

Agendapunt :
Voorstelnummer :
Raadsvergadering : 24 februari 2009
Naam opsteller : G.M. Pellenkoff
Informatie op te vragen bij : G.M. Pellenkoff
Portefeuillehouders : H. Hafkamp

Onderwerp: Integrale herziening APV Bergen 2001 en vaststellen APV Bergen 2009

Aan de raad,

Beslispunt: <i>Vaststellen van de APV Bergen 2009.</i>

1. Waar gaat dit voorstel over?

Integrale herziening Algemene Plaatselijke Verordening Bergen 2001

De APV Bergen 2001 is na een aantal wijzigingen op deelterreinen toe aan integrale herziening.

Deze nieuwe APV van de gemeente Bergen is gebaseerd op de model-APV van de VNG. Dit model van de VNG is in het kader van het landelijke project "Vermindering regelgeving en toezicht" tot stand gekomen. Alle model-verordeningen van de VNG waaronder dus ook de model-APV zijn door de VNG onderworpen aan een grondige dereguleringsstoets en zijn tevens getoetst aan de Europese Dienstenrichtlijn.

De APV, algemene plaatselijke verordening, is, zoals de naam al zegt, een algemene regeling die geldt voor iedereen binnen de gemeente. Deze regeling heeft tot doel de gemeente leefbaar te houden en bevat derhalve regels die tot de 'huishouding' van de gemeente behoren en, onder meer, dienen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid en ter voorkoming van schade, hinder en vervuiling. De APV wordt ook wel de "overlastverordening" genoemd.

APV-bepalingen regelen het ordelijk verloop van het maatschappelijk verkeer voor zover dat in de openbare ruimte en in openbare inrichtingen plaatsvindt of een weerslag heeft op de openbare ruimte. De onderwerpen die geregeld worden in de APV zijn in de loop van de tijd steeds veranderd en blijven veranderen, omdat deze afhankelijk zijn van algemene maatschappelijke ontwikkelingen en van landelijke regelgeving.

De vorige APV was de APV van 2001, de APV die na de fusie van de voormalige gemeentes Schoorl, Egmond en Bergen was vastgesteld. Er zijn in de loop van de tijd vijf wijzigingen op deelterreinen vastgesteld. Deze APV 2001 was aan een integrale herziening toe, een herziening van a tot z, geen herziening op deelterreinen dus.

Behalve dat de APV na al die jaren en wijzigingen op deelterreinen aan integrale herziening toe was, was een andere aanleiding om deze integrale herziening op te starten ook dat de VNG in 2007 is begonnen met het herbeoordelen van alle VNG-modelverordeningen, waaronder de model-APV in het kader van het project "Vermindering regelgeving en toezicht".

In juni 2008 heeft de VNG de model-APV aan de leden verstuurd. Deze gedereguleerde model-APV van de VNG is de 'onderlegger' geworden van de APV van de gemeente Bergen.

Deregulering

Alle artikelen in de model-APV zijn door de VNG getoetst op dereguleringsmogelijkheden. Deregulering houdt ook verantwoordelijkheid en vertrouwen in. Met het afschaffen van vergunningsplichten en deze vervangen door algemene regels leg je verantwoordelijkheid neer bij burgers en bedrijven. Je geeft als gemeente dus ook aan dat je de burgers en bedrijven hierin vertrouwt; zij worden geacht zelf het een en ander te kunnen beoordelen.

Allicht wilde men een aantal jaren geleden ook geen overbodige en/of slechte regels, maar de inzichten over regels en de wenselijkheid van regels en ook de ervaringen die men met regels opdoet leiden tot voortdurende aanpassingen van regels. Een APV is dan ook geen statisch document, regelgeving is een continu proces.

Ten aanzien van de dereguleringsgedachte moet nog wel de volgende nuancering worden gemaakt. Hoewel getracht is zoveel mogelijk overbodige regels uit de APV te schrappen, blijft er toch een uitgebreide verordening bestaan. Dat is misschien teleurstellend voor degenen die de hoop hadden dat het aantal artikelen drastisch zou worden verminderd.

Deregulering gaat echter niet alleen over het schrappen van het aantal regels, het gaat ook om de kwaliteit van die regels; regels moeten logisch zijn, regels moeten met elkaar overeenstemmen, regels moeten geen overlap hebben met elkaar. Deze punten hebben zeker de aandacht gekregen. Uiteraard is er bij deze herziening veel aandacht besteed aan het zoveel mogelijk verbeteren van de leesbaarheid van de artikelen en het voorkomen van doublures en tegenstrijdigheden. Ook wordt een aantal vergunningstelsels afgeschaft en vervangen door algemene regels. Dat wil zeggen dat iets als een verbod wordt omschreven, maar dat verbod geldt niet als aan bepaalde omschreven eisen wordt voldaan. Bijvoorbeeld de ventvergunning in artikel 5:15.

Hoe dan ook blijft de APV toch een lijvig document met heel veel regels en bepalingen. Hierbij moet bedacht worden, dat de APV bij uitstek een verordening is met een groot aantal "kapstokartikelen", dit zijn artikelen die slechts sporadisch gebruikt worden, maar wel paraat moeten zijn om (indien nodig) van de "kapstok" gehaald te kunnen worden. Veel artikelen uit de APV lijken "slappend" te zijn en worden enkel bij excessen gebruikt. Wanneer ze zouden worden verwijderd kunnen ze niet meer worden toegepast. Een aantal APV-artikelen heeft vaak betrekking op ergernissen waartegen de gemeente terughoudend optreedt. Echter, wanneer een dergelijk probleem structureel wordt en mensen overlast ondervinden, is het goed dat de mogelijkheid bestaat om op te treden op basis van een artikel in de APV. Aangezien de totstandkoming van een APV-bepaling immers een maandenlange proceduretijd vergt, zou een al te uitgedeelde APV de daadkracht bij het oplossen van eventuele problemen te zeer verzwakken en kan niet snel ingespeeld worden op actuele situaties. De APV wordt daarom ook wel eens een "excessenregeling" genoemd.

Nieuwe nummering

Er is uitdrukkelijk voor gekozen de nummering van de artikelen uit de model-APV over te nemen en in tact te laten. Bij deze toelichting horen twee transponeringstabellen, van de nieuwe naar de oude artikelen en omgekeerd.

Dat de door de VNG gehanteerde nummering door ons wordt overgenomen, betekent dat u in de tekst geregeld het woord "vervallen" achter een artikel zult zien staan. Deze "vervallen" artikelen blijven dus wel in de nummering opgenomen; het opnieuw nummeren van artikelen kan leiden tot onduidelijkheid en het wijzigen van de artikelnummering brengt ook mee dat veel gebruikte standaardteksten moeten worden aangepast en dat levert veel werk op (ook in toekomstige (deel-)wijzigingen van de APV).

Er zijn evenwel ook artikelen die niet in de model-APV staan, maar die wel in de oude APV stonden en die in de nieuwe Bergense APV moeten terugkomen. Bij deze artikelen hebben we een letter achter het artikel geplaatst om toch de VNG-nummering te kunnen blijven volgen. Een voorbeeld hiervan is artikel 2:47A, 'vervoer brandbare materialen', geen artikel uit de model-APV van de VNG, maar een Bergens APV-artikel.

Beleid

In deze nieuwe APV heeft eerder door de raad vastgesteld beleid haar weerslag gekregen.

In 2008 is het Evenementenbeleid vastgesteld. Dit nieuwe evenementenbeleid is opgenomen in de relevante APV-artikelen 2:24, 2:25 en 2:26.

In 2008 is ook de Strandnota vastgesteld. Hoofdstuk 2, afdeling 16 (artikelen 2:78 t/m 2:92) vormt de juridische vertaling van hetgeen in de Strandnota 2008 is bepaald. Hierin zijn nieuwe gebruiksprofielen (zoals het activiteitenstrand) met gebruiksmogelijkheden benoemd en zijn bepaalde regels gesteld. Deze zijn vertaald in voor de burgers naleefbare en voor de gemeente handhaafbare APV-regels.

Verder is artikel 2:72 een element uit de in 2008 vastgestelde Beleidsvisie Externe Veiligheid 2008-2011 overgenomen; slechts per voormalige gemeente van de huidige gemeente Bergen, dus in de kernen Bergen, Egmond en Schoorl, wordt een vuurwerkverkooppunt toegestaan.

In de APV staat een flink aantal artikelen dat gaat over de 'horeca'. De beleidsvorming op het gebied van de horeca is van start gegaan en dit moet in 2009 resulteren in nieuw gemeentelijk horecabeleid. Omdat het gemeentelijke horecabeleid ten tijde van het vaststellen van deze nieuwe APV nog niet was vastgesteld, kan dit onderwerp bij het vaststellen van deze nieuwe APV niet worden vertaald richting de APV. In afwachting van dit nieuwe horecabeleid zijn de artikelen in de APV die over 'horeca' gaan of ermee te maken hebben, ongewijzigd gebleven. Het gaat dan om de artikelen 2:27 t/m 2:34 en de artikelen 4:1 t/m 4:6. Wanneer het nieuwe horecabeleid zal zijn vastgesteld, zal de APV op dit deelterrein moeten worden aangepast.

Wijzigingen

Ondanks dat de APV een lijvig document is en blijft, zijn in de nieuwe APV Bergen 2009 veel en diverse wijzigingen aan te wijzen.

De wijzigingen die voortvloeien uit eerder door de raad vastgesteld beleid zijn hierboven al aangehaald.

Dan zijn er de dereguleringswijzigingen:

- Artikel 1:7 Een enorme dereguleringsslag zit in een nieuw artikel dat gaat over het verstrekken van vergunningen voor **onbepaalde tijd**: burgers en bedrijven vragen een vergunning of ontheffing en deze wordt, uitzonderingen - zoals evenementenvergunningen - daargelaten, voor onbepaalde tijd verstrekt
- Artikel 1:8 **uniforme weigeringsgronden**; voorheen stond per vergunningstelsel omschreven op welke gronden de vergunning kon of moest worden geweigerd. De weigeringsgronden kwamen uiteindelijk meestal op hetzelfde neer, maar werden net even anders omschreven en suggereerden dat er verschillende weigeringsgronden waren. In hoofdstuk 1 zijn nu de algemene weigeringsgronden opgesomd. Een mooi voorbeeld van harmonisering en verduidelijking van regels.
- Artikel 2:25 **evenementen**: hierboven ook al genoemd; de reikwijdte is ingeperkt, voor kleinere evenementen is geen vergunning meer nodig.
- Artikel 2:17 **kelderingen**. Dit artikel heeft overlap met de relevante bepalingen in het wetboek van strafrecht en de Wegenverkeerswet en kan worden geschrapt.

- Artikel 2:56 / 2.4.16 Vergunningplicht voor **alarminstallaties** wordt afgeschaft omdat het risico voor de openbare orde minimaal is en de standaardvoorschriften (jaarlijkse controle door gecertificeerd bedrijf bijvoorbeeld) bij dergelijke vergunningen niet in verhouding stonden tot het te dienen belang, namelijk het voorkomen van overlast.
- Artikel 2:8 / 2.1.4.2 Vergunningplicht voor **dienstverlening** (glazenwassers, schoorsteenvegers, bezorgservices, allerlei dienstverlenende straatberoepen) wordt afgeschaft.
- Artikel 4:15 Vergunningplicht voor **reclames** wordt afgeschaft en vervangen door algemene regels waar men zich aan moet houden.
- Artikel 5:15 Vergunningplicht voor **venten** wordt afgeschaft en vervangen door algemene regels.
- Artikel 2:10 Vergunningplicht voor het plaatsen van **voorwerpen op of aan de weg** wordt afgeschaft en vervangen door algemene regels.

Wijzigingen die de leesbaarheid verbeteren:

- Artikel 1:8 de eerder genoemde **uniforme weigeringsgronden**.
- de **nummering**; deze wordt ingrijpend aangepast en levert een makkelijker te lezen APV op. De 4-nummerige artikelen worden 2-nummerig.
- het **bij elkaar plaatsen** van bepaalde artikelen; bijvoorbeeld het onderdeel 'standplaatsen' of de **optochten en feesten** stonden voorheen in een apart artikel, maar zijn nu opgenomen onder de evenementenartikelen.

Wijzigingen die voortvloeien uit gewijzigde landelijke regelgeving of artikelen die teveel overlap hebben met andere regelgeving:

- artikel 2:13/2.1.6.1 veroorzaken van **gladheid**; dit is al afdoende geregeld in het Wetboek van Strafrecht en in de Wegenverkeerswet.
- artikel 2:17/ 2.1.6.5 veiligheid bij **kelderingangen**; idem.
- artikel 2:20 / 2.1.6.9 deugdelijk bevestigen van **voorwerpen ter voorkoming van neervallen**; al afdoende geregeld in het privaatrecht.
- artikel 2:45 / 2.4.5 verbod op het betreden van **plantsoenen**; tamelijk verouderd artikel dat in de praktijk niet leeft.
- artikel 2:53 / 2.4.13 het verbod op het **bespieden van personen**; al afdoende geregeld in Wetboek van Strafrecht.
- artikel 2.4.21 verbod op het houden van **wilde dieren**; al geregeld in Wetboek van Strafrecht.
- Artikel 2.3.3.1 Vergunningplicht voor **speeltuinen**; afgeschaft, geregeld in landelijke regelgeving, het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen.
- artikel 4:14 / 4.7.1a verbod uitrijden van **dierlijke meststoffen**; geregeld in de Meststoffenwet.
- artikel 5:10 / 5.1.9 parkeren van voertuigen met **stankverspreidende stoffen**; afdoende geregeld in de Wet Milieubeheer.
- 4.6.2/3/4 **bescherming van flora**; verbod op het plukken van bloemen en planten en betreden van bossen en duinen; gaat over gebieden die in eigendom zijn bij bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en waarvoor zij zelf, door middel van toegangspassen, hun regels stellen voor het publiek. Zijn nog de oude artikelen uit de voormalige gemeente Bergen.

Bij een integrale herziening van de APV worden niet alleen artikelen geschrapt en herschreven, er komen ook nieuwe artikelen bij:

- artikel 2:41 verbod om zonder ontheffing van de burgemeester een gesloten (drugs)**pand te betreden**. De bevoegdheid om een pand te sluiten van waaruit overlast wordt ondervonden staat reeds in de gemeentewet, maar hierin worden niet de rechtsgevolgen van een dergelijke sluiting geregeld, daarin voorziet dit nieuwe APV-artikel.
- artikel 2:51 / 2:52 verbod om met (brom)**fiets op markten** e.d. te komen/ bevoegdheid voor college om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen te plaatsen. Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden die niet door de eigenaren van

de voertuigen worden bezocht of op plaatsen waar deze voertuigen hinder of schade kunnen veroorzaken, geeft vaak aanleiding tot klachten. Artikel 2:51 geeft de mogelijkheid hiertegen op te treden. Artikel 2:52 gaat over (brom)fietsen op markten e.d.; in de mensenmenigte is een fiets vaak hinderlijk voor anderen. De politie heeft gelet op de klachten die zij over dit onderwerp krijgen, geadviseerd deze artikelen uit de model-APV over te nemen.

- Artikel 2:65 verbod op **bedelarij**; dit was voorheen geregeld in het strafrecht. Bij de opheffing van de strafbaarstelling heeft de wetgever echter expliciet de mogelijkheid opgehouden om op basis van de gemeentelijke autonomie zo nodig een regeling terzake van bedelarij in het leven te roepen, indien dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. De politie adviseert om het model-artikel uit de model-APV van de VNG wel over te nemen om achter de hand te hebben indien nodig. Een typisch voorbeeld van een "kapstokartikel".
- Artikel 2:75 en 2:77 Hetzelfde geldt voor de volgende twee nieuwe artikelen, die van de **Bestuurlijke ophouding en het cameratoezicht**; Voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte is een breed pakket aan juridische instrumenten beschikbaar. Met de inwerkingtreding van artikel 151 c van de Gemeentewet is dit pakket van instrumenten uitgebreid met de invoering van **cameratoezicht**. In dit artikel van de Gemeentewet wordt bepaald dat de raad aan de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om gebieden in de openbare plaatsen voor een bepaalde duur aan te wijzen voor cameratoezicht. Het APV-artikel van de **bestuurlijke ophouding** geeft de burgemeester de bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden bij grootschalige verstoringen van de openbare orde, of bij ernstige vrees daarvoor een besluit te nemen tot het gedurende maximaal 12 uur laten vasthouden (het artikel spreekt van "ophouden") van groepen personen als nader genoemde artikelen uit de APV niet worden nageleefd. De toepassing van deze bevoegdheden moeten aan strenge eisen voldoen, bovendien staat tegen het besluit van de burgemeester om tot toepassing van deze artikelen over te gaan bezwaar bij het bestuursorgaan en vervolgens beroep bij de rechter open.
- Artikelen 5:35 e.v. zijn nieuw en gaan over **Incidentele asverstrooiing**; dit was nog niet geregeld in de APV. Onder de oude regels van de Wet op de Lijkbezorging mocht de as van een overledene alleen verstrooid worden op een permanent daartoe bestemd terrein - de strooivelden op een begraafplaats of bij crematoria – of boven open zee. Een wijziging van de Wet op de Lijkbezorging heeft de mogelijkheden van asverstrooiing verruimd. Incidentele asverstrooiing is nu wel mogelijk. Incidentele asverstrooiing is asverstrooiing, die plaatsvindt buiten een permanent daartoe bestemd terrein. De verruiming beantwoordt aan een maatschappelijke wens. Deze APV-artikelen reguleren het verstrooien van crematie as op andere plaatsen dan bij een begraafplaats of crematorium. Het verstrooien van as, een emotionele gebeurtenis, is niet op alle plaatsen wenselijk, daarom is een verbod opgenomen voor bepaalde plaatsen en een artikel dat beoogt om anderen geen hinder te laten ondervinden van het verstrooien.

2. **Wat besluit de raad/wat krijgt de raad als hij "ja" zegt?**

Vaststelling door de raad van de APV Bergen 2009 en intrekking van de APV Bergen 2001. Als de nieuwe APV is vastgesteld, zal deze de dag nadat de APV is bekendgemaakt in werking treden. Vanaf dat moment is de nieuwe APV geldend

3. **Waarom wordt dit onderwerp nu aan de raad voorgelegd?**

(meer dan één optie mogelijk)

☐ collegebevoegdheid

☒ raadsbevoegdheid

☐ opiniërend

☐ kaderstellend

☐ maatschappelijk urgent

☐ budgetrecht

anders nl. vul in als het anders is dan genoemde opties

4. **Wie heeft er allemaal met de beslissing van de raad van doen?**

Vaststellen van de APV is een raadsbevoegdheid. De APV Bergen 2001 is aan integrale herziening toe.

5. **Waaruit bestaan de andere mogelijkheden om het doel te bereiken?**

Geen andere mogelijkheden.

6. **Wanneer wordt de beslissing van de raad uitgevoerd, gerealiseerd en wanneer wordt de raad daarover gerapporteerd?**

Na vaststelling door de raad wordt de APV Bergen 2009 op de gebruikelijke wijze bekendgemaakt. Na bekendmaking treedt de nieuwe APV in werking.

7. **Welke middelen zijn met dit voorstel gemoeid?**

n.v.t.

8. **Waarom moet de raad dit besluit met deze mogelijke oplossing nemen?**

Raadsbevoegdheid

Bijlagen:

- 1) Concept-APV Bergen 2009
- 2) Concept-toelichting bij de APV Bergen 2009

Bergen, 24 februari 2009

College van Bergen

R. Groninger,
Secretaris

drs. H. Hafkamp,
burgemeester