Gemeente
Amsterdam

Template voordracht collegevergadering

Datum collegevergadering
... *januari 2019* [WD1]

Onderwerp
Vaststelling concept-regels met betrekking tot de aanvraagprocedure en verdeling van avondwinkels in Amsterdam en aanvullende beleidsregels voor avondwinkels

Portefeuille
Economische Zaken

Reden Spoed
Geen

Het college van Burgemeesters en Wethouders besluit:

1. Tot het vaststellen van de concept-regels voor de aanvraagprocedure en verdeling van avondwinkels in Amsterdam als bedoeld in artikel 6 van de Verordening winkeltijden Amsterdam 2017 overeenkomstig het besluit in bijlage 1 met als belangrijkste punten:
   a. De norm van één avondwinkel per 15.000 inwoners is van toepassing op elk van de gebieden zoals opgenomen in de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam;
   b. Op basis van het inwoneraantal van 1 mei 2018 wordt ontheffing verleend voor een maximum van 57 avondwinkels in Amsterdam;
   c. De procedure voor het indienen van een aanvraag voor een ontheffing wordt opengesteld met een kennisgeving betreffende het gebied waar een nieuwe ontheffing voor een avondwinkel kan worden aangevraagd en wordt op de website van de gemeente gepubliceerd;
   d. De ontheffing voor een avondwinkel wordt verstrekt op basis van een loterij;
   ~~d.~~e. ~~volgorde van binnenkomst, waarbij als tijdstip van indiening het moment geldt waarop de aanvraag volledig is;~~
   f. Een ontheffing voor een avondwinkel wordt verleend voor een bepaalde tijd met een maximum van vijf jaar;
   ~~e.~~g. De aanvraag wordt in ieder geval geweigerd als er geen kennisgeving heeft plaatsgevonden;
   ~~f.~~h. De aanvraag wordt in ieder geval geweigerd voor zover verlening daarvan zou leiden tot overschrijding van het maximum aantal beschikbare ontheffingen voor de gehele gemeente dan wel per gebied;
   ~~g.~~i. De ontheffing voor een avondwinkel wordt niet verleend als de bestemming van het pand geen detailhandel toestaat;
   ~~h.~~j. De ontheffing voor een avondwinkel wordt niet verleend als de bestemming van het pand detailhandel toestaat, maar het pand niet is gelegen in een winkelgebied zoals bedoeld in het detailhandelsbeleid 2018-2022 'Sterke winkelgebieden in een groeiende stad';
   ~~i.~~k. In aanvulling daarop wordt een aanvraag om een ontheffing geweigerd als binnen een straal van één kilometer al een ontheffing voor een avondwinkel verleend is;
   ~~j.~~l. Er geldt een overgangsregeling tot 1 juli 2024 voor bestaande avondwinkels met een ontheffing voor onbepaalde tijd en voor winkeliers met een ontheffing voor een bepaalde tijd.

2. In te stemmen met de navolgende concept-beleidsregels voor avondwinkels:
   a. Het dagelijks bestuur van een stadsdeel kan in navolging op artikel 2 van de verordening (delen van) een gebied aanwijzen waar geen aanvragen voor een ontheffing voor avondwinkels mogelijk zijn, als een avondwinkel naar verwachting gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid dan wel het woon- en leefklimaat ter plaatse op ontoelaatbare wijze nadelig zal beïnvloeden;
   b. Het dagelijks bestuur van een stadsdeel kan op basis van artikel 2 van de Verordening Winkeltijden Amsterdam 2017 besluiten dat er geen ontheffing voor avondwinkels mogelijk is in een gebied waar een alcoholverbod geldt volgens artikel 2:17 lid 2 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008;
   c. Een Bibob-procedure kan onderdeel van de aanvraagprocedure zijn. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel beslist hieromtrent;
   d. Ondernemers met bestuurlijke waarschuwingen en/of sancties gedurende de laatste 5 jaar voorafgaand aan een kennisgeving conform artikel 2, kunnen geen aanvraag doen voor een ontheffing voor een avondwinkel.

3. In te stemmen met het vrijgeven van de concept-regels voor de aanvraagprocedure en verdeling van avondwinkels in Amsterdam en concept-beleidsregels voor avondwinkels gedurende de periode 1 april 2019 tot en met 12 mei 2019 voor:
   - inspraak;
   - advies door de dagelijks besturen van de stadsdelen

Kernboodschap

Amsterdam heeft de regels aangepast voor de verlening van ontheffingen voor avondwinkels. Nieuw is dat het aantal avondwinkels wordt gerelateerd aan het aantal inwoners in een gebied in plaats van per stadsdeel. Ook is besloten dat er geen nieuwe avondwinkels mogelijk zijn binnen een straal van één kilometer van een andere avondwinkel. Dat was voorheen wel mogelijk. Hierdoor kunnen meer Amsterdammers hun boodschappen ook na 22.00 uur dichter bij huis doen, dan nu soms het geval is. Amsterdam heeft daarnaast regels vastgesteld voor de procedure van de verlening van ontheffingen, zodat er sprake is van een transparante en eenduidige aanvraagprocedure.

Bestuurlijke achtergrond

Op 6 april 2017 heeft de gemeenteraad de Verordening winkeltijden Amsterdam 2017 vastgesteld. Op grond van artikel 6 hiervan kan het college van B en W ontheffing verlenen van het in artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet vervatte verbod om open te zijn tussen 22.00 uur een 06.00 uur. Deze ontheffing kan alleen worden verleend voor winkels waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren worden verkocht met uitzondering van sterke drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet; de zogenaamde avondwinkels. Ontheffing kan worden verleend op werkdagen, zon- en feestdagen voor de periode van 0 uur tot 6 uur en voor de periode van 22.00 uur tot 0 uur.

Op 29 juni 2010 heeft het college regels voor het verdelen van de zogenaamde 'restontheffingen' over de stad vastgesteld op basis van de Verordening Winkeltijden Amsterdam 2010. Deze regels zijn nog van kracht. In de regels staat dat als het inwonertal van alle stadsdelen opgeteld leidt tot minder beschikbare ontheffingen dan voor de gehele gemeente, het college op verzoek van het dagelijks bestuur een aanvraag kan honoreren voor het verlenen van een zogenaamde 'restontheffing' voor een avondwinkel.

Een ontheffing voor een avondwinkel is een schaarse ontheffing. De Raad van State heeft op 2 november 2016 in de zaak over een exploitatievergunning voor kansspelautomaten en een speelautomatenhal uitspraak gedaan over de beschikbaarheid, verdeelprocedure, aanvraagtijdvak (duur), en criteria van een schaarse ontheffing. Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten is voor het fenomeen schaarse

besluiten niet alleen relevant of het aantal aanvragen groter is dan het beschikbare aantal besluiten. Het gaat steeds om het effect van de beperking van het aantal besluiten op de gelijke kansen van potentiële gegadigden voor die besluiten in het economische verkeer. Het gaat dan om effecten op de mogelijkheid om toegang te krijgen tot een economische activiteit of om deze uit te oefenen, of vanwege de vermogenswaarde van een besluit dat een dergelijk recht toekent. Is een dergelijk effect aanwezig, dan is er sprake van een schaars besluit waarvoor de mededingingsnorm en het transparantiebeginsel gelden. Deze uitleg van de uitspraak geeft aanleiding om regels met betrekking tot de verdelingsprocedure van ontheffingen als bedoeld in artikel 6 van de Verordening Winkeltijden Amsterdam 2017, vast te stellen.

Wettelijke grondslag

Winkeltijdenwet artikel 3
Verordening Winkeltijden Amsterdam 2017 artikel 6, lid 4
Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, 30 januari 2018

Bestuurlijke Prioriteit

Op 20 december 2017 is het detailhandelsbeleid 2018-2022 'Sterke winkelgebieden in een groeiende stad', vastgesteld door de gemeenteraad. Een van de doelstellingen is te bevorderen dat Amsterdammers hun dagelijkse boodschappen in de buurt kunnen doen. Na de reguliere winkelsluitingstijden (22:00 uur) voorzien avondwinkels in deze behoefte.

Onderbouwing Besluit

Vul hier de onderbouwing van het gevraagde besluit in

Ad 1 Regels voor de aanvraagprocedure en verdeling van avondwinkels in Amsterdam

In de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam is bepaald dat Amsterdam in het kader van het gebiedsgericht werken is opgedeeld in 22 gebieden op grond van het aantal inwoners. Op 20 december 2017 is het Detailhandelsbeleid Amsterdam 2018-2022 'Sterke winkelgebieden in een groeiende stad', vastgesteld. Eén van de doelstellingen is het bevorderen dat Amsterdammers hun dagelijkse boodschappen in de buurt kunnen doen. Na de reguliere winkelsluitingstijden (22:00 uur) voorzien ook avondwinkels in deze behoefte. In aansluiting op het detailhandelsbeleid en het gebiedsgericht werken, ligt het in lijn om het aantal ontheffingen te relateren aan het inwonersaantal per gebied in plaats van per stadsdeel. Door de wijziging van het bestuurlijk stelsel op 15 maart 2014 ligt het ook vanuit deze invalshoek in de rede om het college het aantal ontheffingen per gebied te laten vaststellen. Deze gebieden zijn tegelijk met de genoemde wijziging van het bestuurlijk stelsel vastgesteld.

De norm van één avondwinkel per 15.000 inwoners is van toepassing op elk gebied zoals benoemd in de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam. Voor Amsterdam als geheel zijn per 1 mei 2018 in 57 avondwinkels toegestaan. In de tabel is te zien hoe de verdeling is over de gebieden. Dit is gebaseerd op huidige en toekomstige inwonerstal per gebied en het huidige druk op de openbare ruimte en het woon- en leefklimaat. Het college kan op enig moment besluiten tot het bijstellen van het aantal avondwinkels in een gebied, indien het gewijzigde inwoneraantal van de gemeente als geheel of van een gebied daartoe aanleiding geeft. Het college stelt in dat geval nieuwe regels vast.

Vanwege het maximum aan te verlenen ontheffingen is de ontheffing voor avondwinkels schaars. In 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat bij de verdeling van schaarse vergunningen aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunningen te kunnen meedingen. De uitspraak ging over de verdeling van schaarse vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal. De uitspraak heeft als consequentie dat alle schaarse vergunningen niet meer voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend of onderhands verlengd omdat vergunninghouders dan onevenredig worden bevoordeeld ten opzichte van nieuwkomers. In de regelgeving moet worden voldaan aan de eisen die worden gesteld. Zo is opgenomen in voorliggende

regels dat de beschikbaarheid, verdeelprocedure, aanvraagtijdvak en gunningscriteria van een schaarse ontheffing tijdig bekend dienen te worden gemaakt.
De beschikbaarheid van een ontheffing wordt bekendgemaakt door middel van een kennisgeving. Aanvragers krijgen acht weken de tijd om een aanvraag te doen. ~~In het kader van de efficiency is er voor gekozen om vervolgens de eerste aanvraag die voldoet aan de criteria zoals beschreven in de concept-regels de ontheffing toe te kennen~~. De ontheffing wordt verleend op basis van een loterij. De reden is dat op deze wijze elke aanvrager evenveel kans maakt op de te vergeven ontheffing. De loterij kan plaatsvinden ten overstaan van een notaris. De loting kan ook door een ambtenaar van de gemeente worden uitgevoerd waarbij het aanbeveling verdient om alle aanvragers bij de loting aanwezig te laten zijn in het kader van de transparantie. Het dagelijks bestuur stelt een loterijprotocol vast en publiceert deze in de kennisgeving. Dit betekent dat in het geval er geen winkelier een aanvraag doet of aan de criteria voldoet zoals aangegeven in de concept-regels, de procedure opnieuw mag worden opgestart met een nieuwe kennisgeving.
De ontheffing wordt voor een periode van 5 jaar verleend. Dit is een redelijke termijn om de winkelier in staat te stellen om zijn (eventuele) investeringen terug te kunnen verdienen. Er kunnen vanuit de aanvrager of de gemeente redenen zijn om een ontheffing voor een periode korter dan 5 jaar te verstrekken. In dat geval kan gemotiveerd van de termijn van vijf jaar worden afgeweken.

De ontheffing voor een avondwinkel wordt niet verleend als de bestemming van het pand geen detailhandel toestaat of als dit wel het geval is, maar het pand niet is gelegen in een winkelgebied. De reden hiervoor is dat het detailhandelsbeleid voorschrijft dat winkels geclusterd zijn in een winkelgebied en om overlast in woongebieden te voorkomen en onnodig verkeer te vermijden. De ontheffing van een nieuwe avondwinkel wordt niet verleend binnen een straal van één kilometer van een reeds gevestigde avondwinkel. Gegeven het maximale aantal van 57 avondwinkels voor de gehele stad, word hiermee voorkomen dat ontheffingen voor avondwinkels te dicht op elkaar, bijvoorbeeld in één straat, worden toegekend. Dit is zowel voor een evenwichtige spreiding van de avondwinkels over de stad als het beperken van overlast een goede ruimtelijke ordening.

Voor winkeliers met een bestaande ontheffing wordt een overgangsregeling voorgesteld. De houder van een bestaande ontheffing van een avondwinkel die is verstrekt voor onbepaalde tijd geldt dat deze ontheffing vervalt per 1 juli 2024. In Amsterdam gaat het om 12 ontheffingen die voor onbepaalde tijd zijn afgegeven. De houder van een ontheffing van een avondwinkel, die is verstrekt met een tijdelijke duur, krijgt de mogelijkheid om in afwijking van artikel 2 en 4 van de onderhavige regels een aanvraag in te dienen voor eenmalige verlenging van maximaal 3 jaar doch tot uiterlijk 1 juli 2024. De reden hiervoor is dat houders van bestaande ontheffingen in het kader van behoorlijk bestuur de tijd krijgen om hun bedrijfsvoering aan te passen aan deze nieuwe regelgeving.

Overigens kan het college op basis van artikel 2 lid 3 van de Verordening winkeltijden Amsterdam 2017 weigeren een ontheffing te verlenen indien dit naar verwachting oplevert voor de openbare orde en/of veiligheid, dan wel het woon- en leefklimaat ter plaatse op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.

Op dit moment vigeren de regels voor avondwinkels zoals vastgesteld op 29 juni 2010. Op basis hiervan kan een stadsdeelbestuur voor het stadsdeel dat de limiet van het aantal avondwinkels op basis van het aantal inwoners heeft gehaald aan het college van b en w een aanvraag doen voor het verlenen van een extra ontheffing voor een avondwinkel. Een extra ontheffing is mogelijk indien wordt gekeken naar het inwonertal per stadsdeel en de hele gemeente. Dan kan blijken dat de stadsdeelbesturen minder dan het totaal voor de gehele gemeente ontheffingen hebben verleend. Het college kan deze 'restontheffingen' op verzoek van een dagelijks bestuur van een stadsdeel toekennen. De stadsdeelbesturen hebben hier tot nu toe geen gebruik van gemaakt. Deze regels worden ingetrokken bij de definitieve vaststelling van deze nieuwe regels, omdat onder deze nieuwe regels geen sprake meer is van 'restontheffingen'.

Ad 2 Aanvullende beleidsregels voor avondwinkels

a. Het dagelijks bestuur van een stadsdeel kan een gebied uitsluiten van avondwinkels

Het dagelijks bestuur van een stadsdeel kan (delen van) gebieden uitsluiten van de vestiging van een avondwinkel. Daarvan is in ieder geval sprake indien de veiligheid in de openbare ruimte in het geding is, en/of de leefbaarheid. Ook is denkbaar dat een gebied wordt uitgesloten van de vestiging van een avondwinkel, indien er na 22.00 uur sprake is van grote drukte op straat. Een dergelijk besluit moet deugdelijk worden gemotiveerd om strijdigheid met de EU-dienstenrichtlijn te voorkomen. In de kennisgeving worden de gebieden aangegeven waar dit het geval is

b. Het dagelijks bestuur van een stadsdeel kan besluiten dat er geen ontheffing voor avondwinkels mogelijk is in een alcoholverbodsgebied

In een gebied waar op basis van artikel 2.17 van de APV een alcoholverbod geldt, kan het stadsdeelbestuur besluiten dat de vestiging van een avondwinkel wordt uitgesloten. Het ligt in de rede dat in een gebied waar alcoholconsumptie is verboden de verkoop ervan na 22:00 uur te verbieden. Op deze wijze worden mensen niet verleid tot het aankopen van alcohol in een gebied waar de consumptie ervan is verboden.

c. Een Bibob-procedure kan onderdeel van de aanvraagprocedure zijn.

Om te voorkomen dat avondwinkels worden gebruikt voor criminogene activiteiten kan het dagelijks bestuur van het stadsdeel besluiten om de aanvraag voor een ontheffing voor een avondwinkel te onderwerpen aan een Bibob-toets.

d. Ondernemers met bestuurlijke waarschuwingen en/of sancties kunnen geen aanvraag doen voor een ontheffing voor een avondwinkel.

Ondernemers die de afgelopen vijf jaar bestuurlijke waarschuwingen of sancties hebben ontvangen kunnen op basis van besluit 2 d van deze beleidsregels worden uitgesloten van het aanvragen voor een ontheffing voor een avondwinkel.

Ad 3 Vrijgeven van dit besluit voor inspraak en voor advies van de dagelijks besturen van de stadsdelen.

De onderhavige regels hebben mogelijk consequenties voor de bedrijfsvoering van houders van bestaande ontheffingen voor een avondwinkel. Ook voor bewoners kunnen er mogelijk veranderingen optreden. Daarnaast kunnen de regels een rol spelen in het gebiedsgericht werken van de gemeente. Om die reden worden de onderhavige regels vrijgegeven voor inspraak en voor advies van de dagelijks besturen van de stadsdelen.

Financiële Onderbouwing *Stem de financiële tabel ALTIJD af met je financieel adviseur en-/of de business controller*

Financiële consequenties
Nee

Investeringsvoorstel (J/N):
Nee

Communicatie

Binnen de gemeente:

- De gebiedsmakelaars, de medewerkers afdeling Vergunningen en andere betrokkenen worden geïnformeerd.

Buiten de gemeente:

- De houders van een ontheffing voor een avondwinkel worden geïnformeerd;
- De pandeigenaren van bestaande avondwinkels;
- MKB Amsterdam en Vereniging Amsterdam City
- Winkelstraatmanagers

Bijlagen

Bijlage 1: Concept- besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam houdende regels ten aanzien van de aanvraagprocedure en verdeling van avondwinkels over de stadsdelen

Afstemming met andere partijen

DMC / DJZ:
Finaal advies aanvragen na agendering voor college.

Andere diensten:
OOV
Stadsdeelorganisatie
DJZ

Behandelend ambtenaar

Economische Zaken