

Evaluatie Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Haarlem

**Concernstaf
Afdeling Concerncontrol
Gemeente Haarlem
Mei 2016**

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	3
2. DOEL EN VRAAGSTELLING VAN DE EVALUATIE	4
3. AANPAK VAN DE EVALUATIE	5
4. VERGELIJK HAARLEMSE APV MET MODEL APV VNG	6
4.1 KADERS VOOR OPSTELLEN EN ACTUALISEREN VAN REGELS IN DE APV	6
4.2 AFWIJKINGEN APV HAARLEM EN MODEL-APV VNG	6
5. KNELPUNTEN IN DE UITVOERING EN OVERBODIGE REGELS	11
5.1 KNELPUNTEN	11
5.2 OVERBODIGE REGELS	14
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	17
6.1 CONCLUSIES	17
6.2 AANBEVELINGEN	17
BIJLAGE 1: OVERZICHT VERSCHILLEN APV HAARLEM EN MODEL-APV VAN DE VNG	19
BIJLAGE 2: VOORSTELLEN RAADSLEDEN ‘MINDER REGELS, MINDER HANDHAVING’	20
BIJLAGE 3: OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN EN PERSONEN	21

1. Inleiding

Achtergronden en aanleiding voor het onderzoek

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Haarlem bevat regels over zaken die de openbare orde, de veiligheid en het uiterlijk aanzien van de gemeente betreffen. Denk aan horeca, evenementen, uitstallingen, reclame of parkeren. Het is de belangrijkste verordening waarmee Haarlem – vanuit gemeentelijke autonomie – deze zaken reguleert en handhaaft.

De APV van Haarlem is in 2013 ingrijpend herzien en volgt vanaf dat moment de model APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Alhoewel de APV van Haarlem het model van de VNG volgt, zijn er ook lokaal specifieke beleidskeuzes in verwerkt, die leiden tot afwijkende regels. Dit is logisch, want gemeenten zijn niet identiek en behoeften kunnen uiteen lopen.

De laatste grote wijziging is 2,5 jaar geleden doorgevoerd. Inmiddels blijkt dat men in de uitvoering tegen een aantal knelpunten aanloopt. Ook is de APV als gevolg van gewijzigde wetgeving en lokaal gewijzigde omstandigheden op onderdelen toe aan aanpassing.

In de commissie Bestuur is de wens geuit om, voorafgaand aan een volgende herziening, de APV te evalueren. De evaluatie moet inzichtelijk maken welke knelpunten op dit moment in de toepassing van de APV spelen en welke regels hiervoor in de APV kunnen worden aangepast.

Leeswijzer

Dit rapport bevat het verslag van het uitgevoerde evaluatieonderzoek. In hoofdstuk 2 wordt het doel en de centrale vraagstelling van de evaluatie verder toegelicht. Hoofdstuk 3 schetst de gehanteerde aanpak van de evaluatie. Hoofdstuk 4 is gewijd aan het vergelijk van de Haarlemse APV met de model APV van de VNG. Daarbij worden de afwijkingen in beeld gebracht en tevens welke (lokaal specifieke) keuzes aan de afwijkingen ten grondslag liggen. In hoofdstuk 5 worden ervaren knelpunten in de uitvoering van de APV, zowel wat betreft vergunningverlening als handhaving, uiteengezet. Overbodige regels worden in kaart gebracht. Hoofdstuk 6 sluit af met de samenvattende conclusies en aanbevelingen die op basis van de resultaten uit de evaluatie kunnen worden gedaan.

2. Doel en vraagstelling van de evaluatie

Doelstelling en centrale vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het evaluatieonderzoek is inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de APV van Haarlem, tegen de achtergrond van de wens om onnodige regels terug te dringen, knelpunten in de uitvoering weg te nemen en lasten en kosten te besparen.

De vraagstelling die hierbij wordt geformuleerd luidt als volgt:

“In hoeverre draagt de APV van Haarlem bij aan het effectief en efficiënt reguleren en handhaven van de openbare orde, veiligheid en het uiterlijk aanzien van de gemeente en welke mogelijkheden zijn er – afgezet tegen de effectiviteit van regulering en handhaving - om in de APV tot verdere reductie van regels en daarmee tevens tot vermindering van lastendruk en uitvoeringskosten te komen?”

De vraagstelling is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Hoe verhouden de regels in de APV van Haarlem zich tot de model APV van de VNG, in het bijzonder wat betreft de afwijkingen?
2. Welke (lokaal) specifieke beleidskeuzes liggen aan de afwijkingen ten grondslag?
3. Welke regels leveren in de uitvoering (dat wil zeggen: vergunningverlening en handhaving) problemen op?
4. Welke regels zijn - ook los daarvan – overbodig, gezien vanuit nut en noodzaak?
5. Op welke wijze kan de APV worden aangepast om knelpunten in de toepassing van de APV te voorkomen en nodeloze regels te voorkomen?

Resultaat

Het evaluatieonderzoek maakt inzichtelijk welke regels in de APV van Haarlem tot onnodige complicaties leiden in de toepassing ervan. Zodoende leidt de evaluatie tot concrete voorstellen om de APV te herzien.

3. Aanpak van de evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd door medewerkers van verschillende hoofdafdelingen van de gemeente (DVV, M&S/JZ), met coördinatie vanuit de Concernstaf. De uitvoering van de evaluatie is gestart in december 2015 en is in april 2016 afgerond. Verschillende documenten zijn onderzocht en er zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen in en buiten de organisatie. De resultaten van de evaluatie zijn in dit eindrapport opgenomen.

Vergelijk APV met model

De evaluatie is gestart met het vergelijken van de Haarlemse APV met de model APV van de VNG. Hierdoor ontstaat inzicht in de afwijkingen. De vergelijking heeft geresulteerd in een overzicht van de (belangrijkste) verschillen en daaraan ten grondslag liggende beleidskeuzes. Daarbij is beoordeeld of deze keuzes ook nu nog houdbaar zijn. Wet- en regelgeving die in de tussentijd is gewijzigd is hierbij meegenomen.

Knelpunten in de uitvoering

In de uitvoering (vergunningverlening en handhaving) worden knelpunten ervaren. De ervaren knelpunten vloeien enerzijds voort uit onderliggend beleid (verouderd, niet eenduidig), anderzijds uit de vormgeving van de regels in de APV (algemene regels, vergunningstelsels, meldingssystemen, interpretatieverschillen). De knelpunten zijn in de evaluatie in kaart gebracht.

Overbodige regels

Ook los van ervaren knelpunten in de uitvoeringspraktijk is in de evaluatie gekeken naar nut en noodzaak van regels. Overbodige regels die geen doel dienen moeten immers worden geschrapt. Daarbij is mede betrokken de inbreng die door raadsleden is geleverd vanuit de bezuinigingsopdracht 'Minder regels, minder handhaving'.

Eindrapportage

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie worden in de onderhavige eindrapportage gepresenteerd. De eindrapportage is afgestemd met de directie, waarna deze ter vaststelling is voorgelegd aan het college. Vervolgens is het evaluatierapport ter bespreking naar de commissie Bestuur en ter besluitvorming naar de raad gestuurd. De aanbevelingen uit de evaluatie resulteren - beoogd - in aanpassing van onderdelen van de APV.

4. Vergelijk Haarlemse APV met model APV VNG

De Haarlemse APV volgt zoveel mogelijk de model-APV van de VNG. Deze keuze is in 2013 gemaakt en heeft toen geleid tot een ingrijpende herziening van de APV. Er zijn ook afwijkende keuzes in het stellen van bepaalde regels gemaakt, die voortvloeien uit lokaal specifieke beleidskeuzes.

4.1 Kaders voor opstellen en actualiseren van regels in de APV

De modelverordeningen van de VNG staan borg voor een goede kwaliteit van decentrale regelgeving, want zij zijn gebaseerd op de uitgangspunten van vermindering van regeldruk, terugdringing van administratieve lasten en beperking van uitvoeringslasten, naast dat zij zijn getoetst aan hogere wet- en regelgeving.¹

Voortbordurend op deze uitgangspunten is het raadzaam om bij het opstellen en bijstellen van de regels in de APV vaste kaders te hanteren. Regels die worden gesteld moeten proportioneel zijn ten opzichte van het vraagstuk dat zij beogen op te lossen. Uitgaande van de wens om de regeldruk zo beperkt mogelijk te houden, daarmee ook de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten voor de gemeente binnen de perken houdend, heeft het werken met algemene regels de voorkeur boven vergunning-, ontheffing- en overige toestemmingsstelsels. En als er regels gelden, moeten zij handhaafbaar zijn en moet op de naleving ook daadwerkelijk worden toegezien.

De Haarlemse APV wijkt op de volgende onderdelen af van de modelverordening van de VNG. (De belangrijkste afwijkingen worden genoemd. Voor een volledig overzicht, zie gevoegd overzicht in bijlage 1).

4.2 Afwijkingen APV Haarlem en model-APV VNG

Positieve beschikking bij niet tijdig beslissen ('lex silencio positivo')

Uitgangspunt in de model-APV van de VNG is, dat op een verzoek van een burger of een bedrijf om een vergunning, ontheffing of andersoortige toestemming binnen een daarvoor gestelde termijn door de gemeente wordt besloten. Als niet tijdig binnen de termijn wordt besloten, wordt de vergunning/ontheffing/toestemming geacht te zijn verleend. Dat heet positieve beschikking bij niet tijdig beslissen of 'lex silencio positivo' (afgekort: LSP).

De raad heeft op 8 maart 2012 (2011/442326) besloten om voor de APV de LSP van toepassing te verklaren met uitzondering van een aantal toestemmingstelsels, te weten: de aanleg van kabels en leidingen (2:11), regionaal aangemelde evenementen (2:25), het verlov alcoholvrij (2:33), speelautomatenhallen (2:40b) en seksinrichtingen (3:4). Haarlem week hiermee af van het model.

¹ De modellen van de VNG zijn alle opgesteld aan de hand van de volgende criteria:

- een regel mag niet onevenredig zwaar zijn voor het doel waarvoor hij is opgesteld;
- er wordt alleen voor een vergunningstelsel gekozen als het echt nodig is;
- bepalingen zijn niet in strijd met hogere regelgeving;
- alleen de strikt noodzakelijke gegevens worden aan de aanvrager gevraagd;
- er worden geen tijdsgebonden bepalingen opgenomen, tenzij dit noodzakelijk is; een verstrekte vergunning is onbeperkt geldig tenzij anders wordt vermeld;
- teksten zijn helder, duidelijk en toegankelijk voor de burger, zodat hij weet waar hij aan toe is;
- teksten zijn eenduidig geformuleerd.

Bij de herziening in 2013 is besloten voor alle evenementenvergunningen (2:25) de LSP niet meer van toepassing te verklaren vanwege de onaanvaardbare risico's voor de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu.

De LSP is daarmee in afwijking van de model-APV wel van toepassing verklaard op 14 ontheffing- en vergunningstelsels, te weten:

- de ontheffing van het verbod om zich te begeven naar of bevinden in afgezette openbare plaatsen (2:1, samenscholing en ongeregelde heden)
- de ontheffing van het verbod om voorwerpen op, aan of boven de weg te plaatsen (2:10)
- de ontheffing sluitingsuur (2:29)
- de vergunning voor het exploiteren van een speelgelegenheid (2:39)
- de ontheffing van het verbod van betreden van plantsoenen ten behoeve van foto- of filmopnames (2:45)
- de ontheffing van het houden van hinderlijke of schadelijke dieren (2:60)
- de ontheffing van het verbod overige geluidshinder (4:6)
- de ontheffing nachtverblijf buiten kampeertreinen (4:18)
- de ontheffing van het verbod van het parkeren van voertuigen door een autobedrijf (5:2)
- de ontheffing van het verbod tot het te koop aanbieden van voertuigen aan de weg (5:3)
- de ontheffing van het verbod van een voertuig in park, plantsoen of groenstrook (5:11)
- de standplaatsvergunning (5:18)
- de vergunning particuliere markt (5:23)
- de ontheffing van het verbod vuur te stoken (5:34).

Het risico dat bij vertraagde besluitvorming van rechtswege toestemming wordt verleend wordt ten aanzien van deze stelsels aanvaardbaar geacht. Haarlem heeft in dat opzicht dus een verdere stap in deregulering en verbetering van de dienstverlening gezet.

Straatoptredens

De APV van Haarlem verbiedt het verzorgen van straatoptredens op openbare plaatsen. De model-APV gaat er vanuit dat de burgemeester slechts bepaalde plaatsen aanwijst waar het verbod geldt. De Haarlemse APV strekt zich dus verder uit dan de model-APV, het verbod geldt namelijk voor heel Haarlem. In 2013 is wat betreft het verzorgen van straatoptredens beleid opgesteld. De reden was dat er een wildgroei was ontstaan in straatoptredens, er werd veel geluidsoverlast ervaren en de roep om regulering was groot. Uit de evaluatie komt naar voren dat het beleid omtrent straatoptredens effectief is. Er zijn geen signalen dat hier verandering in moet komen. Sterker: men geeft aan dit beleid zoveel mogelijk onveranderd voort te willen zetten.

Voorwerpen op, aan of boven de weg

In de Haarlemse APV zijn in het artikel dat regels stelt over het plaatsen van voorwerpen op, aan of boven de weg (2:10) lokaal specifieke keuzes verwerkt:

- Zo heeft dit artikel geen betrekking op terrassen, die worden namelijk apart geregeld in de APV (2:32 e.v.).
- Daarnaast worden als gronden voor het stellen van nadere regels voor het plaatsen van voorwerpen ook de redelijke eisen van welstand en het doelmatig en veilig gebruik van de weg benoemd.
- Tenslotte is in Haarlem aangevuld dat het ook voorwerpen kan betreffen ten behoeve van (bouw)werkzaamheden en foto- en filmopnamen.

De 'voorwerpen'-bepaling in de APV is een belangrijke bepaling, maar tegelijkertijd ook een ingewikkelde, omdat er regels in zijn opgenomen die over veel en uiteenlopende zaken gaan. Het is

moeilijk om er vanuit één optiek aan te sleutelen, omdat dit dan ook de overige onderwerpen die eronder vallen raakt.

Eén onderdeel in de bepaling is voor aanpassing vatbaar en dat betreft het feit dat er nu slechts kan worden opgetreden tegen strijdig gebruik van gemeentegrond voor zover het onder het begrip weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet valt. Dat is niet handig, want het sluit uit dat de regels ook op andere openbare plaatsen zoals parken en plantsoenen kunnen worden toegepast. Bij illegale grondannexaties (d.w.z. als burgers illegaal gemeentegrond innemen) is hier behoefte aan. Met de wijziging van 2:10 waarbij de reikwijdte wordt verruimd tot alle openbare plaatsen, wordt het mogelijk om illegale inname van openbare grond ook via de APV aan te pakken (zie verder nota 2016/119221 Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond). Zie hoofdstuk 5, onderdeel 5.1.2, wat betreft de aanpak van geveltuintjes.

Niet relevante zaken in Haarlem

In 2013 heeft Haarlem ervoor gekozen een aantal bepalingen in de model-APV (opnieuw) niet over te nemen. Het betreft zaken die in Haarlem niet spelen: openen straatkolken (2:16), kelderingen (2:17), roken in bossen (2:18), bespieden personen (2:53), duiven (2:63), traditioneel schieten (4:5A), mosquito (4:6A), crossterreinen, gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden (5:31a t/m 5:33). De evaluatie levert geen signalen op dat deze zaken problemen opleveren in de praktijk en om die reden weer in de APV zouden moeten worden opgenomen.

Evenementen

In Haarlem is geregeld dat ook (aangewezen) vechtsportwedstrijden onder de vergunningplicht voor evenementen vallen. Wat betreft vechtsportwedstrijden geldt dan nog een aanvullende toetsingsgrond, te weten het levensgedrag van de organisator. Kleine evenementen die slechts meldingsplichtig zijn betreffen niet alleen straat- en buurtfeesten, maar ook bepaalde optochten en ideële markten. Verder is, anders dan in de model-APV, de beslistermijn voor een evenementenvergunning op 12 weken bepaald. Evenementen in een gebouw zijn wel verrichtingen van publiek vermaak, maar worden in Haarlem niet gezien als evenement en de APV bevat er daarom geen regels over.

Horeca

In 2013 is ervoor gekozen om de toenmalige regels omtrent openbare inrichtingen (horeca) te handhaven, ondanks dat zij afweken van de model-APV. Zo hanteert Haarlem geen exploitatievergunningstelsel, maar wordt de horeca gereguleerd met behulp van de drank- en horecavergunning, een separate terrasvergunning (indien er een terras wordt geëxploiteerd) en een ontheffing sluitingstijden. Voor de alcoholvrije horeca geldt een verlot alcoholvrije drank en in een aantal gevallen ook een ontheffing sluitingstijden.

Er zijn voor- en nadelen te benoemen aan deze wijze van regulering. Maar ook een exploitatievergunningstelsel biedt voors en tegens. Het is zinvol om de beide stelsels tegen elkaar af te zetten, teneinde bestuurlijk een keuze te kunnen maken.

Luilakviering

Luilakviering is in Haarlem een levendige gebeurtenis, die om regulering vraagt. Ten opzichte van de model-APV die hier niet in voorziet, bevat de Haarlemse APV wel regels. Er zijn geen signalen dat hierin verandering moet komen.

Vervoer geprepareerde voorwerpen

Haarlem hanteert in de APV het verbod om geprepareerde voorwerpen te vervoeren teneinde hiermee (winkel)diefstal te plegen. Deze bepaling is recent in de APV opgenomen om het hoofd te kunnen

bieden aan deze wijze van diefstal. De model-APV bevat hierover geen regels. Uit de evaluatie komt naar voren dat men prijs stelt op de mogelijkheid die de APV hier biedt om (preventief) op te treden tegen winkeldiefstal. Er moet geen verandering in komen.

Neerzetten van fietsen e.d.

In Haarlem is ervoor gekozen om het neerzetten van fietsen e.d. breder dan in de model-APV te verbieden. Niet alleen als de bewoner van een gebouw er bezwaar tegen heeft of als de vrije doorgang wordt belemmerd kan worden opgetreden tegen gestalde fietsen. Ook als de verkeersveiligheid in het geding is, het uiterlijk aanzien van de gemeente wordt geschaad of er schade plaatsvindt als gevolg van de gestalde fietsen wil de gemeente regulerend optreden. De reden is dat er veel overlast wordt ervaren in de stad door geparkeerde fietsen en regulering de basis vormt voor een effectieve aanpak hiertegen. Dit is nog steeds actueel en wordt in feite steeds actueler met de groei van het aantal mensen dat met de fiets de stad in gaat of naar het station gaat.

Prostitutie

Het hoofdstuk in de Haarlemse APV wijkt dermate af van de model-APV dat een artikelsgewijze vergelijking niet goed is te maken, zonder in details te verzanden. Op dit moment is bij de VNG een nieuw hoofdstuk over prostitutie in de maak. Het voornemen is om dat zoveel mogelijk over te nemen bij actualisering van de APV. Hierbij wordt getracht ook regionale afstemming te bereiken.

Collectieve en incidentele festiviteiten, activiteiten van maatschappelijk belang

De regels omtrent het aanwijzen van collectieve festiviteiten (4:2) zijn in Haarlem anders geformuleerd dan in de model-APV. De reden is dat Haarlem de dagen niet per jaar vaststelt maar voor onbepaalde tijd. Ook zijn er geen geluidsterktes - dB(A)'s - in de APV opgenomen. Indien nodig worden deze, bij wijze van het kunnen bieden van maatwerk, in de ontheffing opgenomen.

Voor activiteiten van maatschappelijk belang (4:2a) hanteert Haarlem een artikel dat in het model niet voorkomt. De reden is dat Haarlem eenmalige maatschappelijke activiteiten ook mogelijk wil maken. Voor incidentele activiteiten die sportgelieerd zijn (4:3) hanteert Haarlem de mogelijkheid om 12 extra dagen toe te staan.

Bewaren van houtopstanden

Haarlem heeft het bewaren van houtopstanden (kapvergunning e.d.) in een aparte Bomenverordening geregeld. Om die reden zijn de artikelen uit de model-APV niet overgenomen.

Particuliere markten

Haarlem heeft ervoor gekozen om particuliere markten die buiten worden gehouden in de APV te reguleren. Dit zijn alle markten die niet onder de Marktverordening Haarlem vallen, dus ook de eenmalige door of namens de gemeente georganiseerde kerst- en luilakmarkt. In de model-APV zou zo'n eenmalige markt ook onder het begrip evenement kunnen vallen, maar Haarlem heeft veel van deze markten die wekelijks georganiseerd worden.

Een andere methode van regulering zou zijn het opstellen van een particuliere marktverordening voor deze markten. Hiervoor is niet gekozen, omdat dan een inrichtingsplan moet worden opgesteld en deze markten juist een flexibele indeling willen.

De model-APV regelt juist de (snuffel)markten *in* gebouwen. Deze binnenmarkten worden in Haarlem alleen in het kader van de gebruiksvergunning/melding brandveiligheid gereguleerd.

Woonschepen

Wat betreft woonschepen hanteert Haarlem een separate Woonschepenverordening. Dat is de reden dat hieromtrent de regels van de model-APV niet zijn opgenomen in de APV.

5. Knelpunten in de uitvoering en overbodige regels

5.1 Knelpunten

In de evaluatie is gekeken naar mogelijke knelpunten die zich in de uitvoering van de APV voordoen. Uitvoering betreft de vergunningverlening en de handhaving. De volgende zaken zijn naar voren gekomen.

LSP

Voor de standplaatsen is in de model-APV de LSP niet van toepassing verklaard, terwijl dit in Haarlem wel het geval is. Vooral bij de procedure “teruggave standplaats” geeft dit problemen. Het voorstel is om de LSP bij standplaatsen niet langer van toepassing te verklaren.

Bij particuliere markten treden dezelfde zaken op als bij evenementen: de aanvraag wordt heel vroeg ingediend om een plekje veilig te stellen in de stad, terwijl de planvorming van de aanvrager nog niet bekend is. Daarnaast vinden er steeds meer particuliere markten plaats, waardoor veelvuldig overleg nodig is om het passend te maken. Het voorstel is om de LSP bij particuliere markten niet langer van toepassing te verklaren.

Voorwerpen op, aan of boven de weg

Als er sprake is van een terras dat niet bij een horeca-inrichting behoort, dan is momenteel geen terras mogelijk. Dat is niet altijd wenselijk. Een terras zou gereguleerd moeten worden onder 2:10, waarbij dan wel gemeentebreed gekeken moet worden waar de terrassen wenselijk zijn. De inrichtingsplannen voor terrassen kunnen dan ook geborgd worden in dit artikel.

Ook speelt in de praktijk de vraag in hoeverre er twee toestemmingen voor dezelfde locatie kunnen gelden: één voor een terras (op basis van de algemene regels) en één voor b.v. een tijdelijke steiger in de vorm van een ontheffing. Welke rechten heeft de terrasexploitant in dat geval?

In de praktijk blijken langdurige foto- en filmopnames (20 weken per jaar) problemen en overlast op te leveren. Aanpassing van het onderliggend beleid zou hiervoor oplossingen kunnen bieden. Daar staat tegenover dat het beleid wat betreft kleinere filmopnames soepeler kan zijn.

Voor het plaatsen van voorwerpen voor bouwwerkzaamheden speelt de korte tijdsduur tussen aanvraag en plaatsen van het voorwerp een rol. Hijskranen en steigers worden vaak op het laatste moment aangevraagd en zelden geweigerd. Er is een begin gemaakt met het opstellen van algemene regels voor deze voorwerpen, zodat ook de handhaving efficiënter kan plaatsvinden.

Voor het reguleren van de aanleg van zogenoemde geveltuintjes is de APV op dit moment niet het geëigende middel. Het is in de aard een privaatrechtelijke aangelegenheid. Het is wenselijk om hiervoor een registratie op te zetten. Dat voorkomt dat er na ommekomst van 20 jaar nadat openbare grond is ingenomen en opengebrouwen voor het aanbrengen van beplanting sprake is van verjaring en gemeentegrond (onbedoeld en ongewenst) in particuliere handen komt. Ons voorstel is om een aparte registratie op te zetten buiten de APV om, waarna eventueel een gebruiksovereenkomst wordt gesloten met de gebruiker van de geveltuin.

Het verlenen van ontheffingen verloopt op zichzelf goed in de praktijk. Wel is de vraag of er meer standaard voorschriften kunnen worden ontwikkeld, zodat deze niet steeds per geval hoeven te worden bedacht.

Wat betreft de handhaving van verkeersplannen is het soms noodzakelijk dat er snel kan worden opgetreden tegen misstanden. Dat kan opgelost worden door een betere afstemming tussen de dagelijks beheerders van de openbare ruimte en handhaving.

Tenslotte is de definitie van het begrip weg te strikt. Als de gemeente ook wil kunnen optreden op andere openbare plaatsen, moet het begrip ‘weg’ deze andere plaatsen mede omvatten. (Zie ook hiervoor bij 4.)

Evenementen

Rondom evenementen worden in de uitvoering knelpunten ervaren. Dan gaat het om de ervaren evenementendruk (teveel evenementen in een te klein gebied), de met evenementen gepaard gaande geluidsoverlast en problemen zoals het wildplassen tijdens evenementen.

Op dit moment is nieuw evenementenbeleid in de maak dat beoogt oplossingen te bieden voor de ervaren problemen, onder andere door het gaan werken met locatieprofielen waardoor er op meer locaties in de stad evenementen kunnen worden georganiseerd. Vanuit de eisen die worden gesteld met betrekking tot de ruimtelijke aanvaardbaarheid van evenementen, wordt per locatie beoordeeld hoeveel en welk typen evenement kan worden toegestaan. Hierdoor ontstaat een betere spreiding van evenementen en worden geluidsoverlast en druk teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau.

In de praktijk speelt ook geregeld de vraag of er nu sprake is van een evenement of een markt. Dit is mede van belang voor de kosten die een organisator maakt (b.v. de kosten voor het aanvragen van een vergunning).

Bepaalde evenementen wijzigen nauwelijks, waardoor de vraag is gerezen of hiervoor een meerjarige vergunning kan worden verstrekt. Echter, de uitgifte van openbare grond voor meerdere jaren is niet wenselijk. Bovendien is dan de vraag hoe wijzigingen die wel plaatsvinden worden vastgesteld. Vanuit de onderzoeken rondom het ongeluk in Haaksbergen worden meerjarige vergunningen afgeraden.

Het wordt als wenselijk ervaren om naast vechtsportgala's ook andere evenementen aan te kunnen wijzen waarvoor slecht levensgedrag van de organisator een weigeringsgrond is. Dit speelt namelijk niet allen bij vechtsportgala's.

Daarnaast moet goed worden gekeken of de gehanteerde toetsingsgronden, zoals woon- en leefklimaat, bescherming van het milieu en de volksgezondheid kunnen worden aangevuld met een toets op het bestemmingsplan of de nog op te stellen locatieprofielen.

De aanvraagtermijn voor een evenementenvergunning is 12 weken. Bij grote evenementen is dit een realistische beslistermijn. Maar er zijn ook evenementen die binnen de standaard termijn van 8 weken zouden kunnen worden vergund. Voor risico-evenementen zou tevens de indieningstermijn verhoogd moeten worden naar 12 weken. Een indieningstermijn van 4 weken strookt niet met een beslistermijn van 12 weken. Dit laatste geldt voor alle genoemde activiteiten onder 1:2, derde lid.

De binnenevenementen worden in Haarlem alleen in het kader van de gebruiksvergunning brandveiligheid gereguleerd (maximum aantal mensen, vluchtwegen etc.). Bij het vaststellen van het nieuwe evenementenbeleid wordt nu nader bekeken of we hiermee afdoende regulerend optreden: dekken de voorschriften van de gebruiksvergunning wel alle aspecten die we willen reguleren bij binnenevenementen af? Of willen we bijvoorbeeld ook de beveiliging kunnen reguleren?

Horeca en terrassen

Haarlem hanteert zoals gezegd geen exploitatievergunningstelsel voor de horeca. Zo wordt er apart vergunning verleend voor de exploitatie van een terras. Ondernemers geven aan dat hiermee onduidelijk is of op het terras dezelfde regels gelden als in de horeca-inrichting zelf. Verder wordt als knelpunt ervaren dat het nu niet mogelijk is om bij winkels, niet zijnde inrichtingen in de zin van de Drank- en horecawet, een terras te exploiteren.

Er wordt ook een knelpunt ervaren in de regels die aan een terrasvergunning worden verbonden, zoals de vrije doorloopruimte en regels rondom het inrichtingsplan.

De koppeling van inrichtingseisen aan het verlot alcoholvrij levert in de praktijk geregeld problemen op, omdat niet kan worden voldaan aan het realiseren van het vereiste aantal Wc's binnen het beschikbare oppervlak van de inrichting. Verder lijkt het vereisen van een verlot voor alle typen alcoholvrije horeca wat veel van het goede, zeker waar er geen sprake is van risicovolle categorieën inrichtingen zoals daghoreca. Een koppeling van het verlotvereiste aan de wijze van exploitatie en de sluitingstijden lijkt raadzaam. Daartegenover staat dat het logisch lijkt dezelfde regels te stellen aan elk horecabedrijf.

Reclamebeleid

Het reclamebeleid gaat er vanuit dat alle reclame hinderlijk is. Afgezet tegen de bepaling in de APV die hierop betrekking heeft, en waar toetsingsgronden zijn opgenomen die toezien op hinder of gevaar voor het verkeer, sluit dit beleid niet aan, want het beleid is hierdoor veel strikter dan de regel zelf.

Sportaccommodaties

Op diverse sportaccommodaties wordt de onbeperkte toegankelijkheid van de complexen als een knelpunt gezien, vanwege de overlast in de avond en nacht. Door toegang tot de complexen in de APV te regelen kan er mogelijk effectiever tegen overlast worden opgetreden. Dit punt wordt met het wijzigingsvoorstel van de APV meegenomen.

Venten

Het venten in Haarlem is toegestaan, tenzij de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. Ondernemers geven aan dat het venten met krantjes als hinderlijk wordt ervaren. De venters wachten passanten op en blokkeren hen de weg. Om dit te ontwijken lopen mensen snel door en daardoor gaan zij ook de winkels voorbij.

Geluid

Bij artikel 4:3 kan het achtste lid worden geschrapt. Dit regelt het sluiten van deuren en ramen tijdens een incidentele festiviteit. Aangezien Haarlem dit artikel echter heeft uitgebreid met extra dagen voor sportgelieerde activiteiten, waarbij enig geluid op het sportveld is toegestaan, is het duidelijker dit artikel op te nemen in de algemene regels die bij de bevestiging van de kennisgeving worden meegezonden.

Standplaatsen

Wat betreft standplaatsen zijn er op dit moment hiaten hoe om te gaan met weggrijdbare kiosken en de zogenoemde 'foodtrucks'. Want in de bepalingen wordt er vanuit gegaan dat er vanaf een vaste plaats goederen of diensten worden aangeboden. Ook is onduidelijk wat wordt verstaan onder 'diensten' die vanuit standplaatsen worden aangeboden. Het huidige beleid is van 2010. Momenteel wordt er nieuw beleid gemaakt omtrent de standplaatsen.

5.2 Overbodige regels

Ook los van ervaren knelpunten is in de evaluatie gekeken naar regels die nu in de APV staan die overbodig zijn, in de zin dat zij zaken regelen waaraan geen behoefte is of onnodig ingewikkeld zijn. In dat verband is de inbreng vanuit de raad bekeken. Deze inbreng is in eerste instantie ingebracht in het kader van ‘Minder regels, minder handhaving’. De inbreng is echter ook los van die achtergrond nuttig in de beoordeling van de vraag waar in de APV onnodige regels zijn opgenomen.

In een schema, dat is bijgevoegd als bijlage 2 bij dit rapport, is een volledig overzicht gegeven van de gedane voorstellen. Daarbij is, in overleg met betrokken raadsleden, een inschatting gemaakt van de wenselijkheid en haalbaarheid van de gedane voorstellen.

Gedrukte stukken en reclamemateriaal

In de artikelen 2:6, 4:9a en 5:16 van de Haarlemse APV zijn regels opgenomen over het aanbieden van gedrukte en geschreven stukken alsmede het verspreiden van reclamemateriaal. Deze artikelen dienen echter een ander doel en hebben een andere grondslag. Daarbij is artikel 5:16 inmiddels ondergebracht in artikel 5:15, wat in de volgende APV zal worden meegenomen. Samenvoegen wordt afgeraden.

Straatoptredens

Nu geldt voor het verzorgen van straatoptredens dat op de beslissing op de ontheffingsaanvraag niet de LSP van toepassing is. Dit is ook de manier waarop het in de model-APV wordt geregeld. Omdat in de praktijk geen problemen optreden wat betreft het besluiten binnen de daarvoor gestelde termijn, kan de LSP op dit ontheffingsstelsel van toepassing worden verklaard.

Aanlegvergunning

De betrokken raadsleden hebben aangegeven dat deze vergunning zou kunnen worden geschrapt, nu de gemeente sowieso wegbeheerder is en uit dien hoofde bevoegd om op te treden. In de praktijk is de vergunningplicht echter nodig bij het aanleggen van kabels en leidingen en tevens bij verzoeken van particulieren en ondernemers voor het verrichten van rioolwerkzaamheden. Daarnaast is het de grondslag voor de omgevingsvergunning. Voorgesteld wordt daarom om deze vergunning niet te schrappen.

Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp en hinderlijke of gevaarlijke reclame

Artikel 2:15 verbiedt het aanbrengen van hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp. Artikel 4:15 voorziet hierin wat betreft hinderlijke of gevaarlijke reclame. De artikelen kunnen niet, zoals door de raadsleden voorgesteld, worden samengevoegd vanwege de verschillende grondslagen van de artikelen.

Benzinepompen

In de Haarlemse APV is een verbodsbepaling opgenomen ten aanzien van belemmerende benzinepompen (2:23a). Aangezien dit in de milieuvergunning wordt geregeld en er ook in de handhavende sfeer geen uitvoering aan wordt gegeven, is dit artikel overbodig en kan het worden geschrapt.

Terrasvergunning en verlov alcoholvrij

De suggesties om (onderdelen van) de bepalingen omtrent de terrasvergunning en het verlov alcoholvrij te schrappen worden meegenomen bij de herziening van de horecaparagraaf.

Ordeverstoring bij evenementen

In artikel 2:26 van de Haarlemse APV is geregeld dat het verboden is om de orde te verstoren bij een evenement. Voor handhaving is dit noodzakelijk, hiermee kunnen mensen van een evenement worden geweerd. Het voorstel van de raadsleden om de bepaling te schrappen is niet wenselijk.

Nachtregister

Op de regel, dat degene die in een inrichting nachtverblijf houdt of als kampeerder verblijft verplicht is om gegevens te verstrekken voor het nachtregister, wordt niet op toegezien laat staan gehandhaafd. De regel is daarmee overbodig.

Betreden van plantsoenen e.d.

De vernieling van plantsoenen e.d. (artikel 2:45) is naar het oordeel van de raadsleden een kwestie die al geregeld is in het Wetboek van Strafrecht. De bepaling kan echter niet uit de APV worden geschrapt, handhaving via dit artikel is namelijk veel efficiënter dan via het Wetboek van Strafrecht.

Loslopend vee

Het gebod dat de rechthebbende op vee ervoor zorgt dat het vee niet op de weg loopt (artikel 2:62) is in de praktijk geen zaak waarop wordt toegezien of wordt gehandhaafd. De bepaling is overbodig.

Bijen

Hetzelfde geldt voor de in artikel 2:64 opgenomen verplichting om kennis te geven als men bijen houdt: daar wordt in de praktijk niet op gehandhaafd. Doel is echter niet handhaving van de melding maar een efficiënte handhaving bij overlast. Schrappen van dit artikel wordt om die reden afgeraden.

Sekswinkels en erotisch-pornografisch materiaal

In artikel 3:10 is een verbod opgenomen om sekswinkels te exploiteren in aangewezen delen van de gemeente. Omdat deze bepaling verouderd is, kan deze uit de APV verdwijnen. Dit geldt ook voor het aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografisch materiaal (artikel 3:11).

Ontheffing Te koop aanbieden van voertuigen

In artikel 5:3 is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen voor het verbod om voertuigen op de weg te koop aan te bieden of te verhandelen. In de praktijk worden er geen ontheffingen verleend, dus kan deze ontheffing wordt geschrapt. De verbodsbepaling zelf blijft wel in stand.

Kampeermiddelen

Hetzelfde geldt voor de ontheffingsmogelijkheid opgenomen in artikel 5:6 van het verbod om kampeermiddelen e.a. langer dan drie dagen op de weg te parkeren. Ontheffingen worden zeer sporadisch aangevraagd.

Ontheffing Reclamevoertuigen

Er is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen in artikel 5:7 van het verbod om een reclamevoertuig op de weg te parkeren met als doel handelsreclame te maken. Ontheffingen worden zeer sporadisch aangevraagd, maar schrappen van die mogelijkheid maakt het onmogelijk om bijvoorbeeld bij evenementen op deze wijze vooraf reclame te maken. Opnemen in evenementenvergunning is niet mogelijk, aangezien hierbij vaak verschillende aanvragers zijn en verschillende tijdstippen van de aanvraag. Schrappen wordt daarom afgeraden.

Inzameling van geld of goederen

In artikel 5:13 is bepaald dat het zonder vergunning verboden is een openbare inzameling van geld en goederen te houden. Deze bepaling is overbodig omdat in praktijk niet of nauwelijks problemen spelen op dit vlak.

Voorwerpen op, aan of boven de weg

Het voorstel om lid 5 van artikel 2:10 te schrappen (de bevoegdheid van het college om een omgevingsvergunning te verlenen) kan niet worden gevolgd omdat dit de grondslag vormt voor Wabo-vergunningen.

Uitwegvergunning

De raadsleden hebben met betrekking tot de uitwegvergunning (artikel 2:12) aangegeven dat deze kan worden geschrapt, nu de gemeente reeds als wegbeheerder kan optreden. Ook hier geldt dat dit niet mogelijk is, omdat het de grondslag voor Wabo-vergunningen vormt.

Winkelwagentjes

In 2:14 is de verplichting opgenomen dat een winkelier zijn winkelwagentjes voorziet van het bedrijfslogo (of ander herkenningsteken) en wagentjes uit de omgeving van het bedrijf verwijdert. Deze bepaling blijft noodzakelijk om overlast van winkelwagentjes effectief te kunnen handhaven.

6. Conclusies en aanbevelingen

Op grond van de bevindingen uit de evaluatie kunnen de volgende conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

6.1 Conclusies

Algemene kaders voor opstellen en actualiseren van regels in de APV

Voortbordurend op de uitgangspunten die de VNG ten grondslag legt aan zijn modelverordeningen, is het raadzaam om bij het opstellen en bijstellen van de regels in de APV vaste kaders te hanteren. Regels die worden gesteld moeten proportioneel zijn ten opzichte van het vraagstuk dat zij beogen op te lossen. Uitgaande van de wens om de regeldruk zo beperkt mogelijk te houden, daarmee ook de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten voor de gemeente binnen de perken houdend, heeft het werken met algemene regels de voorkeur boven vergunning-, ontheffing- en overige toestemmingsstelsels. En als er regels gelden, moeten zij handhaafbaar zijn en moet op de naleving ook daadwerkelijk worden toegezien.

Afwijkingen in de APV van Haarlem

De APV van Haarlem volgt de model-APV van de VNG. Dit is behoudens lokaal specifiek gemaakte keuzes. Deze liggen op een aantal gebieden. Voor het merendeel zijn deze keuzes ook nu nog houdbaar en leiden zij niet tot aanpassingen.

De grootste afwijking betreft de horeca. Daar heeft Haarlem gekozen voor een systeem waarbij de horeca deels vanuit de Drank- en horecavergeving wordt gereguleerd en deels vanuit het verloop alcoholvrije drank. Er gelden separate regels over terrassen en sluitingstijden.

Wat betreft evenementen, standplaatsen en prostitutie is nieuw beleid resp. nieuwe model-regelgeving in de maak. Voor reclame is dit ook gewenst, maar nog niet in gang gezet. Pas als dit beleid en de nieuwe model-regels beschikbaar zijn, is duidelijk of en zo ja hoe dit leidt tot aanpassingen van de regels van de Haarlemse APV.

Knelpunten en overbodige regels

Er worden uiteenlopende knelpunten ervaren in de toepassing van de APV op het gebied van evenementen, horeca, terrassen, standplaatsen, venten en reclame. Ook de voorwerpen-bepaling in de APV (2:10) levert problemen op. Deze knelpunten vinden hun oorsprong in onderliggend beleid (niet actueel of onduidelijk), maar ook in de regels zelf (vormgeving). Wat betreft evenementen, standplaatsen en prostitutie geldt dat er nieuw beleid in de maak is. Bij het ontwikkelen van dit nieuwe beleid worden de geconstateerde knelpunten meegenomen. Wat betreft de horeca geldt dat er een bestuurlijke keuze nodig is voor het handhaven van het huidige systeem van regulering, dan wel het maken van een overstap naar een exploitatievergunningstelsel. Qua overbodige regels zijn zinvolle voorstellen vanuit de raad gedaan, die deels worden overgenomen.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van de evaluatie worden de volgende drie aanbevelingen gedaan.

1. Pas de APV aan waar duidelijk is dat sprake is van overbodige regels en knelpunten die hun oorsprong vinden in het onderliggend beleid of de vormgeving van de regels.
2. Wacht de nieuwe model-regels op het gebied van prostitutie af, alsmede het beleid dat nu in de maak is op het gebied van evenementen, terrassen, standplaatsen en reclame, teneinde te beoordelen tot welke aanpassingen dit leidt in de bepalingen van de APV.
3. Zet de voor- en nadelen van het huidige systeem van regulering van de horeca op een rijtje en zet dit af tegen de voors en tegens van regulering door middel van een exploitatievergunningstelsel.

Maak op basis hiervan een bestuurlijke keuze over de meest adequate wijze van regulering van de horeca in Haarlem.

Bijlage 1: Overzicht verschillen APV Haarlem en model-APV van de VNG

<invoegen overzicht>

Bijlage 2: Voorstellen raadsleden ‘Minder regels, minder handhaving’

<invoegen overzicht>

Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde documenten en personen

Documenten

model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (versie februari 2016)

Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Haarlem (www.overheid.nl)

Diverse beleidsstukken, aanwijzingsbesluiten en nadere regels onder de APV Haarlem

Mondelinge informatie is verkregen van de volgende personen:

Afdeling/organisatie	Met wie
GOB	Herman Wals, Tim van Duijn, Paul Vetter en Machiel Bom
DVV/V&H/team integrale handhaving	Barbara Haan, Esther van Diepen en Peter de Koning
DVV/V&H/team OOV en team kwaliteit	Marije Bekker, Carin Hageman en Jos Lubbers
Stadszaken/E&C	Eric Evertse
Stadszaken/OGV (verkeer) en groen	Frank Kool, Mady Franssen en Laura Meuleman
DVV/VTH/team vergunningverlening	Ton van Buggenum, Mirjam Quax en Hans van Everdingen
DVV/VTH/team toezicht en handhaving	Arnold Broekmeijer, Andre Schous en Theo Blijleven (schriftelijk)
Politie	Sven Carree
Raadsleden/ commissie bestuur	dhr. F. Garretsen, mw. H. van der Smagt, dhr. G. van Driel en dhr. M. Rijssenbeek
CMG	Fred Postma
Horeca Haarlem	Falko Bloemendaal