Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
14 augustus 2019

Ons kenmerk
TRE
/U201900650/
Lbr 19/063
Telefoon
070-373 8393

Bijlage(n)
3

Onderwerp
Wijziging model-APV zomer 2019

Samenvatting
Met deze ledenbrief bieden wij u de ‘zomeraanpassing 2019’ van de Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV) aan. Hierin is nieuwe wetgeving en jurisprudentie verwerkt. In het bijzonder vragen wij aandacht voor de volgende wijzigingen:

- het vermelden van medebewindswetgeving in de aanhef van het raadsbesluit tot vaststelling van de Algemene plaatselijke verordening;
- het herbenoemen van een aantal hoofdstukken en afdelingen en het in verband hiermee schrappen van een aantal titels;
- het benoemen van een ‘waterpijpcafé’ als openbare inrichting in artikel 2:27;
- het uitdrukkelijker omschrijven van het aanlijn- en muilkorfgebod voor hinderlijke of gevaarlijke honden in artikel 2:59;
- het toevoegen van een stopverbod aan artikel 5:10, waarbij wij wijzen op het verschil van mening met het Openbaar Ministerie;
- het herformuleren van de vrijstelling van het inzamelings- of wervingsverbod voor instellingen die zijn opgenomen in het collecte- en wervingsrooster in artikel 5:13.

In de Was-wordt-tabel wijziging Model Algemene plaatselijke verordening met artikelsgewijze toelichting (bijlage 1) treft u een totaaloverzicht van de wijzigingen aan.

Wij gaan ook in op een aantal actuele zaken dat niet heeft geleid tot wijziging van de model-APV. Dit betreft het gebruik van lachgas, roken in de openbare ruimte, oplaten van ballonnen, geluidhinder door warmtepompen en vuurwerkvrije zones.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
14 augustus 2019

Ons kenmerk
TRE
/U201900650/
Lbr 19/063

Telefoon
070-373 8393

Bijlage(n)
3

Onderwerp

Geacht college en gemeenteraad,

Met deze ledenbrief bieden wij u de ‘zomeraanpassing 2019’ van de Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV) aan. Hierin is nieuwe wetgeving en jurisprudentie verwerkt. In het bijzonder vragen wij aandacht voor de volgende wijzigingen:

- het vermelden van medebewindswetgeving in de aanhef van het raadsbesluit tot vaststelling van de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV);
- het herbenoemen van een aantal hoofdstukken en afdelingen en het in verband hiermee schrappen van een aantal titels;
- het benoemen van een ‘waterpijpcafé’ als openbare inrichting in artikel 2:27;
- het uitdrukkelijker omschrijven van het aanlijn- en muilkorfgebod voor hinderlijke of gevaarlijke honden in artikel 2:59;
- het toevoegen van een stopverbod aan artikel 5:10, waarbij wij wijzen op het verschil van mening met het Openbaar Ministerie (hierna: OM);
- het herformuleren van de vrijstelling van het inzamelings- of wervingsverbod voor instellingen die zijn opgenomen in het collecte- en wervingsrooster in artikel 5:13.

In de Was-wordt-tabel wijziging Model Algemene plaatselijke verordening met artikelsgewijze toelichting (bijlage 1) treft u een totaaloverzicht van alle wijzigingen aan.

Wij gaan ook in op een aantal actuele zaken dat niet heeft geleid tot wijziging van de model-APV. Dit betreft het gebruik van lachgas, roken in de openbare ruimte, oplaten van ballonnen, geluidhinder door warmtepompen en vuurwerkvrije zones.

1. Toelichting op de wijzigingen

Hieronder treft u een toelichting op de meest in het oog springende (inhoudelijke) wijzigingen in de model-APV.

Wijziging aanhef

In de aanhef van het raadsbesluit tot vaststelling van de APV hebben wij als grondslag van de verordenende bevoegdheid de medebewindswetgeving benoemd. De APV is voor een groot deel gebaseerd op de algemene verordende bevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 149 van de Gemeentewet). Maar de APV bevat ook een aantal bepalingen waarvoor de verordenende bevoegdheid is gebaseerd op andere wettelijke bepalingen.

Wijziging titels

De titel van sommige hoofdstukken of afdelingen is gewijzigd, omdat de plaatsing van een artikel in een hoofdstuk of afdeling mede bepaalt hoe het gelezen moet worden (de zogenoemde 'rubrica est lex'-regel). De systematiek van een APV is van belang voor het antwoord op de vraag op welke gronden de ontheffing of vergunning mag worden geweigerd (ABRvS 24-10-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3487).

Waterpijpcafé is openbare inrichting

In artikel 2:27 is 'waterpijpcafé' (ook bekend als 'shisha-lounge') toegevoegd in de opsomming van openbare inrichtingen. De exploitatie van een waterpijpcafé is hierdoor altijd aan een vergunning onderworpen.

Aanlijn- en muilkorfgebod

In artikel 2:59 (gevaarlijke honden) is in het tweede en derde lid uitdrukkelijker aangegeven dat de eigenaar of houder van de hond zich moet houden aan een opgelegd aanlijn- en muilkorfgebod. Dit is mede gebeurd op aanwijzing van het OM in het kader van de handhaving. Overtreding van het gebod moet een gemeente vanzelfsprekend wel strafbaar stellen in artikel 6:1.
Het aanlijngebod houdt in dat de lijn een lengte kan hebben van ten hoogste 1,50 meter. In de feitcodes van het OM staat 'kort aangelijnd'. Om discussie te voorkomen, hebben wij het woord 'kort' toegevoegd aan de bepaling.

Parkeer- of stopverbod anders dan op de rijbaan

Bij de 'zomeraanpassing 2018' van de model-APV (zie VNG ledenbrief Lbr. 18/047 van 7 augustus 2018) hebben wij artikel 5:10 aan de model-APV toegevoegd. Dit betreft het verbod op het zogenaamde 'bermparkeren'. Op grond van Europese regelgeving en jurisprudentie geldt het parkeerverbodsbord (bord E1 uit de bijlage bij het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990)) alleen voor de rijbaan. Omdat dit ook geldt voor het stopverbodsbord (bord E2), hebben wij aan artikel 5:10 het stopverbod toegevoegd.

Over dit artikel bestaat een verschil van mening met het OM. Het OM vindt dat het artikel in strijd is met hogere regelgeving (artikel 10 van het RVV 1990), op grond waarvan bermparkeren volgens het OM niet kan worden verboden. Door een gemeente bij het OM aangebrachte zaken zullen dus worden geseponeerd. Het OM is echter bereid om een proefprocedure te voeren.

Collecte- en wervingsrooster

In artikel 5:13 (collecteren en leden- of donateurwerving) is de formulering van de vrijstelling van het inzamelings- of wervingsverbod voor instellingen die zijn opgenomen in het collecte- en wervingsrooster aangepast. Wij hadden opgenomen dat het college het collecte- en wervingsrooster voor het betreffende kalenderjaar vaststelt. Het college kan daarbij het door het Centraal Bureau Fondsenwerving vastgestelde rooster overnemen. Gebleken is dat met name in het wervingsrooster in de loop van het jaar mutaties optreden. In verband hiermee hebben wij 'voor het betreffende kalenderjaar' geschrapt. Het vaststellingsbesluit van het college kan worden aangemerkt als een (bundel van) beschikking(en). Het college kan daarom aan bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar opdragen om namens hem wijzigingsbesluiten te nemen (mandaat). Op die wijze kan de gemeente snel wijzigingen in het rooster doorvoeren.

2. Actualiteiten

Hieronder treft u een aantal actuele zaken dat niet heeft geleid tot wijziging van de model-APV.

Lachgas

De verkoop en het gebruik van lachgas in Nederland neemt toe, soms met overlast tot gevolg. De VNG ontvangt regelmatig de vraag van gemeenten of het mogelijk is een lachgasverbod in de APV op te nemen. Lachgas is een legaal middel en valt onder de Warenwet. Er bestaat veel onduidelijkheid over het gebruik en de risico's van lachgas. Het Rijk wacht nader onderzoek af.

Wij zijn op dit moment van mening dat de model-APV al voorziet in de mogelijkheid om op te treden tegen hinderlijk gedrag (zie de artikelen 2:47, 2:49 en 2:50). Bij evenementen waarvoor een vergunningplicht geldt, kan de gemeente als voorschrift een 'verbod van verkoop van lachgas' in de vergunning opnemen met als motivering het voorkomen van hinder. Overigens merken wij op dat de grootste distributeur van lachgas zich bewust is van de markt waarop zij actief is. Zij gaat met marktpartijen en de overheid in gesprek om te komen tot effectieve afspraken die de uitwassen van lachgasgebruik tegengaan.

Roken in de openbare ruimte

De VNG krijgt ook vaak de vraag of het mogelijk is om een rookverbod voor daartoe aangewezen plaatsen in de openlucht in de APV op te nemen. Over het antwoord op die vraag zijn de meningen verdeeld. Onduidelijk is of een decentraal rookverbod niet in strijd komt met hogere regelgeving. Bovendien is de vraag of een dergelijk verbod te handhaven is. Zo kent de gemeente Groningen een verbod om op daartoe – op verzoek van een rechthebbende – aangewezen plaatsen hinderlijke rookgassen te verspreiden, maar draagt de rechthebbende op een gebouw zelf de zorg voor een juiste uitvoering daarvan. In overeenstemming met gemeenten zien wij daarom af van een rookverbod in de model-APV. Wij verwachten meer van ontmoedigingsbeleid. Zie ook het VNG nieuwsbericht van 11 juli 2019 "VNG biedt ondersteuning bij beleid rookvrije omgeving" als uitvloeisel van het Nationaal Preventieakkoord.

Oplaten van ballonnen

Een andere vraag die de VNG vaak krijgt, is de vraag of een ballonoplaatverbod in de APV mogelijk is. Het oplaten van ballonen kan schade toebrengen aan het milieu en de natuur. Er kunnen resten van ballonen achterblijven in de buitenruimte, wat bijvoorbeeld door dieren voor voedsel kan worden aangezien. Vooropgesteld dient te worden dat ballonnen vrij en legaal verkrijgbaar zijn. Er is geen direct gevaar voor de volksgezondheid of de veiligheid. Op deze gronden kan dan ook geen oplaatverbod worden gefundeerd.

Ook hierbij geldt dat een verbod in de praktijk moeilijk te handhaven is. Er moet immers sprake zijn van een constatering van het overtreden van het verbod en hiervoor zal een heterdaad vrijwel altijd noodzakelijk zijn. Gelet hierop hebben wij, in afstemming met de gemeenten, vooralsnog afgezien van het opnemen van een ballonoplaatverbod. Wij verwachten meer van bewustwordingscampagnes. Wat niet ongebruikelijk is, is dat het op grond van een evenementenbeleid of voorschriften bij een evenementengunning niet is toegestaan om ballonnen bij een evenement op te laten. Mocht dit wel (dreigen te) gebeuren, dan kunnen (doorgaans) sancties volgen.

Geluidhinder door warmtepompen
Bij de 'zomeraanpassing 2018' van de model-APV hebben wij erop gewezen dat geluidhinder door warmtepompen onder artikel 4:5b of artikel 4:6 kan vallen. Wij wezen op het voornemen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om geluidseisen op te nemen in het Bouwbesluit 2012. Die wijziging van het Bouwbesluit 2012 is in juni 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2018/19, 32757, nr. 153, blg. 885284). Buiten de woning geplaatste warmtepompen en airco's mogen straks niet meer dan 40dB geluid veroorzaken op de perceelsgrens met de buren. Wanneer de wijziging in werking treedt is nog niet bekend.

Vuurwerkvrije zones
Er is een wijziging van het Vuurwerkbesluit aangekondigd op grond waarvan gemeenteraden bij verordening het afsteken van vuurwerk binnen het grondgebied kunnen verbieden. De bedoeling is om gemeenten expliciet de mogelijkheid te geven het gehele grondgebied vuurwerkvrij te maken. Het geheel vuurwerkvrij maken van een gemeente is ingrijpender dan enkel het vuurwerkvrij maken van een deel van de gemeente waarin artikel 2:73 nu voorziet. In een geheel vuurwerkvrij verklaarde gemeente kan immers op geen enkele wijze gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om consumentenvuurwerk af te steken. Wij hebben deze aanstaande wijziging van het Vuurwerkbesluit nog niet meegenomen in de 'zomeraanpassing 2019' van de model-APV. Er volgt op een later moment een wijziging.

3. Bijlagen
Deze ledenbrief bevat drie bijlagen:

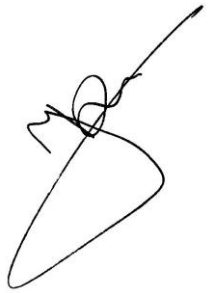
Bijlage 1 - Was-wordt-tabel wijziging Model Algemene plaatselijke verordening met artikelsgewijze toelichting: Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening.
Bijlage 2 - Model Raadsbesluit wijziging Algemene plaatselijke verordening: Opgemaakt in Word 3.0 format (DROP) voor publicatie, zonder toelichting.
Bijlage 3 - Geconsolideerde tekst Model Algemene plaatselijke verordening, met wijzigingen bijgehouden.

4. Informatie
De geconsolideerde teksten van de VNG modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (www.kder.nl).

Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Informatiecentrum van de VNG (070-373 8393 of e-mail: info@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder ‘Producten en Diensten’.