

Onderwerp: **Integrale actualisering Algemene plaatselijke verordening gemeente Barneveld**

Aan de raad,

Gevraagde beslissing:

1. De integraal geactualiseerde Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Barneveld, die als concept-raadsbesluit bij dit raadsvoorstel gevoegd is, vaststellen en
2. De vigerende Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Barneveld, die door uw raad vastgesteld is op 28 september 2016, intrekken.

1. Inleiding

De Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Barneveld (hierna te noemen: APV) bevat voorschriften over onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente, die niet bij een separate gemeentelijke verordening geregeld zijn. Het is gebruikelijk dat gedeelten van de APV die niet meer actueel zijn periodiek gewijzigd worden. Dit keer wordt de APV niet alleen geactualiseerd, maar ook integraal herzien. De integrale herziening heeft niet alleen betrekking op de inhoud van de voorschriften, maar ook op de opbouw van de APV. Met de voorgestelde nieuwe opbouw sluiten wij aan bij de opbouw en de tekst van de Model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), zoals de daarin gehanteerde (artikel)nummering. De voorgestelde APV met toelichting treft u als concept-raadsbesluit bij dit voorstel aan. Verder verwijzen wij u naar de bijgevoegde zogeheten was-wordt-tabel, waaruit de verschillen tussen de voorgestelde APV-tekst en de huidige APV-tekst op detailniveau blijken.

2. Door de raad gestelde kaders

N.v.t.

3. Effect

- a) Meetbaar effect: n.v.t.
- b) Maatschappelijk effect: de verwachting is dat een APV die 'up to date' is bij de huidige maatschappelijke praktijk aansluit en toekomstbestendig is.

4. Argumenten

4.1 Aansluiting bij de Model-APV van de VNG

De belangrijkste wijziging is dat voor de opbouw van de APV aansluiting gezocht is bij de Model-APV van de VNG. Voor de tekst van de bepalingen geldt hetzelfde, met dien verstande dat het soms nodig was om (al dan niet gedeeltelijk) af te wijken van de tekst uit de Model-APV. Dit was bijvoorbeeld het geval als die tekst niet (geheel) aansluit bij hoe dit onderwerp in Barneveld momenteel geregeld is. In dit kader is het belangrijk om op te merken dat met veruit de meeste (tekst)wijzigingen geen inhoudelijke (beleids)wijziging beoogd is. Indien een inhoudelijke wijziging ook het doel geweest is, maakt deze deel uit van de opsomming van de significante inhoudelijke wijzigingen van de APV, die in de volgende subparagraaf van dit raadsvoorstel nader zijn uitgewerkt.

De aansluiting op de Model-APV maakt de structuur van de APV overzichtelijker en de tekst duidelijker dan voorheen het geval was. Deze wijziging heeft onder meer tot gevolg dat de artikelnummers van de APV en van de Model-APV voortaan met elkaar overeenkomen. Omdat de meeste actualiseringen van de APV volgen op (periodieke) wijzigingen van die Model-APV, maakt deze verandering de APV toekomstbestendiger. Het zal voorts eenvoudiger zijn om op wijzigingen te anticiperen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in de gevallen waarin een bepaling uit de Model-APV niet gebruikt wordt in de APV van Barneveld, er in plaats van de tekst van het betreffende artikel het woord 'vervallen' vermeld is, ook indien de betreffende bepaling nooit in Barneveld gegolden heeft. Als voorbeeld wordt afdeling 6 van hoofdstuk 5 ('Openbaar water') genoemd die niet 'gevuld' is met artikelen. In de gevallen waarin de Model-APV niet in een bepaling voorziet, terwijl daar in de Barneveldse situatie behoefte aan is, is de betreffende bepaling geplaatst nabij de bepalingen die met het betreffende onderwerp verband houden. Als de bepaling tussen andere bepalingen geplaatst is, is dat zichtbaar door de toevoeging van een letter aan het cijfer van het artikel dat hieraan voorafgaat. Als voorbeeld hiervan wordt artikel 5:33a ('vliegers, kites en dergelijke') genoemd.

4.2 Inhoudelijke wijzigingen

Ten aanzien van de volgende onderwerpen bevat de concept-APV toevoegingen die meer omvatten dan technische en/of juridische aanpassingen. Voor een nadere uitleg over deze toevoegingen wordt verwezen naar de toelichting bij de bedoelde bepalingen. Het betreft de volgende toevoegingen:

- een verbod om straatkolken, rioolputten, brandkranen of een andere afsluiting die behoort tot een openbare nutsvoorziening te openen, onzichtbaar te maken of af te dekken (art. 2:16);
- onder voorwaarden een rook/vuurverbod in bossen en op natuurterreinen (art. 2:18);
- een verbod om tijdens evenementen de orde te verstoren (art. 2:26);
- een verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties (art. 2:50a);
- een verbod om op eigen terrein zonder veiligheidsmaatregelen te treffen gevaarlijke honden te houden (art. 2:59a);
- de mogelijkheid voor de burgemeester in het kader van bestuurlijke ophouding (art. 2:75);
- een verbod om een voertuig te parkeren of stil te laten staan op een aan te wijzen weggedeelte, niet zijnde de rijbaan (art. 5:10); en
- een vrijstelling van de vergunningplicht voor collectes en donateur- of ledenwerving voor instellingen met een keurmerk van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), die overeenkomstig een door het CBF voor het betreffende jaar opgestelde rooster collecteren of werven (art. 5:13).

Verder valt onder deze opsomming het nieuwe verbod inzake het oplaten van ballonnen, waarop in de volgende subparagraaf ingegaan zal worden.

4.3 Andere relevante onderwerpen

In het kader van deze actualisering kwam voorts de vraag aan de orde of er mogelijkheden zijn om voorschriften over het gebruik van lachgas, het oplaten van ballonnen en over roken in de openbare ruimte, in de APV op te nemen. Dergelijke voorschriften zouden in het licht van de actualiteit namelijk in een behoefte kunnen voorzien. Met uitzondering van het oplaten van ballonnen en van het roken op daartoe aan te wijzen gebieden in de openbare ruimte wordt u voorgesteld om niet in dergelijke voorschriften te voorzien, omdat zij in juridisch opzicht niet houdbaar zijn. Na de bespreking van deze onderwerpen volgt een overzicht betreffende ondermijning en wordt ingegaan op het voornemen om in de nog op te stellen APV-uitvoeringsregels te regelen dat evenementen die passen binnen de normale bedrijfsuitoefening, voldoen aan de voor die inrichting geldende milieuregels en aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan, voortaan meldingsplichtig zijn.

▪ Lachgas

Het gebruik van lachgas leidt in de praktijk soms tot problemen, zodat er behoefte is om hier actie tegen te kunnen ondernemen. De APV biedt instrumenten om tegen hinderlijk gedrag op te treden, die ook van toepassing zijn als dat gedrag veroorzaakt wordt door het gebruik van lachgas. Een nieuwe bepaling waarbij bijvoorbeeld een verbod gesteld wordt om lachgas te gebruiken als daardoor hinder ontstaat heeft daarom geen toegevoegde waarde.

Verder biedt artikel 1:4, in samenhang gelezen met artikel 2:25, van de APV aan de burgemeester de mogelijkheid om bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en de openbare veiligheid, voorschriften en beperkingen aan een evenementenvergunning te koppelen. Met het oog op deze belangen wordt voortaan een verbod om lachgas te gebruiken, te verhandelen etc. als voorschrift opgenomen in evenementenvergunningen. Hiermee wordt tevens voldaan aan een aangenomen raadsnotie van LB, SGP en CU van juni 2019.

Tot slot wordt opgemerkt dat het opnemen van een algemeen verbod op lachgas in de APV in strijd is met de Europese en nationale wet- en regelgeving. Op grond daarvan is lachgas op dit moment namelijk een vrij verhandelbare stof. Het is dan ook waarschijnlijk dat een gemeentelijk verbod in een juridische procedure zal stranden. De VNG raadt haar leden dan ook af om dergelijke bepalingen in hun verordening op te nemen. Het is van belang om nationale wetgeving inzake het gebruik van lachgas in de gaten te blijven houden en hier, waar nodig, op in te springen. Wij verwijzen voorts naar onze beantwoording van een raadvraag over lachgas die wij op 18 november 2019 naar uw raad gestuurd hebben.

Arnhemse aanpak

De gemeente Arnhem pakt de 'lachgasproblematiek' aan door te stellen dat onder andere het verhandelen van lachgas (voor andere dan voor 'normale' doeleinden, zoals medisch gebruik en als in drijfgas in bijvoorbeeld slagroomsputten) in strijd is met de zorgplicht, die opgenomen is in artikel 9.1.1.2 van de Wet milieubeheer (Wm). Op basis hiervan is "een ieder die beroepshalve een stof, mengsel of

genetisch gemodificeerd organisme vervaardigt, in Nederland invoert, toepast, bewerkt, verwerkt of aan een ander ter beschikking stelt, en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat mengsel of organisme gevaren kunnen optreden voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken". Het Arnhemse gemeentebestuur heeft voorafgaande aan de praktische uitvoering van deze aanpak met lachgashandelaars gecommuniceerd dat er integraal en streng gehandhaafd wordt. De ervaringen met deze aanpak blijken positief te zijn. De ondernemers geven aan dat met name het integrale karakter van de controles maakt dat er geen sprake is van een concurrentievervalsend effect, zodat zij zich er beter bij neer kunnen leggen dan wanneer de aanpak bijvoorbeeld meer ad hoc geweest was. Gelet op deze positieve geluiden lijkt het aantrekkelijk om deze Arnhemse aanpak in Barneveld te volgen. In juridisch opzicht is een dergelijke aanpak echter niet zonder risico's. Volgens artikel 18.2b, lid 1 Wm is namelijk alleen de minister bevoegd om tegen een overtreding van de bedoelde zorgplichtbepaling handhavend op te treden. De kans dat de bestuursrechter een dergelijk handhavingsbesluit van een gemeentelijk bestuursorgaan (B&W of burgemeester) vernietigt is daarom niet denkbeeldig. Daarnaast is het twijfelachtig of een rechter in deze aanpak mee zal gaan, omdat de uitkomst daarvan haaks staat op het juridische uitgangspunt dat lachgas een vrij verhandelbare stof is.

- Roken in de openbare ruimte

Als uitvloeisel van het Nationaal Preventieakkoord en als vervolg op het landelijke rookverbod in openbare gebouwen wordt soms de wens geuit om uit volksgezondheidsoptiek een gemeentelijk rookverbod in te voeren op bepaalde plaatsen in de openlucht, bijvoorbeeld bij schoolpleinen. De VNG merkt hierover op dat het een dergelijk decentraal rookverbod in strijd is met hogere wet- en regelgeving. Momenteel kent de (landelijke) Tabaks- en rookwarenwet geen verbod om buiten openbare gebouwen te roken. In 2020 zal aan die wet een bepaling toegevoegd worden om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over rookverboden op schoolpleinen. Uit het feit dat hier geen uitvoering aan gegeven is, blijkt dat het op basis van de landelijke volksgezondheidswet- en regelgeving vrij is om op dergelijke terreinen te roken. Het stellen van een gemeentelijk rookverbod voor die terreinen is daarmee in strijd. Verder blijkt daaruit dat de landelijke overheid dit onderwerp aan zich heeft willen laten. Desalniettemin is in artikel 2:48a een nieuwe bevoegdheid voor het college opgenomen om in bepaalde gevallen gebieden aan te wijzen waar het verboden is om in de buitenlucht te roken. Deze bevoegdheid is namelijk vooral bedoeld om hinderlijke en onveilige situaties tegen te gaan die kunnen ontstaan als rokers zich gaan ophouden op wegen en andere openbare plaatsen die grenzen aan particuliere terreinen waarvoor de rechthebbende (bijvoorbeeld een schoolplein) een rookverbod heeft ingesteld.

- Ballonnen oplaten

Het oplaten van ballonnen kan schade toebrengen aan het milieu en de natuur. Er kunnen (moeilijk afbreekbare) resten van de opgelaten ballonnen als zwerfafval achterblijven in de buitenruimte, die door dieren voor voedsel kunnen worden aangezien. In reactie op raadvragen hebben wij uw raad daarom op 2 april 2019 laten weten het voornemen te hebben u voor te stellen een ballonoplaatverbod in de APV op te nemen. In het bijgevoegde concept is dit verbod te vinden in artikel 4:9b.

Meestal zal een gevonden ballon (of resten daarvan) niet te herleiden zijn naar degene die verantwoordelijk is voor het oplaten van die ballon. Dit heeft tot gevolg dat in de praktijk een constatering van het oplaten van ballonnen op heterdaad nodig is om dit verbod met succes te kunnen handhaven. Ondanks het feit dat als gevolg hiervan de praktische toegevoegde waarde van het oplaatverbod wellicht beperkt kan zijn, achten wij het van belang dat hier hoe dan ook een belangrijk signaal van uitgaat. Verder is het zinvol om daarnaast in te zetten op het creëren van bewustwording binnen de gemeente over de gevolgen van het oplaten van ballonnen. Ook is het aanbevelenswaardig om dit verbod toe te voegen in het evenementenbeleid en een voorschrift met een dergelijke inhoud in evenementenvergunningen op te nemen.

- Ondermijning

Door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (hierna: het RIEC) is een overzicht gemaakt met juridische mogelijkheden voor de APV gericht op voorkoming van ondermijning. Hieronder zal per onderwerp uitgezet worden welke wijzigingen zijn overgenomen:

- Sluiting voor publiek openstaande gebouwen: In artikel 2:40a van de APV is de best practice bepaling van de gemeente Groningen overgenomen. Dit artikel geeft de burgemeester de mogelijkheid om een voor een publiek openstaand gebouw (gedeeltelijk) te sluiten in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden.

- Exploitatievergunning: Door het RIEC wordt voorgesteld om in aanvulling op het VNG-model ook een afhaalcentrum in de definitiebepaling op te nemen als voorbeeld van een openbare inrichting. Veel gemeenten ervaren overlast van afhaalcentra en een vergunningplicht biedt mogelijkheden om handhavend op te treden. De VNG stelt zich echter op standpunt dat afhaalcentra niet als openbare inrichting aangemerkt kunnen worden. In veel gevallen wordt echter wel degelijk de mogelijkheid van directe consumptie ter plaatse geboden. Om deze reden zien wij wel mogelijkheden om afhaalcentra vergunning plichtig te maken (artikel 2:27 van de APV).
- Drugsoverlast: Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo'n bepaling onverbindend werd geacht omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet (men kan immers verboden substanties niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd overschreden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo'n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht. In artikel 2:74 en 2:74a van de APV zijn zowel drugshandel op straat als openlijk drugsgebruik verboden gesteld conform het advies van het RIEC.
- Woonoverlast: De mogelijkheid bestaat om in de APV een bepaling op te nemen in verband met woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet. Uit de wet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. De bepaling conform voorstel van het RIEC is opgenomen in artikel 2:79 van de APV.
- Verboden organisaties: Door het RIEC is voorgesteld om een bepaling op te nemen in de APV omtrent een verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties. In artikel 2:50a is dit voorstel opgenomen. Er is aansluiting gezocht bij de APV van de gemeente Enschede op advies van het RIEC. Om op te kunnen treden tegen aanwezigheid in de publieke ruimte, vanwege de impact die dat heeft op de openbare orde, is de strafbaarstelling naast een soortgelijke bepaling bij evenementen ook in een separaat artikel opgenomen in de APV. Hiervoor is gekozen omdat evenementen niet alleen op openbare plaatsen of in voor het publiek openstaande gebouwen kunnen plaatsvinden maar ook op andere plaatsen. Eenzelfde soort bepaling is ook opgenomen bij de afdeling 'Evenementen' (artikel 2:26 van de APV).

- Evenementen

Ten opzichte van de huidige situatie wordt een aanpassing gedaan voor bepaalde evenementen, zoals bij het paardensportevenemententerrein aan de Asselseweg, de Midden Nederland Hallen en ook de Veluwehal. Het gaat hierbij om activiteiten die binnen een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer plaatsvinden, volgens de daarvoor gedane melding in de zin van het Activiteitenbesluit milieubeheer of de daarvoor verleende omgevingsvergunning binnen de normale bedrijfsvoering van die inrichting vallen, en die in overeenstemming zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Deze evenementen worden in sommige gevallen meldingsplichtige evenementen en zullen worden opgenomen in het nieuwe Uitvoeringsbesluit.

5. Kanttekeningen en/of alternatieve scenario's

N.v.t.

6. Uitvoering

Planning: na uw vaststelling van de nieuwe APV, zal deze bekend gemaakt worden in het elektronische gemeenteblad. Kort daarna zal de APV in werking kunnen treden.

Communicatie: bekendmaking in het elektronische gemeenteblad, alsmede vermelding op de gemeentelijke pagina.

Evaluatie/controle: dit is een continu proces dat leidt tot periodieke aanpassingen van de APV.

Burgemeester en wethouders van Barneveld,
de secretaris, de burgemeester,
H.F.B. van Steden dr. J.W.A. van Dijk

Bijlagen:
-was-wordt-tabel