

## Raadsvoorstel



Onderwerp **Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (APVG) 2021**  
Steller/telnr. Iwan Hop/ 8265 Bijlagen 3

---

Classificatie  Openbaar  Geheim  
 Vertrouwelijk

Portefeuillehouder **Koen Schuiling** Raadscommissie **F&V**

Langetermijn agenda (LTA) LTA ja:  Maand Jaar 2020  
Raad LTA nee:  Niet op LTA

---

### Voorgesteld raadsbesluit

#### De raad besluit

- I. de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (APVG) vast te stellen;
- II. de vaststelling van de APVG bekend te maken via Overheid.nl en in werking te laten treden op 1 januari 2021.

---

### Samenvatting

De drie bestaande Algemene Plaatselijke Verordeningen van Groningen, Haren en Ten Boer dienen vanwege de herindelingsregelgeving, de Wet Arhi, uiterlijk 31 december 2020 geharmoniseerd te zijn. Met dit voorstel kunt u tijdig een geharmoniseerde, nieuwe, Algemene Plaatselijke Verordening (verder: APV) voor de nieuwe gemeente vaststellen waarmee we in staat zijn om op 1 januari 2021 van start te kunnen gaan met de nieuwe APV.

B&W-besluit d.d.: 16-06-2020

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

**Datum**

## **Vervolg voorgesteld raadsbesluit**

### **Aanleiding en doel**

---

In het kader van de gemeentelijke herindeling is het noodzakelijk om de bestaande lokale Algemene Plaatselijke Verordeningen (verder APV) te harmoniseren. Zoals u weet, wordt in de APV een groot aantal onderwerpen met betrekking tot openbare orde en veiligheid geregeld. Op basis van de APV is eveneens een (groot) aantal nadere regels/beleidsregels vastgesteld door de (voormalige) colleges. Na de vaststelling van de nieuwe APV door uw raad, zullen ook de op de APV gebaseerde nadere regels/beleidsregels geharmoniseerd worden door het college. Dat geldt eveneens voor de Bijlagen bij de APV, deze bevatten voornamelijk aanwijzingsbesluiten. Kortgezegd vormt de APV het door u geformuleerde kader waarbinnen wij, ter uitvoering daarvan, nadere regels of beleidsregels kunnen uitwerken. Uiteraard kunt u de inhoud van de APV altijd aanpassen, als daarvoor aanleiding is, en kunnen wij de daaraan gekoppelde regelingen en beleid, binnen de door u geformuleerde kaders, aanpassen.

Bij de harmonisering is het algemene uitgangspunt dat de regelingen van de voormalige gemeente Groningen leidend zijn, maar daar waar de voormalige gemeenten Haren en Ten Boer betere regelingen hadden, deze overgenomen kunnen worden. Ook wordt bij de harmonisering van regelingen beoordeeld of het mogelijk is om te dereguleren dan wel aansluiting te zoeken bij zogenoemde modelregelingen, bijvoorbeeld van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (verder VNG). Voor de nu voorliggende nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening Groningen heeft dat ook een rol gespeeld. Weliswaar is voornamelijk het Groningse model gevolgd, de oude Groningse APV was vanwege de grootstedelijke problematiek veel uitgebreider en gedetailleerder in uitwerking, toch is in een aantal gevallen aansluiting gezocht bij Harense en Ten Boerse regelingen. Ook is in een aantal gevallen het model van de VNG gevolgd. Dat wordt bij het gedeelte hierna onder "Argumenten en afwegingen" nader toegelicht.

In bijlage 3 staan de oude APV's naast elkaar opgenomen Voorzover de teksten gekleurd zijn, geldt dat groen betekent dat de bepalingen onderling hetzelfde zijn, blauw bijna hetzelfde en rood verschillend. In de laatste kolom zijn ter vergelijking de bepalingen van de Modelverordening opgenomen.

Wij stellen voor de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 vast te stellen.

### **Kader**

---

De APV wordt vastgesteld op grond van Artikel 149 van de Gemeentewet.

### **Argumenten en afwegingen**

---

De bestaande drie Algemene Plaatselijke Verordeningen (verder: APV's) kennen regels over dezelfde onderwerpen en kwamen op een groot aantal artikelen dan ook met elkaar overeen. Uiteraard kenden de APV's onderling ook verschillen, voortkomend uit de beleidskeuzes die de voormalige gemeenten voor hun grondgebied hebben gemaakt.

De Groningse APV was het meest uitgebreid, aangezien voor een stad met de omvang van Groningen nu eenmaal veel meer geregeld dient te zijn dan voor een dorp. Denk daarbij bijvoorbeeld aan betaald voetbal, horeca- en prostitutie en de recente regels om misstanden in de kamerverhuursector aan te kunnen pakken.

In de projectgroep, waarin de harmonisering van de APV's is voorbereid, is input gegeven door medewerkers van de betrokken directies. Daarbij hebben zij aangegeven welke keuze voor de betreffende Afdelingen in de APV het beste aansluiten bij de situatie die na de herindeling is ontstaan.

De APV bestaat uit een aantal Hoofdstukken, onderverdeeld in Afdelingen waarin verschillende onderwerpen worden geregeld. Hieronder zal per Hoofdstuk en Afdeling aangegeven worden waar de overeenkomsten zijn en waaruit verschillen bestonden. Ook wordt aangegeven welke keuzes daarin zijn gemaakt voor de nieuwe APV 2021.

Het algemene uitgangspunt bij de harmonisatie is dat bij onderlinge verschillen de Groningse situatie leidend is.

### **Hoofdstuk 1: Begripsomschrijvingen**

In dit hoofdstuk worden de begrippen welke in de APV worden gebruikt, uitgelegd. Deze waren binnen de drie gemeenten voor het grootste deel identiek. Hiervoor hoefden dan ook geen keuzes te worden gemaakt. Wel is een extra weigeringsgrond opgenomen. Dit stelt ons in staat om een vergunning te kunnen weigeren indien een aanvrager in het

verleden (al) diverse keren zich niet heeft gehouden aan aan deze aanvrager verbonden vergunningvoorschriften. Verder is artikel 1:9 (termijnen) aangepast en in overeenstemming gebracht met de modelverordening.

In artikel 1:11 is een aantal vergunningen uitgesloten van de werking van de Lex Silencio Positivo (fictieve vergunning bij niet tijdig beslissen). De meeste hier uitgesloten vergunningen waren ook al in de voorgaande APV's in dit artikel opgenomen. De voornaamste redenen voor uitsluiting kunnen worden gevonden in de bescherming van de openbare orde en de volksgezondheid (2:15, 2:26, 2:27, 2:43, 3:3, 4:24, 5:25, 5:36 en 5:42), wat dwingende redenen van algemeen belang zijn. De verkeersveiligheid is eveneens een dwingende reden van algemeen belang (2:7). Verder kan hierop worden aangevuld dat het onwenselijk is om vergunningen of ontheffingen, zoals in artikel 1:11 genoemd, van rechtswege te laten verlenen zonder dat er een goede inhoudelijke toets van de aanvragen heeft plaatsgevonden en is voltooid. Hiermee kunnen onomkeerbare situaties worden voorkomen. Dat zijn, naast de eerder genoemde redenen, ook dwingende redenen van algemeen belang.

## **Hoofdstuk 2: Openbare Orde**

### ***Afdeling 1: bestrijding van ongeregelheden***

In deze afdeling had Groningen meer geregeld dan Haren en Ten Boer. De artikelen die de drie gemeenten alle drie kenden, kwamen sterk overeen. Het Groningse model is dan ook aangehouden.

### ***Afdeling 2: Betoging***

Deze afdeling toonde sterke overeenkomsten. Wel is hier gekozen om de tekst uit de modelverordening over te nemen omdat deze een betere verwoording kent dan gebruikt werd door de voormalige gemeenten.

### ***Afdeling 3: Verspreiding van gedrukte stukken***

Deze afdeling toonde sterke overeenkomsten. De Groningse variant is daarom aangehouden. Voor Groningen en Ten Boer gold verder dat de positieve beschikking bij niet tijdig beslissen niet van toepassing was, voor Haren wel. Voor Haren en Ten Boer geldt nu ook dat een meldingsplicht ontstaat voor niet-commerciele organisaties.

### ***Afdeling 4: Vertoningen e.d. op de weg (straatartiesten)***

Alleen Groningen en Haren kenden deze bepaling, zij het verschillend. In Groningen was daarvoor een vergunningplicht opgenomen, in Haren kon daarvoor ontheffing worden verleend. Aangzien een vergunningplicht duidelijker is dan een ontheffing is het Groningse model aangehouden en gaat deze nu ook gelden voor Haren en Ten Boer.

### ***Afdeling 5: Bruikbaarheid en aanzien van de weg***

Deze was deels verschillend en deels overeenkomend. Wel bestonden de verschillen voornamelijk in taal- en woordgebruik. De strekking kwam grotendeels overeen met dien verstande dat in Groningen meer geregeld was. De Groningse variant is daarom aangehouden. Wel is artikel 2:7 (vergunningplicht voor plaatsen voorwerpen op, aan of boven de weg) anders vormgegeven/ geformuleerd om tegemoet te komen aan de op handen zijnde invoering van de Omgevingswet.

In artikel 2:9 zijn de regels met betrekking tot de inrit-/uitweg geregeld. Binnen de voormalige gemeente Groning geldt een meldingsplicht. De voormalige gemeenten Haren en Ten Boer kenden een vergunningplicht voor het maken of veranderen van een uitweg. De meldingsplicht blijkt in de praktijk niet werkbaar. Door deze wijziging wordt ook een betere aansluiting gevonden bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en andere aanvragen om omgevingsvergunningen. Bij verband tussen verschillende activiteiten kan zo een meer zorgvuldige beslissing worden genomen.

### ***Afdeling 6: Veiligheid op de weg***

Groningen kende in deze afdeling meer bepalingen dan Haren en Ten Boer. Daar waar alle drie gemeenten gelijksoortige bepalingen kenden, kwamen deze sterk overeen. De Groningse variant is daarom aangehouden. Een aantal artikelen stond opgenomen als vervallen in de voormalige APV van Groningen, zoals het veroorzaken van gladheid, winkelwagentjes en het openen van straatkolken. Vanwege de harmonisering en opschoning van de artikelen zijn deze artikelen dan ook niet meer opgenomen in de nieuwe APV.

### ***Afdeling 7: Evenementen***

De verschillen in de drie oude APV's omtrent evenementen zijn in kaart gebracht. Op hoofdlijnen is de regelgeving vergelijkbaar, mede omdat de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Regionale multidisciplinaire leidraad veiligheid publiekevenementen van Veiligheidsregio Groningen veelgebruikt uitgangspunten bevatten. Iedere voormalige gemeente kent een vergunningplicht voor evenementen. Kleine evenementen kunnen worden gemeld, vanwege een laag risico en ter beperking van de administratieve lasten voor zowel gemeente als organisator.

Kleine verschillen zijn er met betrekking tot indieningstermijnen en de definitie van het begrip evenement. Ook kent de voormalige gemeente Groningen een specifieke bepaling voor de binnenstad (melding niet mogelijk) en wordt de burgemeester de bevoegdheid toegekend om de indieningstermijn voor complexe evenementen afwijkend vast te stellen. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld bij een evenement als Koningsdag (een evenement dat veel voorbereiding vergt) worden gebruikt.

#### *Afstemming*

De verschillen zijn beperkt gebleken. Daarop is een conceptversie van Afdeling 7 Evenementen uitgewerkt door Stadstoezicht, waar nu de volledige vergunningverlening voor evenementen door Evenementenmanagement wordt uitgevoerd. In deze conceptversie is ook het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (in werking getreden in 2018) verwerkt en daarmee geactualiseerd. Dit landelijk geldende besluit is voor een groot deel in de plaats gekomen van de regelgeving zoals die was opgenomen in de gemeentelijke brandveiligheidsverordeningen. De conceptversie is voorgelegd aan de verschillende adviseurs (o.a. de Politie, Veiligheidsregio Groningen, afdeling Stadsbeheer, afdeling Verkeer etc.) op evenementenvergunningaanvragen. Vervolgens is de conceptversie besproken met de gebiedsmanagers van Haren en Ten Boer.

De belangrijkste wijzigingen:

- Voor het doen van een melding geldt een aantal voorwaarden, waaronder het aantal personen dat op het evenement aanwezig is. Indien dit maximaal 200 personen zijn, volstaat een melding. Dat betekent voor de voormalige gemeenten Haren en Ten Boer een aanzienlijke versoepeling. In Haren diende je voorheen vanaf 150 personen een vergunning aan te vragen en Ten Boer al vanaf 100 personen.
- Activiteiten waarbij de straat afgesloten dient te worden zijn altijd vergunningplichtig. Dit is vanuit het oogpunt van veiligheid en bereikbaarheid een wens vanuit de hulpdiensten en de afdeling verkeer. In de voormalige gemeente Haren is dit al op deze wijze geregeld.
- Naast dat het verboden is een evenement zonder vergunning te organiseren wordt dit uitgebreid door het verbod zonder een vergunning een evenement toe te laten of feitelijk te leiden. Dit geeft toezichthouders de mogelijkheid om ook andere betrokkenen aan te spreken.
- Een aanvraag voor een evenement kan niet meer dan twaalf maanden voorafgaand aan het evenement worden gedaan. Een aanvraag waarvan de datum te ver in de toekomst ligt kan niet goed worden beoordeeld, bijvoorbeeld vanwege geplande werkzaamheden of samenloop met andere activiteiten.
- Het aanvragen van een meerjarige vergunning is niet mogelijk. Dit laatste is in voormalige gemeente Ten Boer nu wel mogelijk. De hulpdiensten en overige adviseurs vinden dit onwenselijk.

In Groningen wordt betaald voetbal gespeeld. Daarvoor is een aantal artikelen opgenomen die Haren en Ten Boer uitaard niet kenden. Deze blijven dan ook staan.

#### ***Afdeling 8: Toezicht op horecabedrijven en Afdeling 8a: Bijzondere bepalingen over horecabedrijven***

Voor de harmonisatie van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen op het onderdeel Toezicht op horecabedrijven kiezen we voor het model Groningen. De uitgaanskern van de gemeente Groningen is in omvang niet vergelijkbaar met de uitgaanskernen van voormalig gemeenten Haren en Ten Boer. De Algemene Plaatselijke Verordening Groningen is daarop ingericht.

Veel voorschriften zijn dan ook alleen in Groningen opgenomen. Wel zijn de meeste voorschriften, als ze in alle drie de APV's waren opgenomen, veelal overeenkomend in strekking waarmee inhoudelijk weinig veranderd.

In overleg met de Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Groningen, en de gebiedsteams van Haren en Ten Boer, is gekeken of de keuze voor het Groningse model geen overbodige regelgeving tot gevolg heeft voor de kleinere uitgaanskernen van Haren en Ten Boer. Daarbij is onder meer gekeken naar mogelijke toename van administratieve lasten voor horecaondernemers en mogelijke overlast voor inwoners. Dit lijkt niet het geval. De voornaamste wijzigingen zijn de Beleidsregels horecaterrassen en de aanvraagprocedure voor een terras. Deze zijn voor de binnenstad van Groningen binnen de diepenring strenger dan voor de dorpen en buitenwijken waar Haren en Ten Boer onder vallen. Waar nu nog een vergunning voor een terras aangevraagd moest worden kan straks een melding voor een terras worden volstaan.

Voor categorieën horecabedrijven kan de burgemeester een vrijstelling verlenen voor de exploitatievergunningplicht. Voor de meeste horecabedrijven is het niet nodig om deze vergunning te verlenen naast een Drank- en Horecaverunning. De keuze is gemaakt om de vergunning niet geheel af te schaffen, omdat er situaties zijn waar wel gelet op de openbare orde en veiligheid ingegrepen moet kunnen worden en een vergunning behulpzaam is om specifieke voorwaarden op te kunnen leggen. Bijvoorbeeld in gevallen waarbij er sprake is van herhaaldelijke incidenten. De vrijstelling wordt dan ingetrokken en een vergunning moet worden aangevraagd zodat voorwaarden kunnen worden opgelegd.

De wijzigingen voor horecaondernemers maken we kenbaar via (digitale) informatiebijeenkomsten en uitgebreide informatievoorziening op de gemeentelijke website.

#### ***Afdeling 9: Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf (hotel/camping)***

Alleen Groningen en Haren kenden deze afdeling en waren overeenkomstig. Inhoudelijk wijzigt hierin dus niets en gaat deze bepaling nu ook voor Ten Boer gelden.

#### ***Afdeling 10: Toezicht op speelgelegenheden***

De bepalingen in deze afdeling komen grotendeels overeen. Het Groningse model wordt daarom aangehouden waarmee inhoudelijk niks wijzigt voor Haren en Ten Boer.

#### ***Afdeling 11: Maatregelen tegen overlast en baldadigheid***

Alleen Groningen kende een bepaling over kraken en alleen Ten Boer een bepaling over bewakingsapparatuur. Kraken is inmiddels in hogere regelgeving vastgelegd en komt dan ook niet terug in de nieuwe APV. Het artikel over bewakingsapparatuur is in Groningen al eerder geschrapt en wordt dan niet meer opgenomen. Voor het overige binnen deze afdeling geldt dat Groningen meer bepalingen had opgenomen en dat daar waar de bepalingen in alle drie de APV's voorkwamen, deze grotendeels gelijkkluidend waren. Hierin verandert dus niks wezenlijks. De bepaling die alleen in Groningen was opgenomen over openbare fietsverkoop komt te vervallen. Dit komt in de praktijk al jaren niet meer voor. Groningen kende eveneens nog een eerder vervallen artikel over het bespieden van personen. Deze komt nu ook niet meer terug. Artikel 2:47 (vervoer inbrekerswerktuigen) is qua tekst nu overgenomen uit de modelverordening van de VNG evenals artikel 2:52 (hinderlijk gedrag op openbare plaatsen), artikel 2:53 (verboden gedrag bij of in gebouwen), artikel 2:55 (hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten), artikel 2:64 (drugsoverlast op straat). In artikel 2:50 (verboden drankgebruik) is aan de hand van praktijkervaringen in de handhaving in lid 1 openbare plaats opgenomen in plaats van op of aan de weg en is in lid 2 toegevoegd: voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.

Artikel 2:51 (verbod verspreiding van hinderlijke rookgassen) is toegevoegd (het bekende rookverbod).

Artikel 2:51a (rookverbod in bossen en natuurterreinen), artikel 2:62 a (loslopend vee) en artikel 2:64a (detectorverbod) zijn overgenomen van Haren.

In artikel 2:56 (bedelarij) is het woord actieve gewijzigd naar hinderlijke. Dit om de handhaafbaarheid te vergroten. Voor artikel 2:57 (loslopende honden) is een aanvulling van de modelverordening (en Ten Boer) overgenomen en geldt nu dat het college gebieden kan aanwijzen buiten de bebouwde kom waarvoor een aanlijngebod geldt. Nieuw is dat de verboden met betrekking tot loslopende honden niet gelden voor sociale hulphonden. In artikel 2:58 (verontreiniging door honden) is lid 3 toegevoegd naar aanleiding van praktijkervaringen. In artikel 2:59 (gevaarlijke honden) is lid 2 vanuit de modelverordening van de VNG overgenomen. Artikel 2:60 (gevaarlijke honden op eigen terrein) is toegevoegd en overgenomen van de modelverordening.

De overige bepalingen over dieren c.a. komen grotendeels overeen in de drie APV's waarmee de keuze voor het Groningse model geen nadere toelichting behoeft.

Het voormalige artikel 2:60 van de APV Groningen, overlast door skaters en skateboarders komt te vervallen. Dit komt in de praktijk niet meer voor.

#### ***Afdeling 12: bepalingen ter bestrijding van heling van goederen***

De bepalingen komen in de drie APV's grotendeels overeen waarmee de nieuwe situatie niet wijzigt.

#### ***Afdeling 13: Vuurwerk***

De artikelen over consumentenvuurwerk komen sterk overeen, daarin wijzigt dan ook niks. Haren en Ten Boer kenden bepalingen over carbirdschietsen. Groningen niet. In de nieuwe situatie is dan ook een nieuwe bepaling (artikel 2:71) opgenomen over carbirdschietsen. In principe geldt een verbod op carbirdschietsen. Wel kan de burgemeester nadere regels

vaststellen onder welke voorwaarden carbidschieten wel mogelijk is en krijgt hij de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen als niet kan worden voldaan aan de nadere regels. Verder kende de voormalige gemeente Groningen een bepaling over sluiting voor het publiek toegankelijke gebouwen (artikel 2:72). Dit wordt in de nieuwe situatie voortgezet.

### **Hoofdstuk 3: Regulering prostitutie en seksbranche**

Groningen heeft uitvoerige regelgeving met betrekking tot dit onderwerp. Haren en Ten Boer hadden uiteraard over dit onderwerp ook regelgeving opgenomen, maar gelet op het schaalverschil beduidend minder. Daar waar de drie APV's artikelen kenden over hetzelfde onderwerp, kwamen deze inhoudelijk sterk overeen. Vanwege de omvang van deze branche in Groningen, in vergelijking met Ten Boer en Haren, is bij de harmonisering ervoor gekozen om de Groningse variant volledig over te nemen.

De enige wijziging ten opzichte van de nieuwe APV ten opzichte van de APV van voormalig Groningen is dat de bepalingen met betrekking tot de tippelzone in de nieuwe APV niet terugkomen vanwege de sluiting van de tippelzone. De bepalingen die Haren kende met betrekking tot het tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke komt in de nieuwe APV niet terug. Deze is ook niet opgenomen in de Modelverordening van de VNG en komt in de praktijk nauwelijks voor. Mocht dit wel voorkomen, kan op andere grondslagen alsnog worden gehandhaafd.

### **Hoofdstuk 4: Bescherming van het Milieu en natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente**

#### ***Afdeling 1: Geluidhinder en verlichting***

Collectieve festiviteiten. Hierin zijn voornamelijk overeenkomsten. De verschillen zitten voornamelijk in de aantallen collectieve en incidentele festiviteitendagen: Groningen had daarvan 10, Ten Boer 9 en Haren 7. Voor de incidentele festiviteitendagen gold dat Groningen daarvan 2 had, Ten Boer 3 en Haren 5. In de nieuwe situatie is gekozen voor 9 collectieve dagen en 3 incidentele. Er is onderzocht hoeveel incidentele festiviteitendagen werd aangevraagd in Haren en dat bleek er niet veel te zijn, uitgezonderd die van het Meerschap. En ook het aantal collectieve festiviteitendagen kwam eigenlijk nooit op 10 uit. In de nieuwe situatie is de verdeling dus iets anders. De horecagelegenheden bij het Meerschap hebben dus twee incidentele minder, maar ook twee collectieve meer. Uit een gesprek met het Meerschap in het najaar van 2019 hebben we ook begrepen dat het niet echt wenselijk is, gelet op de groei van het aantal horecagelegenheden daar, om het aantal incidentele festiviteitendagen op dit niveau te houden. Dit leidt tot te veel geluidsoverlast.

De overige artikelen kwamen grotendeels met elkaar overeen waarmee voor de nieuwe situatie weinig verandert. Wel is artikel 4:5a toegevoegd (verbod oplaten ballonnen). Dit naar aanleiding van onze toezegging aan u van 20 mei 2019. Overigens kende Haren ook deels een dergelijk verbod. Het nieuw opgenomen verbod is breder.

#### ***Afdeling 2: Bodem-, weg- en milieuverontreiniging***

De bepalingen komen in de drie APV's grotendeels overeen.

#### ***Afdeling 3: Het bewaren van houtopstanden***

Binnen deze afdeling wordt de zogenaamde kapvergunning geregeld. De drie voormalige gemeenten kennen (sterk) afwijkende vergunningstelsels ten aanzien van het kappen van bomen. Groningen heeft de strengste regels, Ten Boer de minst strenge regels. Ook zijn er verschillen in de voorwaarden voor monumentaliteit en herplantplicht. De leges verschillen onderling ook sterk. Deze maken echter geen onderdeel uit van de harmoniseringsopgave van de APVG, maar zullen in de legesverordening aan de orde komen. De belangrijkste verschillen zijn:

#### ***Verschillen in regelgeving voormalige gemeenten***

Groningen: kapvergunning nodig vanaf 20 centimeter stamdoorsnede op 1,3 meter hoogte. Een boom is monumentaal als deze minimaal 50 jaar oud is, karakteristiek is en minimaal 10 tot 15 jaar te leven heeft. In de huidige 'Beleidsregels APVG Vellen van een houtopstand' is vastgelegd dat er in principe voor elke gekapte boom een nieuwe boom wordt herplant. Er zijn echter redenen om van dit principe af te wijken. Zo geldt de herplantplicht niet voor een overlast veroorzakende boom op een klein perceel (kleiner dan 300 m<sup>2</sup>) waarbij een nieuwe boom in de toekomst weer voor overlast kan gaan zorgen. Ook wordt geen herplantplicht opgelegd als aanplant volgens het bomenstructuurplan ongewenst is (kwaliteit boven kwantiteit). Andere redenen om geen herplantplicht op te leggen is wanneer de kapaanvraag betrekking heeft op dunnen of op een ruimtelijke ontwikkeling. Wanneer bij een ruimtelijke ontwikkeling geen geschikte ruimte is voor een nieuwe boom binnen het projectgebied, moet een financiële compensatie in het groencompensatiefonds worden gestort.

Ons college zal, na overleg met u, de beleidsregels harmoniseren nadat u de nieuwe APV heeft vastgesteld.

Haren: kapvergunning nodig vanaf 100 centimeter stamomtrek (circa 30 centimeter stamdoorsnede) op 1,3 meter hoogte. Een uitzondering geldt voor het kappen van één of meerdere bomen op het achtererfgebied van percelen tot 1000 m<sup>2</sup>. Hiervoor hoeft geen vergunning te worden aangevraagd. Een boom is monumentaal als deze minimaal 80 jaar oud is, minimaal 10 jaar te leven heeft, binnen de bebouwde kom staat en vermeld wordt op de door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde lijst met monumentale bomen. Er kan een herplantplicht worden opgelegd, maar hiervoor zijn verder geen beleidsregels opgesteld.

Ten Boer: alleen een kapvergunning nodig als de boom op de lijst met monumentale bomen staat. Gemeentelijke bomen zijn echter wel vergunning plichtig vanaf 20 centimeter stamdoorsnede op 1,3 meter hoogte. Een boom is monumentaal als deze minimaal 50 jaar oud is, karakteristiek is en minimaal 10 tot 15 jaar te leven heeft. Er kan een herplantplicht worden opgelegd, maar hiervoor zijn verder geen beleidsregels opgesteld.

#### *Uitgangspunten voor de harmonisatie van de APV*

Onze ambitie vanuit het groenplan Vitamine G is om onze gemeente te vergroenen en nieuwe bomen en bos aan te planten. In het klimaatakkoord is opgenomen dat gemeenten streven naar 1% meer bomen per jaar. De aanplant van veel bomen en bossen zorgt voor extra CO<sub>2</sub>-opslag. Daarnaast willen we de kwaliteit van het bestaande groen behouden en verder versterken zodat het groen nog beter kan voldoen aan de wensen van de toekomst zoals het tegengaan van hittestress en beter bestand zijn tegen boomplagen en ziektes en de effecten van klimaatverandering.

#### *Kapverbod: hoge bescherming via objectieve en eenvoudige regels*

We vinden dat de regels ten aanzien van het kappen van bomen complementair moeten zijn aan de ambities uit ons groenplan. Daarom kiezen we voor het vergunningstelsel dat het meeste bescherming biedt aan het behoud van bomen. Het oude Groningse stelsel voldoet daar aan. Dit betekent dat in de APVG zal worden opgenomen dat een kapverbod geldt voor bomen vanaf 20 cm stamdoorsnede, gemeten op 1,30 meter hoogte.

Het kappen van bomen roept vaak emoties op bij bewoners. Daarom is het zowel voor onze inwoners als voor de gemeentelijke organisatie van belang dat de criteria om een kapaanvraag te beoordelen objectief en eenvoudig te hanteren zijn. We maken daarom geen differentiatie van het kapverbod naar gebieden; het kapverbod vanaf 20 cm stamdoorsnede geldt voor iedereen. De enige uitzondering geldt voor bomen buiten de bebouwde kom omdat deze bomen niet onder de APV, maar onder de Wet Natuurbescherming (vroegere Boswet) vallen. Voor het kappen van bomen in het buitengebied hoeft dus geen vergunning bij de gemeente te worden aangevraagd, maar moet melding worden gedaan bij de provincie.

We stellen het belang van bomen voorop. Door het hanteren van een strenger kapverbod komen de bomen in Haren en Ten Boer meer op de kaart te staan en krijgen daarmee een betere bescherming. Voor de inwoners van Haren betekent dit een (iets) strengere norm voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning om een boom te kappen. Voor de inwoners van Ten Boer gaat het meeste veranderen. Zij zullen nu een vergunning nodig hebben terwijl dat eerst niet zo was.

#### *Monumentale boom: vanaf minimaal 50 jaar*

Wij vinden monumentale bomen waardevol. Niet alleen vanwege hun historische- en natuurwaarde, maar ook doordat monumentale bomen een grote belevingswaarde hebben voor de inwoners en bezoekers van onze gemeente. Vanuit de bomenstructuurvisie Sterke Stammen richten we ons op instandhouding en toename van het aantal monumentale bomen. De gemiddelde leeftijd van een boom in ons stedelijk gebied is 30 jaar. Een boom van 50 jaar of ouder is in deze zin bijzonder en niet eenvoudig inwisselbaar voor een nieuw exemplaar. Daarom zullen wij in de APVG als basisvoorwaarde opnemen dat een monumentale boom minimaal 50 jaar of ouder dient te zijn. We houden hierbij vast aan de voorwaarden van de voormalige gemeente Groningen en Ten Boer. Voor Haren betekent dit een versoepeling voor monumentaliteit. Meer bomen zullen een monumentale status krijgen en daarmee automatisch een hogere bescherming, te weten:

\* Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het kappen van een monumentale boom in geval van overlast geldt een zwaardere afweging. Via het 'beoordelingsformulier aanvragen omgevingsvergunning' wordt aan monumentale bomen een hogere waardering toegekend;

\* Wanneer bij ruimtelijke ontwikkelingen (zowel gemeentelijke, andere overheden, als dat van een projectontwikkelaar) monumentale bomen moeten worden gekapt is een vastgestelde Boom Effect Analyse (hierna: BEA) het toetsingskader;

\* Wanneer bij ruimtelijke ontwikkelingen monumentale bomen moeten worden gekapt en er zijn geen mogelijkheden voor behoud of herplant, moet financieel worden gecompenseerd. Voor monumentale bomen geldt een extra compensatiefactor waardoor per monumentale boom € 37.500,- financieel gecompenseerd moet worden. Hiermee wordt achteruitgang in bladmassa (deels) voorkomen.

Via de nota 'Bladgoud' brengen wij iedere vier jaar het aantal gemeentelijke en particuliere monumentale bomen in kaart. Het gemeentelijke bestand van monumentale bomen actualiseren we continu op basis van het vierjaarlijks onderhoud van de bomen. De particuliere monumentale bomen worden één keer in de vier jaar apart geïnventariseerd. De monumentale bomen in Groningen en Ten Boer hebben wij in beeld. Voor Haren betekent dit een versoepeling van de leeftijdsgrens voor monumentaliteit van 80 naar 50 jaar en vervalt ook de voorwaarde dat een monumentale boom op een vastgestelde lijst moet staan. We schatten in dat het aantal monumentale bomen hierdoor met circa 10.000 stuks zal toenemen.

#### *Aanscherping herplantbeleid*

We vinden de waarde van bomen belangrijk. Vandaar dat bij kapaanvragen altijd een herplantplicht wordt meegewogen om het groen in de stad op peil te houden. In de APV van alle drie gemeenten staat opgenomen dat het college bij kap een herplantplicht kan opleggen. De voormalige gemeente Groningen heeft daarbij nog extra voorwaarden opgenomen in de beleidsregels 'Vellen van een houtopstand'. Hierin is vastgelegd dat in principe voor elke gekapte boom een nieuwe boom moet worden terug geplant. Vanwege het ontbreken van een goede plantplaats is herplant op dezelfde plek niet altijd mogelijk en gelden daarom uitzonderingen. Onze ambitie is echter om de gemeente te vergroenen. Daarom zien wij redenen om de herplantplicht aan te scherpen. De groencompensatieregeling beperkt zich nu alleen tot bomen die vanwege een ruimtelijke ontwikkeling moeten worden gekapt en niet fysiek kunnen worden gecompenseerd. Deze regeling zou voor alle (gemeentelijke) bomen kunnen gelden wanneer geen ruimte is voor herplant van een boom op dezelfde plek. Dit betekent in de praktijk dat bij onderhoudsmaatregelen, zoals dunning, en bij het vervangen van bomen in straten (kwaliteit boven kwantiteit), bomen ter compensatie op een andere plek moeten worden herplant of financieel moeten worden gecompenseerd. De aanscherping van het herplantbeleid wordt op dit moment (juni 2020) nog door ons uitgewerkt en wordt opgenomen in de harmonisering van de beleidsregels. Na vaststelling van de APV (het kader) zullen wij u dit najaar de door ons voorgenomen invulling voor herplantplicht voorleggen. Wij zullen de aangescherpte beleidsregels voor herplantplicht vervolgens voor 1 januari 2021 vaststellen.

Aangaande de voorschriften kan dus worden opgemerkt dat deze de Groningse lijn voortzetten. Wel is een aantal artikelen herschreven (leesbaarder gemaakt) en zijn een aantal artikelen in elkaar geschoven ter verduidelijking (het oude artikel 4:15, bijzondere vergunningvoorschriften, is nu opgenomen in artikel 4:9). De vervaltermijn van de vergunning (artikel 4:12) is overgenomen van Haren. Verder is een aantal reeds eerder vervallen artikelen (4:12 en 4:13) niet opnieuw opgenomen ter opschoning en voor de actualisering van de nummering. Artikel 4:17 (schadevergoeding) is niet opnieuw opgenomen omdat dit nu is opgenomen in artikel 6:3 van de Wet natuurbescherming. Verder is artikel 4:19 (bestrijding boomziekten) gewijzigd. In de oude APV's werd gesproken over de bestrijding van Iepziekte, door de wijziging naar de bestrijding van boomziekten (overgenomen uit de handleiding 'goed iepenbeheer' van de Bomenwacht, hebben we nu een ruimere mogelijkheid in handen om zieke bomen aan te kunnen (laten) pakken dan de oude tekst.

#### ***Afdeling 4: Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast***

De artikelen in deze afdeling komen grotendeels overeen. De voornaamste verschillen zitten in artikel 4:22, de vergunningplichtige handelsreclame. Groningen heeft hiervoor nadere regels vastgesteld in de nota reclamebeleid 2016 in combinatie met de welstandsnota, Haren en Ten Boer niet. Gelet op het belang van het in goede banen leiden van handelsreclames, is het Groningse model gekozen. Het welstandsbeleid en het daaraan gekoppelde reclamebeleid wordt in het laatste kwartaal van 2020 geharmoniseerd.

***Artikel 4:21 (brom)fietswrakken vervalt, is al in artikel 5:5 geregeld. De artikelen in deze afdeling komen grotendeels overeen.***

#### ***Afdeling 5: Kamperen buiten kampeerterreinen***

Groningen en Haren hadden hiervoor gelijklopende bepalingen over opgenomen. Ten Boer kende de ze bepaling niet. Voor deze afdeling zijn de artikelen overgenomen uit de modelverordening van de VNG. Deze afdeling gaat nu ook voor Ten Boer gaat gelden.

### **Hoofdstuk 5: Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente**

#### ***Afdeling 1: Parkeerexcessen***

De artikelen in deze afdeling komen grotendeels met elkaar overeen. De Groningse APV was iets uitgebreider en actueler. Ook hier is het Groningse model dan ook opgenomen.

artikel 5:12a (stallen van (brom)fietsen, de tekst is aangepast om de actuele situatie beter te kunnen adresseren.



### ***Afdeling 2: Collecteren***

Alleen in Groningen en Haren. Komt grotendeels met elkaar overeen. Ten Boer kende deze afdeling niet. Het Groningse model is overgenomen.

### ***Afdeling 3: Venten***

Alleen in Groningen en Haren. Komt grotendeels met elkaar overeen. Ten Boer kende deze afdeling niet. Het Groningse model is overgenomen.

### ***Afdeling 4: Standplaatsen***

De bepalingen van Groningen, Haren en Ten Boer komen voor het overgrote deel met elkaar overeen. Het Groningse model is overgenomen. Het eerder vervallen artikel 5:22 (nadere regels standplaatsen) was al vervallen en komt dus niet terug in de nieuwe nummering.

### ***Afdeling 5 (oud): Snuffelmarkten***

Deze afdeling komt als geheel te vervallen aangezien er geen noodzaak meer is om dit te reguleren.

### ***Afdeling 6 (oud): Markten***

Komt eveneens te vervallen. Deze bepalingen zijn nu opgenomen in de Marktverordening. De ze wordt separaat geharmoniseerd.

### ***Afdeling 5 (nieuw): crossterreinen, gemotoriseerd- en ruiterverkeer in natuurgebieden***

De bepalingen in de drie APV's komen grotendeels met elkaar overeen. Het Groningse model is overgenomen. Wel is de tekst deels overgenomen van de Modelverordening van de VNG.

### ***Afdeling 6 (nieuw): Verbod om vuur te stoken***

De drie APV's kwamen grotendeels overeen. Voor de nieuwe situatie is de tekst uit de Modelverordening van de VNG overgenomen.

### ***Afdeling 7(nieuw): Verstrooiing van as***

De drie APV's kwamen grotendeels overeen. In artikel 5:27 is in lid 3 toegevoegd een ontheffingsmogelijkheid om op grond van bijzondere omstandigheden ook op schoolpleinen of kinderspeelplaatsen as te verstrooien.

### ***Afdeling 8: Straat- en wijknaamgeving en huisnummering***

Alleen in Groningen en Ten Boer opgenomen en komen grotendeels met elkaar overeen. De tekst van de artikelen is geactualiseerd naar de huidige wetgevingsstandaarden.

### ***Afdeling 9: Verhuur onzelfstandige woonruimte en kleine appartementen***

De bepalingen in deze Afdeling waren alleen opgenomen in Groningen naar aanleiding van misstanden onder kamerverhuurders en bemiddelingsbedrijven. Dit is op 1 januari 2019 ingevoerd en gaat nu dan ook gelden voor Haren en Ten Boer.

### ***Hoofdstuk 6: Straf-, overgangs- en slotbepalingen***

Deze afdeling regelt de juridisch technische afronding van de invoering van de nieuwe APV en staat dan ook op zichzelf.

### ***Overig***

Een aantal onderwerpen waren in de APV van Haren en Ten Boer wel geregeld en komen nu niet meer terug. Dit betreft onder meer de regeling over woonschepen. In Groningen wordt dit voor de nieuwe situatie buiten de APV in andere regelgeving vastgelegd.

### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

De APV is een stelsel van algemeen verbindende voorschriften, niet aan inspraak onderhevig, want het stelsel geldt voor alle inwoners van de Gemeente Groningen. Voor een aantal onderwerpen waar voor voornamelijk de inwoners van Haren en Ten Boer veel gaat wijzigen (horeca, evenementen) is met de doelgroepen uit de sectoren contact geweest over de te volgen koers. Ook zijn de gebiedsmanagers daarbij betrokken. Een aantal beleidsonderdelen dat aan voorschriften

van de APV is gekoppeld, wordt momenteel geharmoniseerd. Daarbij wordt in de voorbereiding van de besluitvorming door ons college uiteraard met doelgroepen gecommuniceerd en wordt u op de hoogte gehouden van de ingeslagen koers.

### **Financiële consequenties**

---

De wijziging van de APV heeft op zichzelf geen financiële consequenties. Wel vormt de APV de (juridische) grondslag voor vergunningen die op basis van de APV worden verleend. De aan deze vergunningen gekoppelde leges vinden echter hun grondslag in de Legesverordening. Deze wordt in het laatste kwartaal separaat geharmoniseerd.

### **Overige consequenties**

---

Het is noodzakelijk dat de nieuwe APV tijdig wordt vastgesteld om uiterlijk op 1 januari 2021 in werking te kunnen treden. Op grond van de wet Arhi vevallen namelijk per die datum de drie oude APV's van Groningen, Haren en Ten Boer. We kunnen het ons niet veroorloven om geen actuele APV te hebben.

#### *Relatie met de Omgevingswet*

Na invoering van de Omgevingswet heeft de gemeente één omgevingsplan voor haar gehele grondgebied<sup>1</sup>. In dat omgevingsplan staan regels die gaan over de fysieke leefomgeving. Ook onze verordeningen zullen (deels) moeten worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Dit gaat niet automatisch. We zullen bij het maken van (delen van) ons omgevingsplan zelf de verordeningen moeten integreren in dat omgevingsplan.

Niet alle regels uit onze verordeningen mogen echter in het omgevingsplan worden opgenomen. Sommige regels uit de verordeningen zullen worden overgeheveld naar ons omgevingsplan, terwijl andere regels in de verordeningen achterblijven.

De Omgevingswet en enkele AMvB's geven kaders over datgene dat in het omgevingsplan komt te staan. Deels zijn dit kaders die ook onder de huidige wetgeving gelden. Kaders die aangeven over wat wel en wat niet in het omgevingsplan moet, mag of kan worden opgenomen. Hierbij is een driedeling te maken:

1. Een deel van de regels uit onze verordeningen moeten in het omgevingsplan worden opgenomen. Ze mogen niet meer in een verordening geregeld worden. Het gaat hierbij om regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen.

2. Een deel van de regels uit onze verordeningen mogen in het omgevingsplan worden opgenomen. Wij mogen zelf een afweging maken of ze in het omgevingsplan of in de verordening geregeld worden. Het gaat hierbij om regels over het gebruik van de fysieke leefomgeving.

3. Een deel van de regels uit onze verordeningen mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Ze blijven in de verordening staan. Het gaat hierbij om regels op grond van de Gemeentewet die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid en over financiële regels.

Deze driedeling moet ook worden toegepast voor de regels uit onze APV. Voor alle regels in de APV zal de vraag moeten worden beantwoord of de regels in het omgevingsplan thuishoren of niet.

Grote delen van de APV zullen WEL in het omgevingsplan worden opgenomen. Enkele voorbeelden: de activiteiten het kappen van bomen, het aanleggen van een uitrit en het plaatsen van een ondergrondse container, wijzigen de fysieke leefomgeving (zie onder 1). Deze regels moeten uit de APV worden gehaald en in het omgevingsplan worden gezet. De regels over loslopende honden of verontreiniging door honden, gaan over het gebruik van de fysieke leefomgeving (zie onder 2). Deze regels mogen uit de APV worden gehaald en in het omgevingsplan worden opgenomen. Vanuit de gedachte om regels over de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk te bundelen is ons uitgangspunt dat deze regels WEL in het omgevingsplan worden opgenomen. Alleen als er gegronde redenen zijn om deze toch in de APV te laten staan, doen we dat. De regels over leges en een verbod om vuur te stoken, zijn primair gericht op financiën en de regulering van orde versturende gedragingen (de regel is gesteld met het oog op het effect op de openbare orde en niet met het oog op het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving). Deze regels mogen niet in het omgevingsplan en blijven staan in de APV.

---

<sup>1</sup> Tot voor kort zou de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden. Op 1 april jongstleden heeft de minister laten weten dat ze op zoek gaat naar een nieuwe datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Eind mei zal de minister een nieuwe beoogde inwerkingtredingsdatum aan het parlement sturen. De minister heeft benadrukt dat er sprake is van uitstel en niet van afstel. De gemeente gaat dan ook onverminderd door met de voorbereidingen voor de komst van de Omgevingswet.

**Vervolg**

---

Na vaststelling van de APV, wordt aan het college ter vaststelling de nadere regels en de aanwijsbesluiten aangeboden.

**Lange Termijn Agenda**

---

Niet van toepassing?

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Koen Schuiling

secretaris,  
Christien Bronda

*Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend*