



Agendanr.: 9  
Voorstelnr.: RB2013023  
Onderwerp: Actualisatie Algemene Plaatselijke Verordening

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 19 februari 2013

#### Beknopt voorstel

Voorgesteld wordt om bijgaande integraal herziene Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard 2013 vast te stellen, onder intrekking van de oude Algemene plaatselijke verordening (vastgesteld op 15 februari 2011, laatstelijk gewijzigd op 27 september 2011).

#### Toelichting

Op 3 december 2012 heeft de commissie Middelen een voorstel behandeld van ons college, inzake algehele herziening van de Algemene plaatselijke verordening. Aanleiding hiervoor was de wijziging van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Die wijzigingen waren ingegeven door de wens om te komen tot nog betere dienstverlening richting burgers en bedrijven door meer begrijpelijke taal te gebruiken, door het schrappen van onnodige regels en daar waar mogelijk het invoeren van de vergunning van rechtswege.

Tijdens de vergadering van de van 3 december 2012 zijn vragen gesteld m.b.t. twee bepalingen: de bepaling inzake gebruik van alcohol in de openbare ruimte, en het blowverbod. Die vragen hebben aanleiding gegeven om nut en noodzaak van deze bepalingen in het Driehoeksoverleg te bespreken. Tijdens dit overleg is de conclusie getrokken dat het raadsvoorstel aangepast moet worden. Hierbij treft u een integraal nieuw voorstel aan.

### **Voorgeschiedenis en achtergrond deregulering in Heerhugowaard**

In 2010 is de Algemene plaatselijke verordening (Apv) algeheel herzien. Aan die herziening lag de wens om te dereguleren ten grondslag. Dit is een van de speerpunten van het gemeentelijk beleid (zie collegeprogramma 2006-2010 en collegeprogramma 2010-2014).

Als gevolg van het rijksprogramma "Andere Overheid" is die doelstelling om te snoeien in overbodige regels in het collegeprogramma opgenomen. Sindsdien zijn diverse voorstellen gedaan om te komen tot minder regels. Dit is een continu proces, waarbij bewustworden en preventie steeds voorop staan.

### **Aanleiding voor het huidige wijzigingsvoorstel**

Inmiddels heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) haar model-Apv gewijzigd, en adviseert zij gemeenten deze wijzigingen over te nemen. Het wijzigingsvoorstel is ingegeven door drie zaken:

- Redactionele wijzigingen  
Teksten van de model-Apv zijn aangepast aan de '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' (uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, opvolger van 'Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving').
- Schrappen van een aantal regels



Gebleken is dat er een aantal bepalingen in de model-Apv is opgenomen waar maar weinig gemeenten behoefte aan hebben. Die bepalingen leiden dan een slapend bestaan. De betreffende bepalingen in de model-Apv van de VNG zijn daarom facultatief gemaakt. In aanvulling daarop hebben wij ten aanzien van sommige andere bepalingen geconstateerd dat er reeds andere instrumenten zijn die de gemeente kan inzetten om ongewenste situaties te voorkomen of te bestrijden (denk aan regulering via bestemmingsplannen). Tot slot is er ook een categorie bepalingen waarvan wordt voorgesteld om te worden geschrapt, omdat de overheid op dit terrein geen rol zou moeten hebben (het werkelijke dereguleren). Dit betreft onderwerpen waarvan goed verdedigbaar is dat burgers en bedrijven hierin zelf verantwoordelijkheid hebben en waarover men elkaar moet aanspreken: zelfregulering in plaats van regulering door de overheid.

- Verdere invoering van de Lex Silencio Positivo (LSP)  
Voor ieder vergunning- of ontheffingstelsel uit de Apv is een afweging gemaakt over het wel of niet toepassen van de LSP. Voor vergunningen die onder de reikwijdte vallen van de Europese Dienstenrichtlijn was dat al in 2009 gedaan.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de LSP betekent dat een aanvraag om een vergunning, wanneer hierop niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist, van rechtswege wordt verleend. Dit is een stok achter de deur voor overheden om tijdig te beslissen.

De wijzigingen die de VNG aan gemeenten voorstelt, zijn dus alle ingegeven vanuit de gedachte om de dienstverlening richting inwoners en bedrijven te optimaliseren. Meer begrijpelijke taal, schrappen van onnodige regels en daar waar mogelijk het invoeren van de vergunning van rechtswege.

### **Aanhaken bij modelverordening van VNG**

Door de afdelingen Omgevingsvergunning, Handhaving, Wijkbeheer, team Veiligheid en cluster juridische zaken is integraal beoordeeld in hoeverre de voorstellen van de VNG geschikt zijn om door te voeren binnen gemeente Heerhugowaard. Daarbij is ook gekeken naar de verschillen die reeds bestonden tussen de Apv van Heerhugowaard en de model-Apv van de VNG, om te bezien in hoeverre die afwijkingen nog gerechtvaardigd zijn. De gemeente hanteert immers als uitgangspunt dat gemeentelijke verordeningen zoveel mogelijk conform de modelverordeningen van de VNG luiden. Hiermee is enerzijds de kwaliteit van de verordeningen geborgd. Omdat de VNG deregulering hoog in het vaandel heeft staan, bereikt de gemeente daarmee bovendien sneller haar eigen dereguleringsdoelstellingen. Het voorstel is vervolgens met de politie besproken. Zij kan zich vinden in voorgestelde wijzigingen.

Een uitvoerige toelichting op elke voorgestelde wijziging treft u in de bijlage aan (bijlage 4). Daar wordt per artikel besproken wat het voorstel van de VNG is, wat de gevolgen daarvan zijn, en wordt gemotiveerd aangegeven waarom wij voorstellen om de adviezen van de VNG al dan niet over te nemen. De adviezen van de politie zijn daarin ook verwerkt. Voorts worden in dat overzicht de punten behandeld, waarop de gemeente reeds afweek van de model-Apv. Hieronder worden slechts de belangrijkste wijzigingen weergegeven, de *highlights*.

### ***Highlights van voorgestelde wijzigingen***

De volgende bepalingen worden niet langer opgenomen.

- ❖ Winkelwagentjes. De bepaling behelst een verplichting voor winkels om hun winkelwagentjes van de openbare weg te halen.
- ❖ Kelderingangen. Dit artikel bepaalt dat kelderingangen geen gevaar mogen opleveren voor de veiligheid van weggebruikers.
- ❖ Verbod om objecten onder hoogspanningslijnen te plaatsen



- ❖ Veiligheid op het ijs. Deze bepaling behelst een verbod op het beschadigen van ijsvlakten (het maken van wakken).
- ❖ Verbod om op een terras van een horeca-inrichting spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van de zitplaatsen.
- ❖ Verbod om plakgereedschap te vervoeren met als doel om illegaal te plakken of kladden.
- ❖ Loslopend vee. Deze bepaling behelst een plicht voor vee-eigenaren om hun weiland goed af te hekken.
- ❖ Duiven. Deze bepaling behelst een ophokplicht voor tamme duiven gedurende bepaalde tijdvakken zodat (in opdracht van de overheid) het verwilderde duivenbestand kan worden uitgedund.
- ❖ Bijen. Deze bepaling behelst een verbod om bijen te houden op bepaalde plaatsen.
- ❖ Verbod om sekswinkels te exploiteren in door het college aangewezen gebieden.
- ❖ Verbod om op of vanuit een onroerende zaak erotische of pornografische afbeeldingen of goederen tentoon te stellen, aan te bieden of aan te brengen.
- ❖ Straatvegen. Dit betreft een bepaling die de mogelijkheid biedt om perioden aan te wijzen waarop bewoners hun auto's niet op bepaalde plaatsen mogen parkeren, zodat de gemeente op die tijdstippen de straat kan vegen.
- ❖ Het blowverbod. Het schrappen van deze bepaling wordt hieronder nader toegelicht.

Het blowverbod is sinds februari 2011 in de Apv opgenomen. De juridische houdbaarheid van deze bepaling stond echter al snel ter discussie. De Raad van State heeft in juli 2011 in een zaak uitspraak gedaan over het Blowverbod van Amsterdam (verboden te blowen in door het college aangewezen gebieden). De Raad van State sprak uit dat het blowverbod niet in een Apv kan worden opgenomen omdat de Opiumwet (hogere regeling) dit al regelt. De Raad van State doelde daarbij op het verbod om softdrugs aanwezig te hebben.

Echter, in de aanwijzing Opiumwet (beleidsregels van het College van Procureurs-generaal, inzake opsporing en vervolging van Opiumwetdelicten) was op dat moment nog bepaald dat bij het in bezit hebben (en nu dus ook gebruiken) van 5 gram of minder er geen strafrechtelijke vervolging plaats zou vinden.

Naar aanleiding van deze uitspraak werd aangekondigd dat de Aanwijzing Opiumwet aangepast zou worden. In afwachting van die wijziging besloot de gemeenteraad van Heerhugowaard het blowverbod nog te handhaven. Inmiddels is ons gebleken dat per 1 januari 2012 de Aanwijzing Opiumwet is gewijzigd. Het OM heeft helaas verzuimd alle gemeenten over deze wijziging in te lichten. Inmiddels is echter duidelijk dat de wijziging van het landelijke beleid met zich meebrengt dat er nu wèl ruimte is om op te treden tegen gebruik van henneproducten. Daar waar voorheen in deze Aanwijzing was geregeld dat niet strafrechtelijk werd opgetreden tegen het aanwezig hebben van hoeveelheden tot en met 5 gram, zijn daar nu de woorden "In beginsel" aan toegevoegd. *In beginsel* wordt niet strafrechtelijk opgetreden tegen het aanwezig hebben van hoeveelheden tot en met 5 gram.

Gemeente Amsterdam heeft in de woorden "in beginsel" de ruimte gevonden om beleid te maken op het gebied van het aanwezig hebben (en daarmee gebruik) van henneproducten. In de lokale driehoek heeft Amsterdam daar afspraken over gemaakt. Er wordt in beginsel niet opgetreden, tenzij er sprake is van overlast.

Op 10 januari j.l. is ook in ons Driehoeksoverleg nut en noodzaak van het Heerhugowaardse blowverbod besproken, gelet op de wijziging van de Aanwijzing Opiumwet. De Driehoek is van mening dat de nieuwe Aanwijzing Opiumwet ruimte biedt om op te treden tegen blowen in de openbare ruimte wanneer dit tot overlast leidt. Daarbij heeft de politie aangegeven dat in de handhaving maar beperkt van het artikel gebruik is gemaakt (1 uitgedeelde bekeuring voor het groepsgewijs gebruiken of handelen in drugs). Gezien dat incidenten- en meldingenpatroon zag zij geen dringende noodzaak om het artikel te handhaven. De beleidswijziging van het OM zou bovendien voldoende grondslag moeten bieden. Een algeheel verbod achtte zij ook disproportioneel.



De algemene bepaling uit de Apv inzake hinderlijk gedrag (artikel 2:47) zou tot slot ook nog gehanteerd kunnen worden.

Daarom wordt nu voorgesteld het blowverbod uit de Apv te schrappen. De Driehoek is immers overtuigd dat de Opiumwet en de gewijzigde Aanwijzing van het OM voldoende grondslag bieden om op te treden tegen blowen in de openbare ruimte, als dat tot overlastsituaties leidt.

Ten aanzien van de volgende vergunning- en ontheffingstelsels wordt de LSP ingevoerd.

- ❖ Ontheffing van het verbod om flyers te mogen verspreiden
- ❖ Vergunning voor het aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg
- ❖ Kapvergunning
- ❖ Ontheffing van het verbod om reclamevoertuigen te mogen parkeren op de openbare weg
- ❖ Collectevergunning
- ❖ Ontheffing van het verbod om as te verstrooien op verharde wegen of gemeentelijke begraafplaatsen en crematoriumterreinen.

Enkele andere opvallende wijzigingen

- ❖ Voortaan is de LSP niet van toepassing op vergunningaanvragen voor het organiseren van snuffelmarkten, terwijl voorheen de LSP wel van toepassing was.
- ❖ Voor bepaalde typen evenementen, te weten vechtsportwedstrijden en –gala's, is voortaan altijd een vergunning vereist, derhalve ook als het aantal bezoekers minder is dan 500. Voor dit type evenement is bovendien een extra weigeringsgrond opgenomen. Dergelijke vergunningaanvragen worden geweigerd indien de organisator de zogenaamde 'levensgedragtoets' niet doorstaat.
- ❖ Toevoeging van artikel 2:76a Verblijfsontzegging. Voorgesteld wordt om een nieuwe bepaling in te voegen in de Apv, op grond waarvan de burgemeester een verblijfsontzegging kan opleggen in geval van structurele overlastsituaties.
- ❖ In diverse bepalingen in de Apv die een vergunningplicht behelzen, is strijdigheid met het bestemmingsplan opgenomen als weigeringsgrond. Dat is het geval bij de exploitatievergunning voor horeca-inrichtingen, de exploitatievergunning voor speelgelegenheden, de exploitatievergunning voor een seksinrichting, de standplaatsvergunning en de vergunning voor het houden van een snuffelmarkt. Voorgesteld wordt om strijd met het bestemmingsplan niet langer als weigeringsgrond op te nemen.

Als de betreffende weigeringsgrond wel wordt opgenomen, zou de gemeenteraad haar verordenende bevoegdheid aanwenden ter behartiging van planologische belangen. Het is zeer twijfelachtig of dat in overeenstemming is met artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening. In de Apv mogen geen planologische gebruiksregels worden gesteld.

De VNG heeft deze weigeringsgrond wel opgenomen vanuit praktisch oogpunt. Het ligt niet voor de hand een Apv-vergunning te verlenen, als van die vergunning geen gebruik kan worden gemaakt wegens strijdigheid met het bestemmingsplan. Wij zijn echter van mening dat die onwenselijke situatie voorkomen kan worden door middel van goede communicatie (mondeling contact, informatie op de website, aanvraagformulier en in de beschikking) en door goede afstemming met eventuele procedures om in afwijking van de regels van ruimtelijke ordening toch de betreffende activiteit ook planologisch mogelijk te maken.

- ❖ In de Apv is de mogelijkheid gecreëerd voor het college om plaatsen aan te wijzen waar men fietsen en bromfietsen maar een beperkte periode (eveneens door het college vast te stellen) onafgebroken mag laten staan. Dit biedt de mogelijkheid om zogenaamde 'weesfietsen', welke nog niet als fietswrakken kunnen worden gekwalificeerd, te verwijderen.
- ❖ Verboden drankgebruik. De beoogde wijziging van deze bepaling wordt hieronder nader toegelicht.



De huidige bepaling in de Heerhugowaardse Apv wijkt af van de modelbepaling van de VNG. De modelbepaling van de VNG behelst een verbodbepaling voor het gebruiken van alcohol en het aanwezig hebben van aangebroken flesjes alcohol in de openbare ruimte, in die gebieden die specifiek door het college zijn aangewezen. Het huidige artikel in de Apv van Heerhugowaard behelst een verbod voor het gehele grondgebied van de gemeente om alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flesjes bij zich te hebben. Deze bepaling is destijds op verzoek van de politie in de Apv opgenomen. Het aanwijzen van gebieden waar zo'n verbod van kracht is, zou optreden van de politie moeilijk maken. Ook wanneer in deze bepaling gekoppeld zou worden aan het veroorzaken van overlast, zou dat de handhaving te zeer bemoeilijken.

Al sinds de opname van dit artikel staat ook de juridische houdbaarheid van deze bepaling ter discussie. Naar aanleiding van vragen uit de commissie Middelen, is in het Driehoeksoverleg van 10 januari j.l. wederom aan de orde gesteld of deze bepaling wordt gezien als absoluut noodzakelijk middel om de bestaande overlast tegen te gaan, of dat wellicht kan worden volstaan met een minder vergaande middel, te weten het aanwijzen van gebieden? Immers, ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de mening toegedaan dat de aanwijzing van de hele gemeente disproportioneel is en daarom juridisch niet houdbaar. Zo blijkt uit de toelichting op artikel 2:48 van de modelverordening (bijlage 3).

In het Driehoeksoverleg heeft de politie aangegeven voldoende uit de voeten te kunnen met een verbodsbepaling op grond waarvan enkele gebieden worden aangewezen. Een algeheel verbod acht zij niet noodzakelijk en inderdaad een te zwaar middel. Het aantal uitgeschreven bekeuringen is niet groot te noemen: in totaal zijn 9 bekeuringen uitgedeeld voor het nuttigen van alcohol en 7 bekeuringen voor het bij zich hebben van aangebroken flessen.

Daarom wordt nu voorgesteld de betreffende bepaling te wijzigen conform de modelbepaling van de VNG, waarna gebieden worden aangewezen. In de Driehoek is besproken dat die plaatsen waar sprake is van horecaconcentraties (Raadhuisplein en Coolplein) aangewezen zullen worden. Bij overlast buiten de aangewezen gebieden, ziet de politie ruimte om de algemene bepaling uit de Apv inzake hinderlijk gedrag (artikel 2:47) in te roepen.

### **Toekomstige wijziging Apv**

De vernieuwde Drank- en Horecawet is op 1 januari 2013 in werking getreden. Gemeenten hebben er een belangrijke nieuwe taak bij gekregen: het uitvoeren van het toezicht op naleving van model-Apv opgesteld. De ambtelijke organisatie is druk bezig met het implementeren van de nieuwe wet, waarbij afstemming met de regio-gemeenten plaatsvindt. Een toevoeging op de Apv in het kader van de Drank- en Horecawet is op zeer korte termijn te verwachten. Gelet op de omvangrijkheid van beide voorstellen, is gekozen voor een gesplitste behandeling.

## Bijlagen:

1. Integraal herziene Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard 2013
2. Oude Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard (vastgesteld op 15 februari 2011, laatstelijk gewijzigd op 27-9-2011)
3. Model Apv van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
4. Vergelijkend overzicht model-Apv en nieuw voorgestelde Apv Heerhugowaard 2013 met toelichting
5. Nagekomen ledenbrief lbr. 12/054 van VNG inzake aanpassing model-Apv
6. Kaart behorende bij bijlage 1 (integraal herziene Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard 2013)

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de secretaris,

de burgemeester,



Advies commissie Raadsconvent d.d. 12 maart 2013  
RB2013023 Actualisatie Algemene Plaatselijke Verordening

Bespreekstuk





Nr.: RB2013023

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 februari 2013;

gelet op het advies van het raadsconvent d.d. 12 maart 2013;

b e s l u i t

vast te stellen de Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard 2013 onder intrekking van de oude Algemene plaatselijke verordening (vastgesteld op 15 februari 2011, laatstelijk gewijzigd op 27 september 2011).

Heerhugowaard, 26 maart 2013

De Raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,