Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In november 2019 heeft de gemeenteraad een presentatie gehad waarin uitleg is gegeven over de APV en waarin de uitnodiging is gedaan om onderwerpen aan te dragen die in de APV geactualiseerd dienen te worden. Vanwege corona heeft de communicatie met de gemeenteraad vertraging opgelopen.

Dit memo is bedoeld ter voorbereiding op de themabijeenkomst van uw raad waarin aan de hand van een korte presentatie en een aantal (willekeurige) voorbeelden aan de raad uiteengezet wordt welke uitgangspunten het college wil hanteren voor de integrale herziening van de APV.

Dit memo is als volgt opgebouwd:

1. Wat stelt de gemeenteraad in de APV vast?
2. Actualiseren APV
3. Afstemming met andere wet- en regelgeving
4. Uitgangspunt: de rol van de overheid
5. Uitgangspunt: verminderen van administratieve lasten
6. Uitgangspunt: vertrouwen in de samenleving
7. Kernwaarden

1. Wat stelt de gemeenteraad in de APV vast?

De gemeenteraad stelt de kaders in de APV vast en geeft daarin het college de ruimte om hier uitvoering aan te geven. Voor sommige regels is de burgemeester bevoegd, in plaats van het college. Dit betreft de regels, die zien op de openbare orde en veiligheid.

De gemeenteraad kan kiezen of er in de APV een vergunningplicht of algemene regels worden opgenomen, of dat er in de APV staat op welke onderwerpen, binnen welke kaders het college nadere regels vast kan stellen.
Als het college zelf nadere regels vast kan stellen, kan er sneller gereageerd worden op actuele zaken. Er hoeft dan namelijk geen formele procedure gevolgd te worden om iets vast te laten stellen door de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om een bepaalde regel te laten gelden op basis van een nader besluit van college of burgemeester (naar tijd of plaats). De gemeenteraad heeft in de APV hiervoor dan al wel de kaders vastgesteld.

Het is niet mogelijk om het college of de burgemeester vrij te laten. De gemeenteraad zal hiervoor de kaders moeten stellen. Een voorbeeld hiervan is artikel 2:25 over evenementen. Alleen de gemeenteraad mag bepalen voor welk soort evenementen (eventueel op basis van een nader besluit van het college) geen vergunning nodig is, indien de algemene regel is dat een vergunning is vereist.

Voor de in de APV opgenomen/op te nemen onderwerpen APV kan de volgende rangorde worden gehanteerd (van ongewenst handelen naar toelaatbaar):

- Een algemeen verbod
- Een verbod met ontheffing
- Een vergunning (reguleren met een toets vooraf)
- Algemene regels, al dan niet met melding
- Nader te regelen door college
- Aanwijsbevoegdheid naar tijd/plaats (door college of burgemeester)
- Geen regels

Voorbeelden van onderwerpen waarover de gemeenteraad in de afgelopen raadsperiode moties aangenomen heeft zijn: het afsteken van vuurwerk en lachgas. Deze onderwerpen komen ook bij de (verdere uitwerking van de) actualisering van de APV aan de orde.

2. Actualiseren APV

Als er landelijk een wet wijzigt, er een rechterlijke uitspraak is of er zijn politieke wensen, dan kan dit invloed hebben op de gemeentelijke regelgeving. Verordeningen, zoals de APV moeten dan worden geactualiseerd. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) neemt het voortouw om hiervoor een model te maken, zodat niet iedere gemeente dit zelf hoeft te bedenken. Dergelijke tussentijdse wijzigingen vloeien veelal voort uit de actualiteit. Daarnaast is het goed om de 4 of 5 jaar de verordening te evalueren (als onderdeel van de beleidscyclus).
Niet iedere gemeente is gelijk of kent dezelfde problematiek. Daarom heeft de VNG in het model een aantal keuzemogelijkheden gelaten. Ook kan een gemeente zelf beslissen of er nog andere regels in de APV geregeld moeten worden. Gemeentelijke ambities en lokale prioriteiten kunnen er derhalve toe leiden dat bepaalde dingen juist wel, juist niet of op een andere wijze worden geregeld.

Voor het college en de burgemeester van de gemeente Edam-Volendam is het belangrijk dat de gemeenteraad tijdig betrokken wordt bij het actualiseren van de APV. De gemeenteraad is namelijk bevoegd om de kaders te stellen waarbinnen het college en de burgemeester kunnen werken.

3. Afstemming met andere wet- en regelgeving

De APV wordt ook wel eens het vangnet van de overige regels genoemd. Dat betekent dat alles wat de gemeente wil regelen, maar niet in een andere verordening hoort, in de APV geregeld wordt.

Een voorbeeld hiervan is de Omgevingswet en de Gemeentelijke Omgevingsverordening. Een aantal artikelen die nu in de APV staan, horen straks thuis in de Gemeentelijke Omgevingsverordening, omdat die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Hierover bent u ook geïnformeerd tijdens de presentatie in november 2019 en in oktober 2020.
De Omgevingswet zal naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treden. Tot die tijd blijven deze artikelen in de APV staan. Ambtelijk werken afdelingen samen ten behoeve van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de integrale herziening van de APV.

4. Uitgangspunt: de rol van de overheid

Ten behoeve van de actualisering van de APV heeft het college een aantal uitgangspunten geformuleerd.
Als eerste uitgangspunt geldt dat gemeentelijke regels worden gesteld indien dit noodzakelijk is vanwege algemeen belang (openbare orde, veiligheid en gezondheid) en dat hierop ook gehandhaafd kan worden. Dit uitgangspunt geldt dus ook voor onderwerpen, waarvan uw raad vindt dat er regels moeten worden gesteld in het algemeen belang (denk aan de eerder genoemde moties).

5. Uitgangspunt: verminderen van administratieve lasten

Dereguleren is niet hetzelfde als minder regels. Dereguleren is dat de overheid algemene regels stelt waarbinnen de burgers of bedrijven zich vrij kunnen bewegen, er is dan geen vergunning of ontheffing nodig. In sommige gevallen kan het gewenst zijn dat wel een melding wordt gedaan (dit zal per te regelen onderwerp kunnen verschillen). In het algemeen betekent dit zowel voor de burgers en bedrijven, als voor de gemeente een vermindering van administratieve lasten en kosten.

Bij sommige artikelen in de APV kan het dus wenselijk zijn te werken met algemene regels. Als voorbeeld het houden van een buurtfeest. Dan hoeft niet meer voor ieder buurtfeest een vergunning te worden aangevraagd. Bij de nadere uitwerking zal beoordeeld moeten worden of het wenselijk is dat wel vooraf een melding wordt gedaan.

Het stellen van algemene regels is met name mogelijk als bepaalde vergunningen/ontheffingen standaard worden verleend. In plaats daarvan (met alle administratieve lasten voor aanvrager en gemeente) geldt dan de algemene regel, waarbij in incidentele gevallen maatwerk mogelijk moet zijn door college of burgemeester.

6. Uitgangspunt: vertrouwen in de samenleving

Binnen de kernwaarden van de gemeente Edam-Volendam past het om de burgers hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen. Als de gemeente regels vaststelt kunnen burgers daar een beroep op doen. In sommige gevallen wordt de gemeente daardoor betrokken tussen geschillen van burgers onderling. Dit kan de gemeente soms veel tijd en geld (ambtelijke capaciteit) kosten. Zaken die burgers onderling kunnen regelen op basis van hun eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek biedt horen gelet op dit uitgangspunt niet (meer) thuis in de APV. Regels moeten vooral gerelateerd worden aan gemeentelijke belangen (algemeen belang, openbare orde, veiligheid en gezondheid).

Minder regels is echter geen doel op zich. Per artikel zal bezien moeten worden of het wenselijk is de bepaling te handhaven als vangnet (om van gemeentewege toch regulerend op te kunnen treden). Belangrijke randvoorwaarde is dat de regel handhaafbaar is voor de gemeente.

7. Kernwaarden

Al eerder kwamen de kernwaarden aan de orde als het gaat over de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Maar ook de andere kernwaarden van onze gemeenten zijn belangrijk.
De APV is per definitie een regeling die de verbinding aan gaat. De verbinding tussen de diverse ambtelijke afdelingen die een verantwoordelijkheid hebben volgens de APV, maar ook de verbinding tussen de overheid en de burger. Bovendien zoekt het college de verbinding met de gemeenteraad, om hen iets voor te kunnen leggen waar iedereen zich in kan vinden.

Het vaststellen van de APV geeft de gemeente handvaten om daadkrachtig op te kunnen treden en leiderschap te tonen. De gemeente is er voor de burgers en werkt samen met de burgers.
Door meer kaders en algemene regels in de APV vast te stellen, in plaats van vergunningen of ontheffingen, laat de gemeente zien dat ze wendbaar is. Binnen deze kaders is er veel mogelijk en daarbuiten wordt maatwerk toegepast. Hierdoor kan ook worden ingespeeld op de veranderende (maatschappelijke) omstandigheden (zoals de komst van de Omgevingswet en de Gemeentelijke Omgevingsverordening).

De APV is een heel goede regeling om het vertrouwen uit te dragen. Het gaat hier om het eerder genoemde vertrouwen naar de burger, namelijk het vertrouwen dat zij ook zonder bepaalde regels het gewenste gedrag vertonen dan wel elkaar daarop aanspreken. Maar ook het vertrouwen in de verschillende verantwoordelijkheden. Zoals de gemeenteraad die heeft voor het vaststellen van de APV en het college en de burgemeester die heeft in de uitvoering daarvan. Het is belangrijk dat de gemeenteraad het college en de burgemeester het vertrouwen geeft zodat zij hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Er wordt steeds gezocht naar cohesie en synergie.

We verbinden, tonen leiderschap en stellen ons wendbaar op. Dat geeft vertrouwen.

Hiervoor is reeds de invoering van de Omgevingswet aan de orde gekomen. Voor wat betreft de actualisering van de APV zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij de verbeterdoelen, die met de

invoering van de Omgevingswet worden beoogd. Ter illustratie hieronder de in het ambitiedocument implementatie Omgevingswet opgenomen tabel.

Kernwaarden		Verbeterdoelen Omgevingswet	Lokale Opgave
Verbinden	→	Integrale besluitvorming	Welke opgaven zien wij voor ons?
Leiderschap	→	Snellere en betere besluitvorming	
Wendbaar	→	Bestuurlijke afwegingsruimte	
Vertrouwen	→	Transparant en voorspelbaar	