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

Datum
13 december 2017
Ons kenmerk
TRE/U201700949
Lbr. 17/077
Bijlage(n)
4

Onderwerp
Inwerkingtreding Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen

Samenvatting

De Rijksoverheid streeft ernaar alle regels op het gebied van brandveiligheid landelijk te uniformeren. Voor bouwwerken is dat sinds 1 april 2012 geregeld in het Bouwbesluit 2012. Met ingang van 1 januari 2018 gelden er ook landelijke regels voor de brandveiligheid van 'overige plaatsen'. Het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen treedt dan in werking. Het gaat hierbij om 'niet-bouwwerken', zoals tenten op evenemententerreinen, tribunes en varende objecten. Nu hebben gemeenten deze onderwerpen geregeld in hun brandbeveiligingsverordening. Deze verordening komt per 1 januari 2018 (grotendeels) te vervallen. In veel gevallen zal de brandbeveiligingsverordening dan ook ingetrokken kunnen worden, en kan de eventuele bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's, in de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) ondergebracht worden. Verder verdient het aanbeveling de gegevens die moeten overgelegd bij de gebruiksmelding brandveiligheid ook te eisen bij de evenementenvergunning in de APV. Het besluit heeft ook gevolgen voor de Legesverordening en de Bouwverordening. In de bijlagen bij de ledenbrief hebben wij hiervoor een model wijzigingsbesluit opgenomen.

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

Aan de leden

Datum
13 december 2017
Ons kenmerk
TRE/U201700949
Lbr. 17/077
Bijlage(n)
4

Onderwerp
Inwerkingtreding Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen

Geacht college en gemeenteraad,

De Rijksoverheid streeft ernaar alle regels op het gebied van brandveiligheid landelijk te uniformeren. Voor bouwwerken is dat sinds 1 april 2012 geregeld in het Bouwbesluit 2012.
Met ingang van 1 januari 2018 gelden er ook landelijke regels voor de brandveiligheid van 'overige plaatsen' (*Stb*. 2017/373). Het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (hierna: het Besluit) treedt dan in werking (*Stb*. 2017/391). Het gaat hierbij om 'niet-bouwwerken', zoals tenten op evenemententerreinen, tribunes en varende objecten. Nu hebben gemeenten deze onderwerpen geregeld in hun brandbeveiligingsverordening. Een groot deel van de bepalingen in deze verordening komt per 1 januari 2018 van rechtswege te vervallen.
In veel gevallen zal de brandbeveiligingsverordening dan ook ingetrokken kunnen worden, en kan de eventuele bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's, in de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) ondergebracht worden. Verder verdient het aanbeveling de gegevens die moeten overgelegd bij de gebruiksmelding brandveiligheid ook te eisen bij de evenementenvergunning in de APV. Het besluit heeft ook gevolgen voor de Legesverordening en de Bouwverordening. In de bijlagen bij de ledenbrief hebben wij hiervoor een model wijzigingsbesluit opgenomen.

(Model) Brandbeveiligingsverordening 2012
Door inwerkingtreding van het Besluit vervallen de (meeste) bepalingen in de Brandbeveiligingsverordening 2012. In het onderwerp wordt immers door het Besluit voorzien. Voor zover de verordening bepalingen bevat over onderwerpen die niet geregeld worden door het Besluit, kunnen deze blijven bestaan. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als gemeenten in hun verordening de bestuurlijke boete hebben opgenomen conform artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's. Deze mogelijkheid blijft gehandhaafd, dus als gemeenten hiervan gebruik willen (blijven) maken moet dit bij verordening gebeuren. Bij het intrekken van de

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

brandbeveiligingsverordening kan de eventuele bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's, in de APV ondergebracht worden. Mocht de brandbeveiligingsverordening nog andere bepalingen bevatten die niet geregeld worden door het Besluit, dan behouden ook die bepalingen hun rechtskracht. In dat geval kan overwogen worden de brandbeveiligingsverordening niet in te trekken, maar deze te wijzigen.

Aanpassing andere (model)verordeningen
Naast de Model Brandbeveiligingsverordening 2012 worden de Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV), de Model Verordening leges (zie VNG nieuwsbericht van 31 oktober 2017) en de Model Bouwverordening aangepast.

Implementatiehandleiding
Brandbeveiligingsverordening
Hoewel de Wet veiligheidsregio's in artikel 3 voorschrijft dat de gemeente een brandbeveiligingsverordening moet vaststellen, is het niet zinvol een (vrijwel) 'lege' verordening in stand te laten. De verordeningsplicht uit de Wet veiligheidsregio's kan mogelijk vervallen wanneer dit Besluit in het regelcomplex van de Omgevingswet wordt ondergebracht. Daarop vooruitlopend zal de brandbeveiligingsverordening in veel gevallen ingetrokken kunnen worden. Van deze situatie wordt uitgegaan in het Model Raadsbesluit (bijlage 3). In het geval dat de brandbeveiligingsverordening nog andere bepalingen bevat in welk onderwerp het Besluit niet voorziet, kan overwogen worden de brandbeveiligingsverordening niet in te trekken, maar deze te wijzigen. In dat geval zullen in ieder geval de artikelen die corresponderen met de artikelen 1 t/m 7 en 9 van de Model Brandbeveiligingsverordening 2012 vervallen.

APV
De twee wijzigingen van de APV zijn facultatief. In de eerste plaats blijft de raad op grond van artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's bevoegd om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's. Voorheen was deze bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen geregeld in artikel 8 van de Model Brandbeveiligingsverordening 2012. Als het wenselijk is deze bevoegdheid te behouden of in te voeren, kan deze ondergebracht worden in de APV. Daarnaast bepaalt artikel 2.1, derde lid, van het Besluit dat geen gebruiksmelding nodig is voor een evenementenvergunning als bij de aanvraag de gegevens worden aangeleverd die voor een gebruiksmelding op grond van het Besluit nodig zijn. In verband hiermee voegen wij een nieuw tweede lid toe aan artikel 2:25 (evenementenvergunning) van de model-APV.

Model Verordening leges
In hoofdstuk 5 van titel 3 van de tarieventabel die behoort bij de Model Verordening leges zijn tariefbepalingen opgenomen voor vergunningen op grond van de brandbeveiligingsverordening. Omdat het vergunningvereiste per 1 januari 2018 vervalt en voor gebruiksmeldingen geen legesheffing mogelijk is, kan dit hoofdstuk vervallen.

Model Bouwverordening
In artikel 12.6 van de Model Bouwverordening is geregeld dat de bepalingen uit de brandbeveiligingsverordening die betrekking hebben op het brandveilig gebruik van bouwwerken, met de inwerkingtreding van de bouwverordening zijn vervallen. Nu met het Model Raadsbesluit de hele brandbeveiligingsverordening wordt ingetrokken, kan de verwijzing naar de

brandveiligheidsverordening geschrapt worden (bijlage 3). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit niet tot gevolg heeft dat de bepalingen uit de brandbeveiligingsverordening die op grond van artikel 12.6 vervallen zijn, daardoor herleven.

Deze ledenbrief bevat vier bijlagen:
Bijlage 1 - Beknopte uitleg Besluit.
Bijlage 2 - Was-wordt-tabel met artikelsgewijze toelichting: Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordeningen.
Bijlage 3 - Model Raadsbesluit intrekking Brandbeveiligingsverordening en wijziging [Algemene plaatselijke verordening,] Legesverordening en Bouwverordening: Opgemaakt in Word 2.0-format (GVOP/DROP) voor publicatie.
Bijlage 4 - Geconsolideerde tekstgedeelten van de model-APV, de Model Verordening leges en de Model Bouwverordening met wijzigingen bijgehouden.

Informatie
Het ministerie van Justitie en Veiligheid stuurt alle gemeenten een brief over het Besluit.

Voor inhoudelijke vragen over dit Besluit verwijzen wij u naar de Helpdesk Bouwregelgeving en Brandveilig gebruik van de Rijksoverheid.

Hoogachtend,



J. Kriens
Algemeen Directeur

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder ‘Producten & Diensten’ - ‘Brieven’.

Beknopte uitleg Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen

Algemeen
Artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien, en worden regels gesteld over de basishulpverlening op die plaatsen.
Het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (hierna: het Besluit) is op 12 oktober 2017 gepubliceerd (*Stb.* 2017/373). Het Besluit treedt per 1 januari 2018 in werking (*Stb.* 2017/391) en vervangt (voor het grootste deel) de Brandbeveiligingsverordening 2012.

Opbouw besluit
Het Besluit bestaat uit een gedeelte met algemene bepalingen, waaronder begripsomschrijvingen, de meldingsplicht, technische eisen en overgangsrecht.

Begrippen
Om aan te geven dat het om 'niet-bouwwerken' gaat werd in de Model Brandbeveiligingsverordening 2012 het begrip 'inrichting' gehanteerd.
Voor het duiden van het onderwerp in het Besluit komen de volgende begrippen voor:

- plaats: ruimtelijk begrensde oppervlakte, bestaande uit ten minste een gebied of bouwsel of een samenstelling daarvan;
- gebied: deel van de plaats dat geen bouwsel of bouwwerk is;
- bouwsel: bijeenkomsttent, tribune, podium of elke andere constructie die naar een plaats is gebracht of ter plaatse is geconstrueerd om daar kortstondig te functioneren;
- ruimte: voor personen toegankelijk bouwsel of deel van een bouwsel;
- besloten ruimte: een ruimte die door scheidingsconstructies omsloten is;
- verblijfsruimte: ruimte voor het verblijven van personen.

Tijdelijkheid
In de omschrijving van het begrip 'bouwsel' is bewust geen termijn opgenomen, omdat dit arbitrair zou zijn. Weliswaar zijn er rechterlijke uitspraken waarin sprake is van maximaal 31 dagen voor het plaatsen van een tent, of hoogstens drie weken voor het plaatsen van een tribune. Het hangt van de omstandigheden af wat een redelijke termijn is en wanneer wel sprake zou zijn van een bouwwerk. Om die reden is gekozen voor de aanduiding 'kortstondig', dit om wel de tijdelijkheid te benadrukken. In de Nota van toelichting bij het Besluit wordt uitgelegd dat bewust niet voor een scherp afgebakende periode is gekozen, maar dat bij het begrip 'kortstondig' gedacht kan worden aan een periode tot zes maanden.

Bevoegd gezag
Het bevoegd gezag is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de plaats geheel of in hoofdzaak is gelegen.

NEN-normen
In diverse artikelen wordt verwezen naar een NEN-norm of een NEN-EN-norm (Europese norm). Dit bevordert de uniformiteit.
Omdat deze normen aan verandering onderhevig zijn, bepaalt artikel 1.5 van het Besluit dat bij ministeriële regeling een lijst van deze normen wordt vastgesteld en bijgehouden. Op grond van de lijst kan bekeken worden welke norm van toepassing is.

Van vergunning naar melding (met formulier)
Het is niet langer nodig een vergunning aan te vragen voor brandveilig gebruik, een melding is voldoende. In artikel 2.1 van het Besluit wordt aangegeven in welke gevallen een melding verplicht

is. Deze komen in grote lijnen overeen met de situaties in artikel 2 van de Model Brandbeveiligingsverordening 2012. Wel is het aantal personen dat in georganiseerd verband tegelijk aanwezig zal zijn van 50 opgetrokken naar 150.
Voor het indienen van de gebruiksmelding geldt een aantal indieningsvereisten, zie artikel 2.3 van het Besluit.
De gebruiksmelding geschiedt op een daarvoor speciaal ontwikkeld formulier dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Het formulier komt zowel op papier als digitaal beschikbaar.

Schakelbepaling omgevingsvergunning en evenementenvergunning
Artikel 2.1 van het Besluit, dat de meldingsplicht regelt maakt hierop in het tweede en derde lid twee uitzonderingen.
Als voor de betreffende activiteit een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik is vereist hoeft niet ook nog een gebruiksmelding te worden gedaan. Hetzelfde geldt als voor het in gebruik nemen of gebruiken van een plaats of een gedeelte van een plaats een evenementenvergunning op grond van de Algemene plaatselijke verordening is vereist. De gegevens voor brandveilig gebruik worden dan al in het kader van de betreffende vergunningaanvraag aangeleverd.

Toezicht en handhaving
Het toezicht op de naleving van dit Besluit berust bij de gemeente. Dit is geregeld in artikel 61, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's: de bij besluit van het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren zijn met het toezicht belast.
Voor wat betreft de handhaving heeft de gemeente de volgende mogelijkheden:

- Bestuursrechtelijke handhaving door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht);
- Bestuurlijke boete. De gemeente kan gebruik maken van de bestuurlijke boete als dit bij verordening is geregeld (artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's);
- Strafrechtelijke handhaving. De strafmaat voor overtreding van de regels uit het Besluit is hechtenis van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie (artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's).

Overgangsrecht
Artikel 7.1 van het Besluit regelt het overgangsrecht. Als al een gebruiksvergunning is verleend op het moment van inwerkingtreding van het besluit hoeft er geen melding meer te worden gedaan. Alle relevante gegevens zijn al bekend bij het bevoegd gezag dus de melding zou een overbodige administratieve handeling zijn. Ook de eventuele voorwaarden die aan de vergunning verbonden zijn, kunnen blijven bestaan. Dit is alleen anders als deze voorwaarden op grond van het besluit niet gesteld hadden mogen worden. Dit kan het geval zijn als de voorwaarden volgens het besluit te zwaar zijn voor de betreffende activiteit, of dat voor die activiteit geen melding hoeft te worden gedaan. Als er op het moment van inwerkingtreding een aanvraag voor een gebruiksvergunning is gedaan wordt dit beschouwd als het doen van een melding. Het opleggen van nadere voorwaarden blijft mogelijk (artikel 2.4, derde lid, van het Besluit).
Een ingesteld bezwaar of beroep tegen de verleende vergunning heeft bij inwerkingtreding van het Besluit geen betekenis meer omdat tegen een melding geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Er is dan niet langer sprake van een procesbelang. Dit is anders als er bezwaar of beroep is ingesteld tegen een van de voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden, tenminste als het bezwaar of beroep aangemerkt kan worden als een bezwaar of beroep tegen een voorwaarde die op grond van artikel 2.4, derde lid, van het Besluit na een melding opgelegd zou kunnen worden.

Was-wordt-tabel Wijziging Model Algemene plaatselijke verordening en Model Verordening leges

Leeswijzer modelbepalingen

- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 2:25, tweede lid, van de Model Algemene plaatselijke verordening (nieuw).

In de 'bestaande tekst' zijn de woorden en leestekens waaraan iets verandert, *cursief* gezet.
In de 'nieuwe tekst' zijn de nieuwe woorden en leestekens **vet** gedrukt.

Wijziging Model Algemene plaatselijke verordening

Artikel 2:25 (artikel II, onderdeel A, van het wijzigingsbesluit) wordt gewijzigd als volgt:

Bestaande tekst	**Nieuwe tekst**
Artikel 2:25 Evenementenvergunning	**Artikel 2:25 Evenementenvergunning**
1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.	1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren. **[*2. Bij de indiening van de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, aangeleverd.*]**
2. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien: a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan […] personen; b. het evenement tussen […] en […] uur plaats vindt; c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 07.00 uur of na 23.00 uur; d. het evenement niet plaatsvindt op de rij baan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten; e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan […] m2 per object; f. er een organisator is; en g. de organisator ten minste […] werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.	**3.** Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien: a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan […] personen; b. het evenement tussen […] en […] uur plaats vindt; c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 07**:**00 uur of na 23**:**00 uur; d. het evenement niet plaatsvindt op de rij baan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten; e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan […] m2 per object; f. er een organisator is; en g. de organisator ten minste […] werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.
3. De burgemeester kan binnen […] dagen na ontvangst van de melding besluiten een klein	**4.** De burgemeester kan binnen […] dagen na ontvangst van de melding besluiten een klein

evenement te verbieden, indien er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. *4.* Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148*,* van de Wegenverkeerswet 1994. *5.* Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.	evenement te verbieden, indien er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. **5.** Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148 van de Wegenverkeerswet 1994. **6.** Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Het opschrift van hoofdstuk 6 en artikel 6:1 (artikel II, onderdeel B, van het wijzigingsbesluit) worden gewijzigd als volgt:

Bestaande tekst	**Nieuwe tekst**
Hoofdstuk 6. *Straf-*, overgangs- en slotbepalingen ***Artikel 6:1 Strafbepaling*** 1. Overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie: [**opsomming**]. 2. Overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie: [**opsomming**]. 3. In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2:10, vijfde lid, 2:11, tweede lid, [*2:12, eerste lid,*] en 4:11, eerste lid.	**Hoofdstuk 6. Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen** **Artikel 6:1 Sanctiebepaling** 1. Overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie: [**opsomming**]. 2. Overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie: [**opsomming**]. 3. In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2:10, vijfde lid, 2:11, tweede lid, [*2:12, eerste lid,*] en 4:11, eerste lid. **[*4. In geval van overtreding van de krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels kan het college een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.*]**

Wijziging Model Verordening leges

Titel 3, hoofdstuk 5 Brandbeveiligingsverordening van de tarieventabel (artikel III van het wijzigingsbesluit) wordt gewijzigd als volgt:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Hoofdstuk 5 Brandbeveiligingsverordening	**Hoofdstuk 5 [Vervallen]**
3.5 *Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een vergunning met betrekking tot het brandveilig gebruik van een inrichting, als bedoeld in [**artikel 2, eerste lid, van de Brandbeveiligingsverordening**]* *€ […].*	

Wijziging Model Bouwverordening

Artikel 12.6 van de Bouwverordening (artikel IV van het wijzigingsbesluit) wordt gewijzigd als volgt:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 12.6. Slotbepaling *Alternatief 1 (inwerkingtreding ineens)* 1. Deze verordening treedt in werking op de ... dag na die waarop zij is afgekondigd. 2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening *vervallen:* *a.* de bouwverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen*;* *b. de brandbeveiligingsverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen, voor zover deze brandbeveiligingsverordening eisen aan het brandveilig gebruik van bouwwerken stelt.* 3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'bouwverordening'. *Alternatief 2 (gefaseerde inwerkingtreding)* 1. Deze verordening treedt in werking op de ... dag na die waarop zij is afgekondigd, met uitzondering van de artikelen - 2.1.5, 2.2.5,2.4.1, 2.4.2, en 12.2 (kiezen bij fasering van de bodembepalingen) - (vervallen) – (vervallen)	**Artikel 12.6. Slotbepaling** *Alternatief 1 (inwerkingtreding ineens)* 1. Deze verordening treedt in werking op de ... dag na die waarop zij is afgekondigd. 2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening **vervalt** de bouwverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen**.** 3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'bouwverordening'. *Alternatief 2 (gefaseerde inwerkingtreding)* 1. Deze verordening treedt in werking op de ... dag na die waarop zij is afgekondigd, met uitzondering van de artikelen - 2.1.5, 2.2.5,2.4.1, 2.4.2, en 12.2 (kiezen bij fasering van de bodembepalingen) - (vervallen) – (vervallen)

2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening *vervallen:* *a.* de bouwverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen*;* *b. de brandbeveiligingsverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen, voor zover deze brandbeveiligingsverordening eisen aan het brandveilig gebruik van bouwwerken stelt.* 3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'bouwverordening'.	2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening **vervalt** de bouwverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen**.** 3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'bouwverordening'.

Toelichting

Algemeen

Deze wijzigingsverordening omvat aanpassingen in de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV), de Legesverordening en de Bouwverordening als gevolg van de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (hierna: het Besluit).

Artikelsgewijs

Artikel II, onderdeel A
Op grond van artikel 2.1 van het Besluit is het onder bepaalde omstandigheden verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of gedeelte daarvan in gebruik te nemen of te gebruiken, tenzij daarvoor een evenementenvergunning vereist is in het kader waarvan de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit, overlegd moeten worden. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om in hun APV te bepalen dat bedoelde gegevens bij de aanvraag van een evenementenvergunning overlegd moeten worden. Op grond van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit hoeft dan geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan te worden. Hiertoe is een nieuw, facultatief tweede lid aan artikel 2:25 van de APV toegevoegd.

Artikel II, onderdeel B
De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van de voorschriften, gesteld bij of krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's, blijft ook na de inwerkingtreding van het Besluit in stand. Nu het Besluit echter voorziet in regeling van de onderwerpen die voorheen in de Brandbeveiligingsverordening geregeld waren, kan de bestuurlijke boete niet meer opgelegd worden wegens overtreding van de bepalingen uit de verordening maar wegens overtreding van de bepalingen uit het Besluit. Nu de Brandbeveiligingsverordening wordt ingetrokken, wordt de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen in artikel 6:1 van de APV ondergebracht.

Artikel III
Door het vervangen van de vergunningplicht door een meldingsplicht vervalt de mogelijkheid om leges te heffen. Hoofdstuk 5 Brandbeveiligingsverordening van titel 3 van de tarieventabel behorende bij de Legesverordening vervalt per 1 januari 2018.

Artikel IV
Nu de gehele Brandbeveiligingsverordening wordt ingetrokken, kan ook het bepaalde in artikel 12.6, tweede lid, onderdeel b, van de Bouwverordening vervallen. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat dit niet tot gevolg heeft dat de op grond van dat artikel vervallen bepalingen uit de Brandbeveiligingsverordening daarmee weer herleven.

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of [**iets**] = door gemeente in te vullen.
- [**(iets)**] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente.
- [*iets*] = facultatief.
- combinaties zijn ook mogelijk.

Model Raadsbesluit intrekking Brandbeveiligingsverordening en wijziging [Algemene plaatselijke verordening,] Legesverordening en Bouwverordening

De raad van de gemeente [Naam gemeente];
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van [Datum en nummer voorstel];
gelet op artikel 2.1, derde lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's en artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet;
gezien het advies van de [Naam commissie];
besluit :

1

Artikel I

De [Citeertitel Brandveiligingsverordening] wordt ingetrokken.

[Artikel II

De [Citeertitel APV] wordt als volgt gewijzigd:

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of [**iets**] = door gemeente in te vullen.
- [**(iets)**] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente.
- [*iets*] = facultatief.
- combinaties zijn ook mogelijk.

A

In artikel [Artikelnummer Artikel II optie A] wordt, onder vernummering van het tweede tot en met het vijfde lid tot het derde tot en met het zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:

2 . Bij de indiening van de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, aangeleverd.

B

1 . In het opschrift van hoofdstuk 6 wordt ‘Straf-,’ vervangen door: ‘Sanctie-,’.

2 . Het opschrift van artikel 6:1 komt te luiden:

Artikel 6:1 Sanctiebepaling

3 . Aan artikel 6:1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4 . In geval van overtreding van de krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio’s gestelde regels kan het college een bestuurlijke boete opleggen

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of [**iets**] = door gemeente in te vullen.
- [**(iets)**] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente.
- [*iets*] = facultatief.
- combinaties zijn ook mogelijk.

van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.

Artikel III

[Artikelnummer Artikel III] van de bij de [Citeertitel Legesverordening] behorende tarieventabel vervalt.

Artikel IV

In artikel [Artikelnummer Artikel IV] van de [Citeertitel Bouwverordening] wordt in de aanhef 'vervallen:' vervangen door: 'vervalt', wordt de puntkomma aan het slot van onderdeel a vervangen door een punt en vervallen onderdeel b alsmede de aanduiding 'a.' voor het eerste onderdeel.

Artikel V

1 . Dit besluit treedt in werking op [Datum inwerkingtreding].

2 . De datum van beëindiging van de heffing van de leges, bedoeld in artikel III, is 1 januari 2018, met dien verstande dat het in dat artikel genoemde hoofdstuk van toepassing blijft op de belastbare feiten die zich voor die datum hebben voorgedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [Datum raadsvergadering].

De voorzitter,

De griffier,

Wijziging Model Algemene plaatselijke verordening en Model Verordening leges – met wijzigingen bijgehouden

Model Algemene plaatselijke verordening

Gewijzigde artikelen:

Artikel 2:25 Evenementenvergunning

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.

[*2. Bij de indiening van ~~een~~de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, aangeleverd.*]

3~~2~~. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien:

a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan […] personen;

b. het evenement tussen […] en […] uur plaats vindt;

c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 07:~~.~~00 uur of na 23:~~.~~00 uur;

d. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;

e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan […] m^2 per object;

f. er een organisator is; en

g. de organisator ten minste […] werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.

4~~3~~. De burgemeester kan binnen […] dagen na ontvangst van de melding besluiten een klein evenement te verbieden, indien er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.

5~~4~~. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148~~,~~ van de Wegenverkeerswet 1994.

6~~5~~. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

[…]

Hoofdstuk 6. ~~Straf~~Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen

Artikel 6:1 ~~Strafbepaling~~Sanctiebepaling

1. Overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie: [**opsomming**].

2. Overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie: [**opsomming**].

3. In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2:10, vijfde lid, 2:11, tweede lid, [*2:12, eerste lid,*] en 4:11, eerste lid.

[*4. In geval van overtreding van de krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels kan het college een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.*]

Toelichting:

Artikel 2:25 Evenementenvergunning

Algemeen

Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid e.d.

Ook de organisator is bij een vergunningstelsel gebaat, omdat hij met de gemeente kan onderhandelen om goede afspraken te maken. Zo krijgt hij op het evenement toegesneden voorwaarden.

In het geval van een klein evenement kan volstaan worden met een melding. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen.

Eerste lid

Bij het beoordelen van een aanvraag wordt gekeken of de vergunning al dan niet geweigerd wordt aan de hand van de in artikel 1:8 genoemde criteria.

[*Tweede lid*

Op grond van artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen is het onder bepaalde omstandigheden verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of gedeelte daarvan in gebruik te nemen of te gebruiken, tenzij daarvoor een evenementenvergunning vereist is in het kader waarvan de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, overgelegd moeten worden. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om in hun APV te bepalen dat bedoelde gegevens bij de aanvraag van een evenementenvergunning overgelegd moeten worden. Op grond van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen hoeft dan geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan te worden.]

~~*Tweede*~~ *Derde lid*

Voor kleine evenementen volstaat een meldingsplicht. Het blijft verboden om zonder melding zo'n evenement te houden, zodat de gemeente kan optreden als zonder deze melding de barbecue en/of straatfeest wordt georganiseerd

~~*Tweede*~~ *Derde lid, onder a en b*

Het aantal personen dat aanwezig is, moet lokaal worden vastgesteld. Dit kan gebeuren in samenspraak met politie en/of hulpdiensten zoals de brandweer en de ambulancedienst. Eveneens wordt de tijd gedurende welke het evenement plaats vindt lokaal vastgesteld

Derde ~~*Tweede*~~ *lid, onder c*

Voor het houden van een straatfeest of barbecue is impliciet lawaai toegestaan. De raad dient wel de afweging te maken tussen de sociale cohesie van de buurt en de overlast die het geluid kan hebben voor de overige buurtbewoners. Er is voor gekozen dat het tussen 23~~.~~:00 uur en 07~~.~~:00 uur stil moet zijn. Uiteraard kan de gemeente andere tijdstippen kiezen.

Muziek omvat zowel onversterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners.

Derde ~~*Tweede*~~ *lid, onder d*

Zodra een rijbaan, fiets/bromfietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is tenminste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan overigens krachtens artikel 168 van de Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester.

Als het evenement plaats vindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij 1.50 cm aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden, kinderwagens etc. Met betrekking tot de hoofdroute van de brandweer is het belangrijk dat er een lijst wordt opgesteld met: doorgaande wegen, wegen en terreinen met een bijzondere bestemming (markt), evenemententerreinen en routes van de operationele diensten (brandweer, ambulance etc.).
Locaties waar barbecues/straatfeesten kunnen worden gehouden, zijn: parken, plantsoenen, pleintjes, grasveldjes, sportveldjes, e.d.

Derde ~~Tweede~~ lid, onder e
Hier wordt met object bedoeld een kleine partytent, een barbecuetoestel, een springkussen voor kinderen e.d. De beschikbare ruimte bepaalt het aantal te plaatsen voorwerpen. Uiteraard mag ook hier het verkeer, waaronder voetgangers geen hinder van ondervinden. Bij de aanpassing van de model-APV in 2015 is deze bepaling aangepast. Tenminste één gemeente gaf aan de gegeven oppervlakte van 10 m2 te beperkt te vinden. Ook bij grotere objecten kan worden gesproken van een klein evenement dat zonder vergunning kan worden toegelaten. De model-APV is bij de wijziging van 2015 zo aangepast dat gemeenten zelf kunnen invullen welke oppervlakte ze hier willen hanteren.

Derde ~~Tweede~~ lid, onder f
Het is de verantwoordelijkheid van de organisator om zich tijdig over de regels te informeren zodat hij niet met termijnen in problemen komt. De organisator kan een natuurlijk persoon of rechtspersoon zijn.

Derde ~~Tweede~~ lid, onder g
De organisator stelt de burgemeester tenminste […] werkdagen voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht. De gemeente moet hierbij zelf overwegen welke termijn redelijk is. Wij adviseren hiervoor een termijn van maximaal 5 werkdagen aan te houden.
De DHW bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als: a. er een besloten feest wordt gehouden, waar b. geen entree wordt gevraagd en waar c. gratis alcohol wordt geschonken. Er moet dan wel voldaan worden alle drie vereisten, Wanneer er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage impliceert dit dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholische drank (artikel 1 jo. 3 van de DHW, uitspraak HR 10-02-1987, NJ 1987, nr. 836). In laatstgenoemde geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 van de DHW voor het eendaagse evenement een ontheffing verlenen.
Bij toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn is het een vereiste om de meldingplichtige een ontvangstbevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, indien de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

~~Derde~~ Vierde lid
Er kan aanleiding zijn om het organiseren van een klein evenement te verbieden. Dit is alleen mogelijk, als de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
De bevoegdheid van de burgemeester in het kader van het toezicht op evenementen stoelt op artikel 174 van de Gemeentewet. In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen voor deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het begrip ‘~~“~~toezicht’~~”~~ is ruimer dan alleen de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier ook om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Indien de burgemeester de uitvoering van zijn toezichthoudende taak wil overlaten aan ambtenaren dan kunnen deze bevoegdheden worden gemandateerd overeenkomstig afdeling 10.1.1. van de Awb.

Aansprakelijkheid vergunninghouder/organisator
Voorop staat dat de vergunninghouder of de organisator zelf, of degene die bijvoorbeeld tijdens een evenement een gevaar in het leven roept dat zich vervolgens verwezenlijkt, primair aansprakelijk kan worden gesteld voor daardoor veroorzaakte schade. Het arrest Vermeulen/Lekkerkerker (HR 10-03-1972, NJ 1972, 278) is van overeenkomstige toepassing op de houder van de evenementenvergunning. De Hoge Raad oordeelt in dat arrest dat het feit dat een Hinderwetvergunning (nu: Wet milieubeheer (hierna: Wm)) is verleend, nog niet betekent dat eigenaren van naburige erven schade en hinder, welke zij in het algemeen niet behoeven te dulden, wel zouden moeten verdragen van een vergunninghouder.
Een dergelijke vergunning vrijwaart de vergunninghouder volgens de Hoge Raad dan ook niet voor zijn aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, ook niet als door de desbetreffende eigenaar tegen verlening van de vergunning tevoren bezwaren zijn ingebracht, maar deze bezwaren zijn verworpen.

Aansprakelijkheid gemeente
Mr. V.H. Affourtit gaat in het tijdschrift “Risicobewust” onder andere in op de aansprakelijkheid voor toezichtsfalen (Aansprakelijkheid van gemeenten bij evenementen, Tijdschrift Risicobewust, nr. 4, november 2003). Kort samengevat komt zijn artikel op het volgende neer.
Voor het houden van toezicht op evenementen bestaan op zichzelf geen heldere regels bij overtreding waarvan de aansprakelijkheid eenvoudig kan worden vastgesteld. De grondslag voor aansprakelijkheid moet dan ook worden gezocht in artikel 6:162 van het BW en de door het zogenaamde Kelderluikarrest (HR 05-11-1965, NJ 1966, 136) ingevulde ongeschreven zorgvuldigheidsnorm.

Belastingheffing
Voor het behandelen van een aanvraag voor een vergunning voor het houden van een evenement kunnen leges worden geheven. In de gemeentelijke legesverordening kan hiervoor een tariefbepaling worden opgenomen. Een en ander kan voor de gemeente aanleiding zijn tot beleidsuitgangspunt te nemen dat de leges voor een vergunning voor een groot evenement hoger moet zijn dan die voor een kleinschalig evenement. Of dat voor het kleinschalig evenement helemaal geen leges worden geheven.
Opmerking verdient dat de tarieven niet naar het inkomen, de winst of het vermogen mogen worden gedifferentieerd.
Artikel 229, eerste lid, aanhef en onder c, van de Gemeentewet maakt het mogelijk dat een vermakelijkheidsretributie geheven wordt voor evenementen. Vereiste daarvoor is dat gebruik moet worden gemaakt van door of met medewerking van de gemeente tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen. Hieronder valt ook een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht. De gemeente moet derhalve (extra) kosten maken in verband met het evenement. De gemeente hoeft de hoogte van de kosten niet aan te tonen. Het is dus niet zonder meer mogelijk om de vermakelijkheidsretributie in het leven te roepen op grond van het feit dat een organisator een gemeentelijke weg gebruikt voor een evenement. Het gebruik van de weg moet zodanig zijn dat de gemeente hierdoor extra onderhoudskosten heeft.
Opmerking verdient dat de vermakelijkheidsretributie in een belastingverordening moet worden geregeld. De reikwijdte van een dergelijke verordening zal zich veelal ook uitstrekken tot andere “vermakelijkheden” in de gemeente.
De vermakelijkheidsretributie wordt geheven van degene die het evenement organiseert. Vaak wordt de vermakelijkheidsretributie geheven als een toegangsprijs voor een evenement moet worden betaald. Op die manier kan de vermakelijkheidsretributie door de organisator in de toegangsprijs worden opgenomen, zodat deze vrij eenvoudig aan de bezoekers doorberekend kan worden.

Eerste lid

De burgemeester is bevoegd voorschriften te verbinden aan het houden van een evenement. Voor de toelaatbaarheid van de voorschriften geldt een aantal voorwaarden:

a. De voorschriften mogen niet in strijd zijn met enige wettelijke regeling.

b. De voorschriften moeten redelijkerwijs nodig zijn in verband met het voorkomen van aantasting van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, zie de artikelen 1:4 en 1:8.

c. De voorschriften mogen niet in strijd komen met enig beginsel van behoorlijk bestuur.

Het is volgens de Afdeling aanvaardbaar dat de burgemeester aan een evenementenvergunning alsnog nadere voorschriften stelt en zich niet hoeft te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. ABRS 28-04-2004, “Rockbitch”, LJN AO8495.
Niet nakoming van voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 is de intrekkingsbevoegdheid vastgelegd.

Entreeheffing
Hennekens gaat in de Gst. 1998, 7076, p. 281-288 in op de vraag of het heffen van entreegeld voor het bezoeken van een evenement al dan niet geoorloofd is. Hij concludeert dat voor entree de organisator met de bezoeker overeenkomt om tegen betaling van een bepaald bedrag het door de organisator geboden evenement te mogen bezoeken. Het is dus de organisator die bepaalt of er entree geheven wordt en zo ja, hoe hoog dat entreegeld zal zijn.

Evenementen en bestemmingsplan
Een aanvraag voor een APV-vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden enkel omdat het in strijd is met een bestemmingsplan. Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet namelijk worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden. Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, ABRS 29-03-2003, LJN AF8028.
Het bestemmingsplan is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening uiteraard wel relevant.
Het bestemmingsplan moet het gebruik ten behoeve van het gewenste evenement namelijk toestaan. Daarbij moet worden beoordeeld of het evenement naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie heeft.
Evenementen die geen of slechts geringe planologische relevantie hebben, kunnen gewoon plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig.
Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op grond van de APV en eventuele andere toestemmingen of ontheffingen voor muziek/geluidhinder, brandveiligheid enz.
Voor het gebruik van een terrein in strijd met het bestemmingsplan voor een evenement met planologische relevantie kan (naast de APV evenementenvergunning) een omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid,onder c, van de Wabo) worden aangevraagd.
Het college kan de omgevingsvergunning verlenen met behulp van de in artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo genoemde afwijkingsmogelijkheden.
Vaak zal daarbij gebruik kunnen worden gemaakt van de ‘buitenplanse afwijkingsmogelijkheid’. Het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) biedt het college namelijk de bevoegdheid om van de bepalingen in het bestemmingsplan af te wijken als het gaat om het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wabo jo. artikel 4, achtste lid, van de Bijlage II Bor).
Wanneer het bestemmingsplan het gebruik als evenemententerrein niet toestaat, er wel sprake is van planologische relevantie en het verlenen van een omgevingsvergunning niet mogelijk is, zal handhavend moet worden opgetreden.

ABRS 13-04-2005, LJN AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente), Gst. 2005, 7229, m.nt. Teunissen; Rb. Leeuwarden 27-07-2005, LJN AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland).
Het is daarom van belang dat gemeenten naast de vergunningverlening erop toezien dat de bestemmingsplannen voorzien in de te houden evenementen.
In het bestemmingsplan dient dan niet alleen het betreffende gebied als evenementterrein te worden bestemd, ook moet daarbij het aantal, soort en duur van de evenementen en het maximaal toegestane aantal bezoekers per evenement worden geregeld. Dit zijn allemaal aspecten met ruimtelijke relevantie die in het kader van de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd.
ABRS 05-01-2011, BO9802 ; ABRS 16-02-2011, BP4728.

Evenementen op de openbare weg
Hennekens heeft in Gst. 1998, 7076, p. 281-288 een opstel geschreven met als titel “Evenementen op de openbare weg”. Hij gaat uitgebreid in op de verhouding tussen het normale gebruik van een openbare weg en het gebruik daarvan voor het houden van een evenement. Eerst worden enkele opmerkingen gemaakt over de evenementenvergunning als grondslag voor het besluit om een (gemeentelijke) openbare weg af te sluiten voor het houden van een evenement. Hierna wordt de vraag beantwoord wie bevoegd is om tot een dergelijke wegafsluiting te besluiten en wat de gevolgen daarvan zijn. Daarbij wordt o.a. aandacht besteed aan de openbaarheid van de weg en de regeling van wegafsluitingen in en krachtens de WVW.

Evenementenbeleid
Aan de hand van de motieven, neergelegd in de weigeringsgronden kan de burgemeester beleidsregels vaststellen.
Het doel van een evenementenbeleid is enerzijds het vastleggen van wat er met betrekking tot evenementen in een gemeente wordt nagestreefd, in relatie tot de APV en onder welke voorwaarden dit is toegestaan. Anderzijds behelst het beleid de afstemming van processen binnen de vergunningverlening zodat deze zo efficiënt en goedkoop mogelijk kan plaatsvinden.

Draaiboek evenementen
Een andere mogelijkheid om een evenementen te beheersen is het instellen van een evenementendraaiboek.
Het doel van een draaiboek is om duidelijkheid te bieden aan gemeentelijke diensten, bewoners, publiek en externe partijen. Het moet voor alle betrokken partijen duidelijk zijn onder welke voorwaarden een evenement kan plaatsvinden. Het draagt bij aan een soepel verloop van de vergunningaanvraag, een efficiënte samenwerking tussen alle betrokken partijen en daarmee een veilig en ongestoord verloop van het evenement. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zelf in samenwerking met eigen diensten, politie en betrokken partijen een draaiboek evenementen ontwikkelen, zoals de gemeente Amsterdam dit inmiddels in gebruik heeft.

~~Vijfde~~ Zesde lid
Kleinere evenementen zijn al vergunningsvrij. Deze vergunning ziet derhalve op grotere evenementen. Daarbij is een lex silencio positivo niet wenselijk, gezien de impact die een groot evenement kan hebben, met name op de openbare orde. Ook vragen vele aspecten van een groot evenement, zoals brandveiligheid, geluid, aanvoer, afvoer en parkeren van bezoekers, om maatwerk dat alleen een inhoudelijke vergunningsbeschikking kan bieden. Er zijn derhalve verschillende dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, openbare veiligheid en milieu om van een lex silencio positivo af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt niet van toepassing verklaard.

Jurisprudentie

Het in het vooruitzicht stellen van een beloning in de vorm van prijzen e.d. maakt de activiteit tot een wedstrijd. Rb. Maastricht 15-02-1977, VR 1977, 91.

Een limitatieve omschrijving van het begrip “evenement” kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven. ARRS 12-08-1985, Gst. 1986, 6805, 4.

Het door geblinddoekte personen proberen om in aanwezigheid van publiek met een sabel de hals van een van tevoren gedode gans af te slaan (zgn. gansslaan) is een vertoning in de zin van artikel 39, eerste lid, van de APV Eijsden. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de openbare orde. Bij de afweging van belangen met betrekking tot de vergunningverlening moet derhalve in ieder geval het belang van de openbare orde worden betrokken. In casu gegronde reden voor vrees voor verstoring van de openbare orde, in aanmerking genomen de emoties rond het evenement en de escalatie daarvan. ABRS 26-08-1987, AB 1988, 263.

Het weigeren van een vergunning ten behoeve van het houden van evangelisatie activiteiten op het Museumplein in Ede is toegestaan wegens verstoring van de openbare orde en veiligheid. Vz. ARRS 06-08-1991, AB 1992, 53, m.nt. PJB, AA 1992, 10, m.nt. P.W.C. Akkermans, JG 92.0003, m.nt. L.J.J. Rogier.

Braderie is geen jaarmarkt of gewone markt. Vz. ARRS 27-05-1992, JG 93.0002.

Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagsrust? Pres. Rb. Utrecht 06-06-1995, JG 95.0316, m.nt. A.B. Engberts, KG 1995, 292.

Vergunning voor houden van festivals. Ruime uitleg begrip “openbare orde”. Pres. Rb. Groningen 11-08-1995, Gst. 1996, 7030, 3, m.nt HH.

Het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning aan de burgemeester is niet in strijd met artikel 162 van de Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 Gemeentewet. Een stelsel waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan. “Koninginnenacht Den Haag” ABRS 11-03-1999, H01.98.1109, JG 99.0129, m.nt. M. Geertsema.

Gebruik perceel voor evenementen, o.a. schuurfeesten in strijd met de bestemming. Dat evenementen elk slechts een of een enkele maal per jaar worden georganiseerd, doet daar niet aan af. Slechts in bijzondere omstandigheden afzien van handhavend optreden (op verzoek van belanghebbende). ABRS 02-04-1999, Gst. 1999, 7103, 4, m.nt. P.J.H.

Ingevolge artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester - en niet het college - bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning. ABRS 13-12-1999, JG 00.0055, m.nt. M. Geertsema, Gst. 2000, 7116, 3, m.nt. HH.

Kooigevecht is niet een sportwedstrijd maar een evenement. Weigering vergunning op grond van veiligheid van personen en de goede zeden. Pres. Rb. ‘s-Hertogenbosch 14-02-1997, KG 1997, 106. In hoger beroep: Het is primair aan de burgemeester om invulling te geven aan het begrip zedelijkheid als bedoeld in de APV. Weigering op grond van zedelijkheid is toegestaan. Geen sprake van gevaar voor veiligheid van personen. ABRS 25-08-2000, AB 2001, 337, JG 00.0205, m.nt. G.H.M. van der Horst, Gst. 2000, 7131, 3, m.nt. HH, JB 2000, 273.

Met het oog op de bescherming van het belang van de openbare orde en veiligheid kan de evenementenvergunning worden ingetrokken, omdat de organisatie van het evenement onjuiste dan wel onvoldoende gegevens heeft verstrekt ter verkrijging van de vergunning en omdat het evenement niet zal worden georganiseerd volgens oorspronkelijke plannen. Rb. Groningen 21-01-2001, LJN AB1828.

Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. er doen zich geen weigeringsgronden voor op grond van artikelen 2.1.5.1 (oud) en 2.2.2 (oud) van de APV. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning. Pres. Rb. Leeuwarden 06-09-2001, LJN AD3917.

Vechtsportevenement is een evenement in de zin van de APV en vormt niet zonder meer een inbreuk op de openbare orde en zedelijkheid. Rb. Amsterdam 13-03-2003, LJN AF6101.

Aanvraag om evenementenvergunning moet worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden van de APV-bepaling. Andersoortige belangen kunnen geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, ABRS 29-04-2003, LJN AF8028.
Intrekken van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding, Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen met betrekking tot MKZ-besmetting. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende. ABRS 11-06-2003, LJN AF9809.

Voor wat betreft het opnemen van voorschriften in de evenementenvergunning met betrekking tot professionele beveiligingsbeambten, oordeelde de Afdeling dat de burgemeester van Tubbergen voldoende had gemotiveerd waarom hij professionele begeleiding van het Pinksterfeest nodig achtte. ABRS 07-04-2004, LJN AO7140.

De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden. ABRS 28-04-2004, LJN AO8495.

Burgemeester heeft terecht evenementenvergunning voor meerdaags festival geweigerd wegens ontbreken van politiecapaciteit voor een extra dag. Hij heeft in dit kader grote beleidsvrijheid. Rb. Haarlem 06-05-2004, LJN AO9076.

Het gebruik van de grond voor het houden van het schuttersfeest houdt strijdigheid met het bestemmingsplan in die niet is toegestaan, althans niet zonder een passende planologische vrijstelling. Het feest heeft naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie. ABRS 13-04-2005, LJN AT3708, Gst. 2005, 7229, m.nt. Teunissen. (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente). Zie ook: Rb. Leeuwarden 27-07-2005, LJN AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland).

Aanwezigheid van hoger aantal bezoekers dan 25.000 bij evenement zal leiden tot concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situatie. Burgemeester was derhalve bevoegd verbod uit te vaardigen. ABRS 04-05-2005, LJN AT5100.
De burgemeester heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het dat het feest vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het soort publiek dat er komt, en de sluitingstijd - drie uur na de toegestane sluitingstijd - niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting behoort. Daarbij is in aanmerking genomen dat het feest niet door de exploitanten van de inrichting, maar door een derde is georganiseerd en de exploitanten er geen blijk van hebben gegeven dat zij op de hoogte waren van hetgeen precies zou plaatsvinden in hun inrichting. Voorts is daarbij in aanmerking genomen dat volgens de burgemeester de ervaring heeft geleerd dat dit soort houseparty's vaak gepaard gaat met grootschalig drugsgebruik, met alle risico's van dien, en dat extra politie-inzet nodig is om de openbare orde te handhaven, terwijl dit niet het geval is bij een reguliere avond in "The Royce".

Onder deze omstandigheden heeft de burgemeester zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat “Ghosthouse” een evenement in de zin van artikel 2.2.1 (oud) van de APV is, waarvoor ingevolge artikel 2.2.2 (oud), eerste lid, van de APV een vergunning nodig is.
Er zijn voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat het gevaar bestond dat het feest “Ghosthouse” zou worden gehouden zonder de daarvoor benodigde vergunning en dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid overtreding van artikel 2.2.2 (oud), eerste lid, van de APV zou plaatsvinden. De burgemeester was dan ook bevoegd de last onder dwangsom op te leggen
Gelet op de omstandigheden van dit geval, waaronder het korte tijdsbestek waarbinnen de burgemeester moest handelen aangezien tevoren met het gemeentebestuur geen enkel overleg was gevoerd en de burgemeester pas op de dag waarop het feest was gepland vernam dat het in “The Royce” zou worden gehouden, alsmede de ervaring dat een feest als dit een grote inzet van de politie vergt, welke inzet binnen het korte tijdsbestek moeilijk zo niet onmogelijk te realiseren was, heeft de burgemeester in redelijkheid kunnen oordelen dat het opleggen van de last onder dwangsom hier aangewezen was. ABRS 11-01-2006, LJN AU9388.

[…]

Hoofdstuk 6. ~~Straf~~Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen

Algemeen

Gelet op het belang van effectieve handhaving van de APV-voorschriften en de vraag van gemeenten naar meer informatie op dit punt (zoals bleek uit de enquête van SGBO in 2001), is hier een algemene introductie opgenomen over bestuurlijk toezicht, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Handhaving algemeen

Handhaving is elke handeling die erop gericht is de naleving door anderen van rechtsregels te bevorderen. De belangrijkste redenen voor een goede handhaving zijn in het kort de volgende. Door een goede handhaving zal de overheid uiteindelijk in steeds grotere mate het door haar beoogde doel bereiken. Door handhaving kan de achteruitgang van de kwaliteit van de samenleving worden tegengegaan. De rechtszekerheid en de gelijke behandeling van burgers dienen te worden gewaarborgd. Dit kan door een goed handhavingsbeleid te voeren. De relatie van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid met handhaving wordt verder uitgediept. De geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders zullen het ambtelijk en maatschappelijk draagvlak vergroten.
Handhaving kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk zijn. Hoofdstuk 5 van de Awb bevat een opsomming van de aan het bestuursorgaan toekomende dwangmiddelen en de regels die bij de toepassing van de dwangmiddelen in acht genomen moeten worden. Hierna worden deze dwangmiddelen en regels toegelicht. Ook is er een korte introductie tot de strafrechtelijke handhaving opgenomen.

Strafrechtelijke handhaving

Het strafrecht en het bestuursrecht worden elk op een geheel eigen wijze genormeerd. In artikel 1:6 van de Awb is bepaald dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten noch op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het handelen van strafrechtelijke organen wordt genormeerd door de regels van het Wetboek van Strafrecht en door de diverse bijzondere wetten, waarin de geldende materiële normen zijn verwoord en waarin soms ook van de algemene strafvordering afwijkende strafprocessuele bevoegdheden zijn opgenomen, en het Sv, dat algemene regels van strafprocesrecht bevat, bevoegdheden in het leven roept en de grenzen van de bevoegdheden bepaalt.

Op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Op grond van deze algemene politietaak, alsmede op grond van de last die in de artikelen 141 en 142 van het Sv aan de aldaar genoemde ambtenaren wordt gegeven om strafbare feiten op te sporen, kunnen opsporingsambtenaren onderzoek doen. Een opsomming van de daarbij te hanteren methoden ontbreekt. Algemene opsporingsmethoden zijn niet in het Wetboek van Strafvordering geregeld. Er zijn wel bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld. Dit zijn observatie, infiltratie, de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, het onderzoek doen in een besloten plaats zonder toestemming van de rechthebbende, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het onderzoek van telecommunicatie en het stelselmatig volgen of waarnemen.

Opsporingsambtenaren kunnen, naast dat zij bevoegd zijn opsporingshandelingen te verrichten, ook bevoegd zijn tot het uitoefenen van controlebevoegdheden die in bijzondere wetten worden toegekend. Op grond van artikel 160 van de WVW bijvoorbeeld kan een ambtenaar de bestuurder van een voertuig vorderen zijn voertuig te doen stilhouden, terwijl het vijfde lid van het artikel bepaalt dat de bestuurder op eerste vordering van de opsporingsambtenaar verplicht is medewerking te verlenen aan een ademonderzoek. Als een bevoegde ambtenaar van deze bevoegdheid gebruikmaakt en de ademtest wijst een te hoog alcoholpromillage uit, dan is er een verdenking ontstaan en gaat controle over in opsporing.

In het bestuursrecht worden de sancties opgelegd door een bestuursorgaan. De rechter speelt in het bestuursrecht pas een rol indien een belanghebbende, na bezwaar of administratief beroep, beroep instelt bij de rechter. De rechter speelt in het strafrecht een centrale rol. Sancties in het strafrecht worden opgelegd door de rechter.

Bestuursdwang, dwangsom en gedogen
De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: de herstelsanctie, inhoudende:

a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het feitelijk handelen omvat onder meer: het doen wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is dus zuiver gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie. Dit heeft dus een herstellende werking en heet daarom “reparatoire sanctie” of in termen van de Awb: een herstelsanctie (artikel 5:2, eerste lid, onder b).

Onder overtreding van een voorschrift wordt verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:1, eerste lid, van de Awb). Daaronder valt dus ook het niet nakomen van voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld geluidsvoorschriften bij een milieuvergunning.

In artikel 5:32 van de Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, ook bevoegd is om een dwangsom op te leggen. Het opleggen van een dwangsom is een middel om de overtreder door het opleggen van een last om te betalen, te

bewegen de overtreding te beëindigen. Bijna vanzelfsprekend hoort hier de vraag bij welk instrument het geschiktst is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken. Deze vraag zal steeds beantwoord moeten worden aan de hand van feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. De wet laat zich hier niet over uit. Wel is in artikel 5:6 van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan geen herstelsanctie oplegt zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.

Met andere woorden: een combinatie van bestuursdwang met last dwangsom is niet mogelijk.
De eerste stap in een handhavingscyclus zal zijn dat een overtreding plaatsvindt dan wel gaat plaatsvinden. Dat betekent dat er een onderzoek moet worden gedaan. Met behulp van de toezichtsbevoegdheden wordt de situatie onderzocht. Hiervan zal de ambtenaar een rapport van bevindingen moeten opmaken. Het is belangrijk dat een dergelijk rapport van foto's of ander bewijsmateriaal wordt voorzien. Bij de voorbereiding van een besluit moet immers worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het kan een keuze zijn van het bestuursorgaan om niet over te gaan tot handhaven. De met de wet strijdige situatie wordt dan gedoogd. Is een bestuursorgaan op de hoogte van de overtreding, maar wordt er geen actie nomen, dan is er sprake van passief gedogen. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid, geen absolute verplichting. Een gemeente heeft dus de mogelijkheid om het belang van de handhaving door middel van bestuursdwang af te wegen tegen andere belangen, zoals de mogelijkheid om een andere bestuursrechtelijke sanctie in te zetten of over te gaan tot het gedogen. Deze vrijheid is echter betrekkelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat. Bijvoorbeeld: ABRS 22-03-2001, BR2001/778, Dwangsom Camping Nunspeet. Enkel in geval van bijzondere omstandigheden kan van handhavend optreden worden afgezien. Het is goed dit te beseffen. Indien er namelijk een veelheid aan regelgeving binnen een gemeente bestaat, en de gemeente wordt op handhaving van die regels aangesproken, is zij in beginsel dus verplicht hier gevolg aan te geven. De handhaafbaarheid speelt dus een grote rol bij het opstellen van regels. Een duidelijk handhavingsbeleid is hierbij eveneens onontbeerlijk. Zeker als er een handhavingsachterstand moet worden ingelopen, is het van groot belang om in het handhavingsbeleid vast te leggen hoe de prioriteiten zijn bepaald.

Bestuursrechtelijk instrumentarium gemeenten
Gemeenten hebben in het kader van toezicht en handhaving een aantal bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking. Voor de bestuursrechtelijke instrumenten waarover gemeenten beschikken geldt een scheiding in sancties die erop zijn gericht de ontstane situatie in de gewenste situatie te herstellen (herstelsancties) en sancties die primair zijn bedoeld om bestraffend op te treden (punitieve sancties).

Bij de herstelsancties gaat het om de last onder bestuursdwang (is voor gemeenten geregeld in artikel 125 van de Gemeentewet jo. artikel 5:21 van de Awb) en de last onder dwangsom (artikel 5:31d van de Awb). Deze sancties kunnen alleen worden ingezet in situaties waarin herstel daadwerkelijk mogelijk is, zoals het terugbrengen van een bouwwerk in de oorspronkelijke staat. Het intrekken van een begunstigend besluit (vergunning, ontheffing, subsidie) is een voorbeeld van een herstelsanctie die vaak gevoeld wordt als een punitieve sanctie. De meeste normen uit de APV die verloederingsfeiten en onveiligheidsgevoelens van burgers moeten tegengaan lenen zich niet voor handhaving via dwangsom of bestuursdwang. Of het herstel is feitelijk niet mogelijk (denk aan geluidsoverlast), óf het herstel zélf, dan wel de controle daarop, leveren problemen op (denk aan een last onder dwangsom tot het niet meer voortijdig plaatsen van vuilniszakken op straat, die wekelijks gecontroleerd zou moeten worden).

Op 14 januari 2009 zijn de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (hierna: BBOOR) en het bijbehorende Besluit (AMvB) in werking getreden. De BBOOR is neergelegd in de artikelen 154b

en verder van de Gemeentewet. De wet geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de Afvalstoffenverordening. Het is een punitieve sanctie.

Het betreft een zelfstandige bevoegdheid waarbij de raad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van voorschriften uit de APV die strafbaar zijn gesteld en die niet bij AMvB zijn uitgezonderd. Ook overtreding van voorschriften uit de Afvalstoffenverordening die strafbaar zijn gesteld en die zijn genoemd in de AMVB kunnen bestuurlijk worden beboet. Heeft een gemeente de bestuurlijke boete ingevoerd dan kan zij te allen tijde besluiten de bestuurlijke boete weer af te schaffen. Een besluit van de raad tot intrekking van het besluit tot invoering van de bestuurlijke boete treedt echter niet eerder in werking dan na twaalf maanden na de bekendmaking van het intrekkingsbesluit.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend of door het college, of door de burgemeester, namelijk indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels die de burgemeester uitvoert.

Tegen de boeteoplegging kan conform de rechtsgang van de Awb bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De boete dient door een bestuurlijk toezichthouder in dienst van de gemeente te worden opgelegd, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. Mandateren van deze bevoegdheid aan particuliere toezichthouders is niet toegestaan. Veel overtredingen in het publieke domein worden gepleegd door daders van wie de identiteit niet bekend is. Om een voorziening te treffen voor deze zogenaamde “anonieme daderproblematiek” wordt gekozen voor aansluiting bij het wetsvoorstel Wet op de uitgebreide identificatieplicht: toezichthouders in het publiek domein krijgen de bevoegdheid de identificatie van de betrokkene te vorderen. De eis dat de toezichthouder tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, complementeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet voldaan worden aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als buitengewoon opsporingsambtenaar en hiervan een proces-verbaal opmaken.
De opbrengsten van de boeten komen toe aan de gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de incasso en de registratie van opgelegde boeten (daarbij kunnen ze eventueel externen, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau, inschakelen).

In gemeenten waar gekozen wordt voor invoering van de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de kleine ergernissen het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Daarbij zal de lijn zijn dat waar gekozen is voor bestuurlijke beboeting, de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan kleine ergernissen en het bestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd om, waar nodig, strafrechtelijk op te treden tegen de overtreding van de APV-normen.

Strafrechtelijk instrumentarium gemeenten
Op 7 juli 2006 is de Wet OM-afdoening van kracht geworden. Hiertoe zijn de Wetboeken van Strafvordering en Strafrecht gewijzigd. Vanaf 2009 hebben gemeenten gefaseerd de mogelijkheid gekregen OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen.

Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen waarmee aan personen die overtredingen begaan een geldboete kan worden opgelegd. De te bestraffen overtredingen staan vermeld in de OM-beleidsregels voor de (bestuurlijke)strafbeschikking overlast en zien op lichte (aan de APV en afvalstoffenverordening gerelateerde) overlastfeiten Zij komen in feite overeen met de te beboete feiten op grond van de wet bestuurlijke boete overlast.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie kent in overleg met het OM deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257b van het Sv is op dit moment de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om (middels een buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: BOA)) een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Van de bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt onder toezicht van en volgens richtlijnen vastgesteld door het College van procureurs-generaal (OM). Indien is gekozen voor het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking biedt artikel 576a van het Sv een grondslag om geldbedragen die uit de tenuitvoerlegging van bestuurlijke strafbeschikkingen zijn verkregen deels ten goede te laten komen aan het handhavende bestuursorgaan. De opbrengst van de strafbeschikking gaat naar het Rijk, maar gemeenten ontvangen een vergoeding per uitgeschreven proces-verbaal voor overlast. Op dit moment bedraagt deze vergoeding € 40.

Omdat op de strafbeschikking het strafrecht van toepassing is kan een belanghebbende hiertegen geen bezwaar en beroepsprocedure bij de bestuursrechter voeren. Men zal in verzet kunnen gaan bij het OM en uiteindelijk in bij hoger of cassatie kunnengaan.

Artikel 6:1 ~~Strafbepaling~~Sanctiebepaling
Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Deze straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het WvSr zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt € 380 en van de tweede categorie € 3800. Het is overigens uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de raad gekozen boetecategorie. Hierbij dient de rechter op grond van artikel 24 van het WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het algemeen geldende minimum van de geldboete bedraagt € 3 (artikel 23, tweede lid, van het WvSr).

De Gemeentewet heeft aan de raad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste óf de tweede categorie. De raad heeft daarbij de ruimte om binnen de verordening onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. Uiteraard kan in de APV ook worden gekozen voor een enkele strafmaat. De gemeente verliest dan echter de mogelijkheid om scheiding aan te brengen tussen lichte en zwaardere overtredingen. Het is niet mogelijk om van de indeling in boetecategorieën af te wijken, bijvoorbeeld door een maximumboete van € 1000 te stellen.

Strafbaarheid rechtspersonen
Op grond van artikel 91 jo. artikel 51 van het WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van gemeentelijke strafbepalingen. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie “indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat” (artikel 23, zevende en achtste lid, van het WvSr). Dat betekent dat voor overtredingen van de APV door een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid heeft een boete van de derde categorie op te leggen € 7600).

Uitgangspunten bij een keuze tussen de tweede en de eerste geldboetecategorie
Het is niet goed mogelijk om algemene criteria te geven voor de vraag of een overtreding van een gemeentelijke verordening bedreigd moet worden met een boete van de eerste (lichte overtredingen) dan wel de tweede categorie. De opvatting van de raad over de ernst van bepaalde overtredingen is hiervoor maatgevend. Wel kunnen enkele algemene uitgangspunten worden genoemd:

a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de

overtredingen die de raad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens dient er bij de vaststelling van de strafhoogte rekening te worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere bestraffing verdienen. Het komt nog wel eens voor dat de rechter er behoefte aan heeft, voor bijvoorbeeld bepaalde baldadigheidsdelicten - waarop in het algemeen een zware straf niet past - met het oog op de algemene preventie, een zwaardere straf op te leggen. Desondanks blijft het gewenst om na te gaan welke overtredingen in de eigen gemeentelijke verordeningen in aanmerking komen voor onderbrenging in de eerste categorie.

b. Op milieuovertredingen, met name overtredingen die ook door rechtspersonen kunnen worden gepleegd, wordt veelal een boete van tweede categorie gesteld.

c. Indien aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de raad kiest voor een geldboete van de eerste categorie indien de provinciale regelgever daar ook voor heeft gekozen. Een voorbeeld. In een provinciale landschapsverordening is het verboden om zonder vergunning buiten de bebouwde kom op of aan onroerend goed commerciële reclames aan te brengen of te hebben. In een APV is, uit hoofde van hetzelfde motief, eenzelfde verbod opgenomen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Zou nu overtreding van het provinciale voorschrift worden bedreigd met een geldboete volgens de eerste categorie, terwijl op overtreding van het gemeentelijk voorschrift een geldboete is gesteld volgens de tweede categorie, dan zouden voor identieke gedragingen verschillende maximumstraffen gelden (€ 380 buiten de bebouwde kom; € 3800 binnen de bebouwde kom). Overigens staat het de raad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.

d. Indien de raad aanvullend optreedt ten opzichte van een rijksregeling, kan net als bij de provincie als uitgangspunt worden genomen dat het Rijk wordt gevolgd bij de keuze van de boetecategorie. Zo zijn in elke APV wel bepalingen opgenomen die een aanvulling zijn op overtredingen waar Boek III WvSr een boete van eerste categorie op stelt. Het betreft veelal artikelen die beogen overlast en baldadigheid tegen te gaan. De volgende model-APV-bepalingen kunnen worden aangemerkt als een dergelijke aanvulling.

1. De artikelen 2:47 tot en met 2:50, voorschriften die baldadigheid en overlast beogen tegen te gaan. Dit zijn aanvullingen op de artikelen 424 van het WvSr (baldadigheid op of aan de weg) en 426 bis van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen).

2. Artikel 4.1.7 (nu 4:6) is een aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

Zo is ook in verschillende APV's (zie artikel 5:32) als aanvulling op artikel 10, eerste lid, van de WVW een regeling opgenomen voor het houden van wedstrijden met motorrijtuigen op andere plaatsen dan de weg en voor wedstrijden anders dan met voertuigen op of aan de weg. Ingevolge artikel 10 van de WVW, eerste lid, is het behoudens ontheffing op grond van artikel 148 van de WVW – verboden om op de weg een wedstrijd te houden. Overtreding van dit verbod wordt bedreigd met een geldboete van de eerste categorie.

Medebewindvoorschriften
In bijzondere wetten wordt aan gemeenten vaak de bevoegdheid gegeven of de verplichting opgelegd om nadere voorschriften vast te stellen. Ook de strafbaarstelling van de overtreding van deze gemeentelijke voorschriften is veelal in deze wetten opgenomen. De opsomming in het eerste

en tweede lid van dit artikel bevatten dan ook geen in deze verordening opgenomen voorschriften, op overtreding waarvan straf is bedreigd in de bijzondere wet. Dat betreft
- artikel 2:6; overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in artikel 437 en 437ter van het WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie) en
- de voorschriften uit afdeling 8a van de model-APV. Zie daarvoor het algemene gedeelte van de toelichting bij die afdeling.

Hechtenis?
Het zal zelden voorkomen dat voor overtreding van een APV-bepaling hechtenis wordt opgelegd, zeker nu ernaar gestreefd wordt de korte vrijheidsstraf nog meer terug te dringen "ten gunste" van de geldboete. Toch is in het eerste lid van dit artikel de mogelijkheid van hechtenis opgenomen omdat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat in bepaalde (uitzondering)gevallen (bijvoorbeeld in het geval van recidive) de rechter behoefte heeft aan de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsstraf.

Op overtreding van de in het tweede lid van dit artikel genoemde – in de eerste geldboetecategorie ingedeelde – bepalingen, is echter geen hechtenis gesteld, omdat het hier lichte overtredingen betreft.

Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften
Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1:4 van de model-APV gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:4, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

Wabo
Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de WED aangeduid als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de WED anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is het derde lid toegevoegd.

Jurisprudentie
Aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en artikel 426 van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen) door gemeentelijke voorschriften (artikelen 2.4.7 tot en met 2.4.10) zijn toelaatbaar (HR 26-02-1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven).

Het staat de gemeentelijke wetgever vrij aanvullende regelen te geven tot het tegengaan van hinderlijke geluiden. Artikel 4.1.7 van de APV is een toegestane aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord) (HR 26-10-1954, NJ 1954, 779 (APV Amsterdam).

Artikel 6:1[, *eerste en tweede lid,*] regelt dat het niet-naleven van de genoemde voorschriften of beperkingen die aan een vergunning of een ontheffing zijn verbonden een strafbaar feit oplevert. Het artikel is opnieuw vastgesteld, waarbij de opsomming in lijn is gebracht met het nieuwe hoofdstuk 3.

Derde lid
Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de WED aangeduid als economische delicten. Dat heeft

gevolgen voor de strafmaat, die onder de WED anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is het derde lid toegevoegd.

[Vierde lid
In het vierde lid is de bevoegdheid neergelegd een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van de regels gesteld krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's. De hoogte van deze boete is maximaal gelijk aan een geldboete van de derde categorie. Het verdient aanbeveling beleidsregels te hebben over de hoogte van de boete. Voorheen was de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen in artikel 8 van de Model Brandbeveiligingsverordening 2012. Met het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen wordt in het onderwerp van de in de Brandbeveiligingsverordening neergelegde regels voorzien. De raad is ingevolge artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's nog steeds bevoegd om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's. Doordat de Model Brandbeveiligingsverordening 2012 komt te vervallen, is de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van de krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels ondergebracht in de model-APV.]

Model Verordening leges

Gewijzigd onderdeel:

Titel 3

Hoofdstuk 5. ~~Brandbeveiligingsverordening~~ [Vervallen]

~~3.5~~	~~Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een vergunning met betrekking tot het brandveilig gebruik van een inrichting, als bedoeld in [**artikel 2, eerste lid, van de Brandbeveiligingsverordening**]~~	~~€ [...].~~

Toelichting:

Titel 3

Hoofdstuk 5. ~~Brandbeveiligingsverordening~~ [Vervallen]

~~De Brandbeveiligingsvero rdening regelt de brandveiligheid die niet op een andere manier wettelijk is geregeld. De gebruiksvergunning op grond van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken is opgegaan in de omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder d, Wabo). Gemeenten kunnen in een brandbeveiligingsverordening regelen dat het gebruik van inrichtingen die niet vallen onder de omgevingsvergunning uitsluitend is toegestaan indien daarvoor een vergunning is verleend. Bij het gebruiksvergunningensysteem van de brandbeveiligingsverordening gaat het om 'niet-bouwwerken'. Het kan gaan om bijvoorbeeld een omheind weiland of een los met de wal verbonden drijvend hotel of discotheek. In de meeste gevallen zal de gebruiksvergunning worden aangevraagd door dienstverrichters of dienstverleners in de zin van de EDR. In verband hiermee hebben wij de gebruiksvergunning in deze titel geregeld.~~
~~Op grond van hoofdstuk 5 kunnen voor deze vergunningen leges in rekening gebracht worden. Het is mogelijk om naast een vast tarief een opslag per m² te rekenen. Hiermee kan bereikt worden dat het~~

~~tarief meer afgestemd is op de hoeveelheid werk die verricht moet worden om de gevraagde vergunning te verlenen.~~
~~De Wet veiligheidsregio's kondigde een AMvB aan over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken. Deze AMvB 'neemt de plaats in' van de brandbeveiligingsverordening. Naar verwachting treedt de AMvB 1 juli 2014 in werking. Tot die tijd moet in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht zijn.~~

Model Bouwverordening

Gewijzigd artikel:

Artikel 12.6. Slotbepaling
Alternatief 1 (inwerkingtreding ineens)
1. Deze verordening treedt in werking op de ... dag na die waarop zij is afgekondigd.
2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening vervalt~~len:~~
   ~~a.~~ de bouwverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen.~~;~~
   ~~b. de brandbeveiligingsverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen, voor zover deze brandbeveiligingsverordening eisen aan het brandveilig gebruik van bouwwerken stelt.~~
3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'bouwverordening'.

Alternatief 2 (gefaseerde inwerkingtreding)
1. Deze verordening treedt in werking op de ... dag na die waarop zij is afgekondigd, met uitzondering van de artikelen
   - 2.1.5, 2.2.5,2.4.1, 2.4.2, en 12.2 (kiezen bij fasering van de bodembepalingen)
   - (vervallen)
   – (vervallen)
2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening vervalt~~len:~~
   ~~a.~~ de bouwverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen.~~;~~
   ~~b. de brandbeveiligingsverordening, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. ..... en alle daarin aangebrachte wijzigingen, voor zover deze brandbeveiligingsverordening eisen aan het brandveilig gebruik van bouwwerken stelt.~~
3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'bouwverordening'.