragen van de [derde antwoord vraag 2] vergunning en het moment dat de vergunning werd verleend dan wel u te horen kreeg dat u de vergunning niet zou krijgen?

[...] weken

[...] maanden

Regels voor de vestiging van bedrijven

Gemeenten kunnen regels stellen om het aantal horecabedrijven in de gemeente te beperken of om horecabedrijven alleen op bepaalde plaatsen in de gemeente toe te laten.

15. De regels voor de vestiging van bedrijven kunnen financiële lasten voor uw bedrijf met zich meebrengen. Kunt u aangeven of uw bedrijf wel, niet of nauwelijks te maken heeft met deze lasten? (soort lasten opnoemen)

	Soort lasten	Wel mee te maken	Niet of nauwelijks mee te maken
15 a	Kosten die te maken hebben met het aanvragen van de exploitatie- of overlastvergunning (leges, invullen van formulieren e.d.)		
15 b	Kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d)		
15 c	Financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd		

16. Vindt u dat de gemeente met de regels voor de vestiging van horecabedrijven voldoende rekening houdt met de belangen van de horeca?

1. ja → Ga door naar vraag 18
2. nee → Ga door naar vraag 17
3. weet niet / geen mening → Ga door naar vraag 18

17. Indien vraag 16 met 'nee' is beantwoord: Kunt u uw antwoord nader toelichten?

[open]

Regels voor de terrassen

Gemeenten stellen voorschriften voor de terrassen van horecabedrijven die zich op of aan de openbare weg bevinden.

18. Heeft uw bedrijf een terras op of aan de openbare weg?

1. ja → Ga door naar vraag 19
2. nee → Ga door naar vraag 20

19. De regels voor de terrassen kunnen financiële lasten voor uw bedrijf met zich meebrengen. Kunt u aangeven of uw bedrijf wel, niet of nauwelijks te maken heeft met deze lasten? (soort lasten opnoemen)

	Soort lasten	Wel mee te maken	Niet of nauwelijks mee te maken
19 a	Kosten die te maken hebben met het aanvragen van de vergunning (leges, invullen van formulieren e.d.)		
19 b	Kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d)		
19 c	Financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd		

20. Vindt u dat de gemeente met de regels voor de terrassen voldoende rekening houdt met de belangen van de horeca?

1. ja → Ga door naar vraag 22
2. nee → Ga door naar vraag 21
3. weet niet / geen mening → Ga door naar vraag 22

21. Indien vraag 20 met 'nee' is beantwoord: Kunt u uw antwoord nader toelichten?

[open]

22. De gemeente en de politie controleren of de horecaondernemers de regels voor de terrassen naleven. Hoe vaak wordt uw bedrijf gemiddeld gecontroleerd?

[.....] aantal keer per jaar

23. Vindt u dat er teveel, precies genoeg of te weinig toezicht en controle op naleving van de regels voor de terrassen wordt uitgeoefend?

1. te veel
2. precies genoeg
3. te weinig
4. weet niet / geen mening

Sluitingstijden

In veel gemeenten moeten horecabedrijven op een bepaald tijdstip voor het publiek gesloten zijn. In andere gemeenten zijn de sluitingstijden vrij en bepalen de ondernemers zelf hoe laat hun zaak sluit.

24. Zijn in uw gemeente de sluitingstijden vrij gegeven of zijn er vaste sluitingstijden die door de gemeente zijn vastgesteld?

1. vrije sluitingstijden → Ga door naar vraag 28
2. vaste sluitingstijden → Ga door naar vraag 25

25. De regels voor de sluitingstijden kunnen financiële lasten voor uw bedrijf met zich meebrengen. Kunt u aangeven of uw bedrijf wel, niet of nauwelijks te maken heeft met deze lasten? (soort lasten opnoemen)

	Soort lasten	Wel mee te maken	Niet of nauwelijks mee te maken
25 a	Kosten die te maken hebben met het aanvragen van de vergunning (leges, invullen van formulieren e.d.)		
25 b	Kosten die te maken hebben met het voldoen aan de regels (aanbrengen van voorzieningen, verbouwingen e.d)		
25 c	Financiële gevolgen omdat de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf worden belemmerd		

26. De gemeente en de politie controleren of de horecaondernemers zich houden aan de sluitingstijden. Hoe vaak wordt uw bedrijf gemiddeld gecontroleerd?

[.....] aantal keer per jaar

27. Vindt u dat er teveel, precies genoeg of te weinig toezicht en controle op naleving van de sluitingstijden wordt uitgeoefend?

1. te veel
2. precies genoeg
3. te weinig
4. weet niet / geen mening

28. Vindt u dat de gemeente met de regels voor de sluitingstijden van horecabedrijven voldoende rekening houdt met de belangen van de horeca?

1. ja → *Einde enquête*
2. nee → *Ga door naar vraag 29*
3. weet niet / geen mening → *Einde enquête*

29. Indien vraag 28 met 'nee' is beantwoord: Kunt u uw antwoord nader toelichten?

[open]

Hartelijk dank voor uw medewerking.