

1. Het belang van de APV in de praktijk: beleidsrijke wijzigingen en politieke belangstelling

lets is niet juist omdat het de wet is; maar het moet de wet zijn, omdat het juist is.

Montesquieu – Franse filosoof

Jaarlijks wordt binnen Gemeente Alphen aan den Rijn de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) geactualiseerd naar aanleiding van eventuele nieuwe ontwikkelingen die om gewijzigde of nieuwe regelgeving vragen. Ook wordt bekeken of de bestaande regels nog actueel zijn. Er wordt daarbij vaak aangesloten bij adviezen vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de koepelorganisatie van alle gemeenten in Nederland.

De APV van Gemeente Alphen aan den Rijn telt zes hoofdstukken en 176 artikelen. De APV heeft tot doel de gemeente netjes en leefbaar te houden. In deze beschouwing komt een aantal van deze artikelen aan bod; de artikelen brengen de praktijk ten aanzien van de APV binnen Alphen aan den Rijn goed tot uitdrukking.

Ten aanzien van de te behandelen artikelen wordt op voorhand opgemerkt dat er een selectie is gemaakt van een aantal artikelen die ofwel in de politieke belangstelling staan, ofwel in de praktijk op Alphens grondgebied vaak worden ingezet. De selectie impliceert echter niet dat andere artikelen in de APV niet of nauwelijks worden toegepast. Daarnaast heeft deze beschouwing niet tot doel een artikelsgewijze toelichting te zijn. Voor een dergelijke toelichting kunnen de modelbepalingen en de toelichting van de VNG worden geraadpleegd.

In het hierna volgende zullen wij ingaan op de evenementenvergunning (artikel 2.25 APV), de exploitatievergunning (artikel 2.28 APV), het verbod op het vervoeren van inbrekerswerktuigen (artikel 2.44 APV), het verbod op lachgas (artikel 2.47a APV), het gebruik van consumentenvuurwerk (artikel 2.73 APV), het verbod op magneetvissen (artikel 5.30 APV) en het verbod op vuur in openbare ruimte (artikel 5.34 APV).

De beschouwing wordt afgesloten met een korte conclusie.

2. Evenementenvergunning (artikel 2.25 APV): voorschriften op maat

Op grond van de APV is een evenementenvergunning in beginsel verplicht, tenzij sprake is van een uitzondering als genoemd in de overige leden van artikel 2.25 APV. De vergunningplicht heeft tot doel controle vooraf mogelijk te maken in verband met het mogelijke gevaar voor de openbare orde, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid en in geval van overlastsituaties, et cetera. Door middel van een evenementenvergunning kunnen voorschriften worden opgenomen die zijn toegesneden op het specifieke evenement.

Zo kunnen bijvoorbeeld worden gesteld ten aanzien van het geluid, de mogelijke overlast, het aantal bezoekers, aanvang- en starttijd van het evenement et cetera.

Door de corona-crisis zijn er in 2020 geen evenementen gehouden binnen onze gemeente. Daarom wordt het jaar 2019 als uitgangspunt genomen. In 2019 zijn er 141 meldingen gedaan in verband met kleine evenementen (die derhalve niet vergunning- maar wel meldingsplichtig zijn). In het zelfde jaar zijn er 285 evenementenvergunningen afgegeven; vier aanvragen voor een evenementenvergunning zijn in 2019 geweigerd.

Aan een evenementenvergunning worden per aanvraag specifieke vergunningvoorschriften verbonden, aangezien deze per soort evenement verschillend zijn. Voorschriften ten aanzien van de openbare orde, veiligheid en overlast worden daarom op maat gemaakt. Ten aanzien van de geluidsnormen wordt aan de Omgevingsdienst Midden-Holland om deskundig advies gevraagd. De verkregen geluidsnormen worden vervolgens als vergunningvoorschrift opgenomen.

Naast de APV geldt ook het evenementenbeleid van april 2017 binnen Gemeente Alphen aan den Rijn. In het evenementenbeleid staan onderstaande maximale geluidsnormen:

	Richtlijnen geluid ²
I. Kleine evenementen (< 100 personen)	Geluidsbelasting op gevels van woningen van derden: <ul style="list-style-type: none"> • gemiddelde belasting ($L_{eq,T}$) maximaal 70dB(A);
II. Middelgrote evenementen (100– 1.000 personen)	Geluidsbelasting op gevels van woningen van derden: <ul style="list-style-type: none"> • gemiddelde geluidsniveau ($L_{eq,T}$) niet hoger zijn dan 80 dB(A) én 95 dB(C).
III. Grote evenementen (> 1.000 personen)	Geluidsbelasting op gevels van woningen van derden: <ul style="list-style-type: none"> • gemiddelde geluidsniveau ($L_{eq,T}$) niet hoger zijn dan 80 dB(A) én 95 dB(C);
Kermis (Geluidsbelasting op gevels van woningen van derden: <ul style="list-style-type: none"> • gemiddelde geluidsniveau ($L_{eq,T}$) niet hoger zijn dan 75 dB(A) én 90 dB(C) vanwege duur van evenement in dagen en uren.
Tent- en schuurfesten	Geluidsbelasting op gevels van woningen van derden of 50 meter afstand van het podium: <ul style="list-style-type: none"> • gemiddelde geluidsniveau ($L_{eq,T}$) niet hoger zijn dan 80 dB(A) én 95 dB(C);

Ook worden in een evenementenvergunning brandveiligheidsvoorwaarden opgenomen, waarin onder andere voorschriften staan ten aanzien van toegangswegen, calamiteitenroutes op het evenemententerrein en bluswaterwinplaatsen.

Voorwaarden worden ook gesteld ten aanzien van de brandveiligheid van tenten, bakwagens et cetera. Tot slot worden in de vergunning ook voorwaarden gesteld ten aanzien van het opruimen van afval, de staat van het milieu, de beveiliging, het veiligheidsplan, de aanwezigheid van een EHBO-post, verkeersmaatregelen en het verstrekken van alcoholhoudende drank.

Door de vergunningvoorschriften op maat te op stellen, is het ook voor de organisator van een evenement duidelijk aan welke voorwaarden het evenement dient te voldoen.

In 2019 is er over vier evenementen een klacht ingediend ten aanzien van het geluid. Deze meldingen zijn door de Omgevingsdienst verder afgehandeld.

3. Exploitatievergunning (artikel 2.28): persoonsgebonden en integriteitstoets

Een door de burgemeester afgegeven exploitatievergunning voor het exploiteren van een openbare inrichting, is in beginsel verplicht. Uitzonderingen op die regel worden genoemd in het derde lid van het betreffende artikel en zien op de vrijstelling voor winkels als bedoeld in de Winkeltijdenwet, zorginstellingen, overheidsgebouwen met publieke functie (zolang de publieke functie de hoofactiviteit is), et cetera.

De vergunningplicht is noodzakelijk voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van overlast. Het is daarnaast goed om te weten dat de exploitatievergunning een persoonsgebonden vergunning is, wat inhoudt dat de vergunning niet overgedragen kan worden aan een ander dan de exploitant.

Aangezien de exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt, maakt verder van de aanvraagprocedure ook deel uit een integriteitstoets op grond van de Wet Bibob.¹

Op het moment van schrijven van deze beschouwing is in 2020 tegen drie openbare inrichtingen handhavend opgetreden op grond van niet naleving van de in de exploitatievergunning (en DHW- vergunning)² opgenomen voorschriften. Eén van de inrichtingen is daarbij gesloten in verband met overtreding van diverse wetgeving.

Door de corona-crisis en de daaruit voortvloeiende maatregelen voor onder andere de horeca (openbare inrichtingen), zijn er weinig tot geen controles uitgevoerd in verband met de beperkte openstelling. Dit staat overigens los van het toezicht op en de handhaving van de regels in het kader van de coronamaatregelen.

4. Vervoer inbrekerswerktuigen (artikel 2.44 APV): strafrechtelijke vervolging niet noodzakelijk

Binnen Alphen aan den Rijn is het verboden om op een openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Deze verbodsbepaling heeft onder meer een preventief doel. Het doel van het artikel is juist om te voorkomen dat een strafbaar feit plaatsvindt. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat er sprake is van een strafrechtelijke overtreding dan wel dat een strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden, aldus de Afdeling in een recente uitspraak van 3 april 2019:

*“[...]Gesteld, noch gebleken is dat de bedoelde werktuigen niet zijn gebruikt of niet waren bestemd om zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen[...]”.*³

In Alphen aan den Rijn zijn in 2020 tot nu toe geen overtredingen van het verbod geconstateerd.

5. Lachgas (artikel 2.47a APV): gevaarlijk en overlast openbare ruimte

Op basis van artikel 2.47a kan de burgemeester in het openbaar gebied plaatsen aanwijzen waar het verboden is om lachgas te gebruiken. De aanwijzingsbevoegdheid kan in beginsel alleen worden ingeroepen in het belang van: 1) het voorkomen of beperken van hinder, 2) de openbare orde, 3) de openbare veiligheid, 4) de volksgezondheid en 5) het milieu.

¹ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

² Vergunning op grond van de Drank- en Horecawet

³ ABRvS 3 april 2019, 201804524/1/A3, ECLI:NL:RVS:2019:1066, rechtsoverweging 3.2.

Tijdens de behandeling van het voorstel voor invoering van het artikel is gesproken over de noodzaak van een verbod op lachgas.⁴ Immers, toen al werd duidelijk dat in de openbare ruimte zodanige overlast door het gebruik van lachgas ontstaat, dat een verbod noodzakelijk is. Daarbij kwamen ook de gevaren van het gebruik van lachgas ter sprake, want niet voor niets staat lachgas inmiddels op Lijst II van de Opiumwet.

Van de aanwijzingsbevoegdheid is bij besluit van 7 juli 2020 voor een aantal gebieden gebruik gemaakt, en niet reeds bij de invoering van het artikel.⁵ De gebieden zijn daarbij in nauw overleg met de politie aangewezen.

Controles en toezicht blijven regelmatig plaatsvinden in de aangewezen gebieden. Sinds de aanwijzing van de gebieden zijn geen overtredingen van het verbod aangetroffen.

6. Consumentenvuurwerk (artikel 2.73): noodzaak tot aanwijzing vuurwerkvrije gebieden
Het is verboden consumentenvuurwerk te gebruiken op een door het college in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats, zo luidt artikel 2.73 van de APV.

Op grond van het artikel kan het college plaatsen aanwijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk verboden is; denk aan dierenasiels, verzorgingstehuizen et cetera. Het artikel geeft het college de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk verboden is.

Op 26 november 2019 het college van de Gemeente Alphen aan den Rijn het *Aanwijzingsbesluit voorwerkvrije zones jaarwisseling 2019-2020 Alphen aan den Rijn* genomen. Aanleiding voor het besluit is de aanpak vuurwerkoverlast 2019-2022 van de gemeente om overlast van en schade door vuurwerk terug te dringen. Daarnaast hebben inwoners – voorafgaand aan het aanwijzingsbesluit – een verzoek ingediend om gebieden aan te wijzen waar honden uitgelaten kunnen worden op oudejaarsdag/nieuwjaarsnacht.⁶

In 2019 zijn er geen meldingen binnengekomen ten aanzien van het afsteken van vuurwerk in de aangewezen gebieden. Dit zou een eerste positieve indicatie kunnen zijn, dat vuurwerkvrije zones effectief zijn.

7. Artikel 5.30b (magneetvissen): voorkomen van gevaarlijke situaties

In de openbare raadsvergadering van 12 december 2019 is uitvoerig gesproken over (de risico's van) magneetvissen. Op dezelfde vergadering is het voorstel aangenomen om een verbod in de APV op te nemen, waarbij tevens een ontheffingsmogelijkheid is opgenomen.

In de afgelopen vijf jaren zijn vier incidenten geregistreerd bij de politie; drie in 2019 en één in 2018. De incidenten hebben betrekking op het opvissen van een vuurwapen, munitie en

⁴ Raadsvergadering d.d. 12 december 2019

⁵ Voor de aangewezen gebieden verwijzen wij naar het Aanwijzingsbesluit lachgasverbod Alphen aan den Rijn 2020.

⁶ De tijdsperiode van 31 december, 18.00 uur tot 1 januari, 02.00 uur.

drie maal een granaat. Bij de incidenten is ook betrokken geweest de EOD (Explosieven Opruimingsdienst Defensie) en/of het TEV (Team Explosieven Verkenning).

Daarnaast zijn er in de afgelopen vijf jaar binnen Gemeente Alphen aan den Rijn gevaarlijke situaties ontstaan bij vondsten door het gebruik van metaaldetectoren. In 2019 zijn twee incidenten geregistreerd bij de politie en één incident in 2015. De incidenten betreffen het aantreffen van munitie en een ontsteking. De EOD en/of TEV zijn ook bij deze incidenten betrokken geweest.

In 2020 is in de sloot bij het Wellantcollege een explosief aangetroffen.

8. Artikel 5.34 (vuur in openbare ruimte)

Het is verboden in de open lucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben. Het verbod van artikel 5.34 APV kent een aantal uitzonderingen, bijvoorbeeld ten aanzien van verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren op door het college aangewezen openbare plaatsen, sfeervuren zoals terrashaarden op niet openbaar toegankelijke plaatsen en vuur voor koken, braden et cetera.

De reden voor het verbod is dat bij het verbranden van afvalstoffen vaak openbare orde- en veiligheidsaspecten aan de orde zijn.

Bij de 5^e wijzigingsverordening van de APV (7 november 2017) is in het tweede lid toegevoegd de zinsnede "*op door het college aangewezen openbare plaatsen*". De toevoeging van de zinsnede heeft tot doel te bereiken dat het niet overal in het openbare gebied zonder meer is toegestaan vuur te stoken. Hiermee wordt voorkomen dat de omgeving overlast ondervindt van het vuur stoken bij een concentratie van vuurhaarden binnen een beperkt openbaar gebied.

Binnen de Gemeente Alphen aan den Rijn is in 2020 tot nu toe één keer officieel gewaarschuwd in het Zegerslootgebied. Deze officiële waarschuwing is gegeven voor het stoken in de open lucht.

9. Van noodzaak en belang tot regeling

In de voorgaande beschouwing is uiteengezet hoe een aantal bepalingen uit de APV binnen Gemeente Alphen aan den Rijn wordt toegepast. Voordat een regel – al dan niet op advies van de VNG – wordt ingevoerd, wordt altijd gekeken naar de noodzakelijkheid, duidelijkheid, handhaafbaarheid, proportionaliteit, en naar het doel en belang van de regel. Deze aanpak is in lijn met de handreiking *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* van de VNG, een belangrijk hulpmiddel voor gemeenten bij regelgevingstechniek en regelgevingsbeleid.⁷

In het voorgaande is gesproken over een aantal – willekeurig geselecteerde – artikelen uit de APV van Gemeente Alphen aan den Rijn. Er is daarbij geconstateerd dat adviezen vanuit de VNG ten aanzien van de jaarlijkse actualisatie van de APV vaak worden overgenomen.

⁷ Willem Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, (3^e dr. 2018). Tevens digitaal te raadplegen via: https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/100-ideeen_2018_20181010.pdf

Daarnaast is gebleken dat de belangen van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het (leef)milieu te allen tijde prevaleren.

Het is u vast opgevallen dat in een aantal gevallen de uitwerking van de regeling pas op een later moment heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzingsbesluit. Dit betekent dat het verbod pas met de aanwijzing daadwerkelijk geldt. Vaak zijn overlastsituaties de reden voor de latere uitwerking. Een algeheel verbod is dan immers niet proportioneel.

Gelet op het voorgaande is het gerechtvaardigd om de conclusie te trekken dat de APV binnen de Gemeente Alphen aan den Rijn een prominente plek heeft binnen de gemeentelijke regelgeving. Het is een waardevol instrument voor het bestuur, een onmisbaar gereedschapskoffer voor de toezichthouders en Boa's (Buitengewoon opsporingsambtenaren), maar ook een stuk zekerheid voor de inwoners. De APV is daarmee een onmisbaar instrument om de gemeente schoon, heel en leefbaar te houden.