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

Datum
26 juli 2017
Ons kenmerk
ECLBR/U201700572
Lbr. 17/041
Telefoon
(070) 373 8843
Bijlage(n)
4

Onderwerp
Wijziging model-APV zomer 2017

Samenvatting
Met deze ledenbrief wordt u de 'zomeraanpassing 2017' van de VNG Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV) aangeboden. In deze aanpassing is een aantal artikelen in de model-APV gewijzigd, vanwege ontwikkelingen in de rechtspraak, wetswijzigingen en tips, verzoeken en opmerkingen die de VNG het afgelopen jaar heeft ontvangen van gemeenten. Verder is in de toelichting de leeswijzer toegepast en de opmaak verbeterd.

Een tweetal in het oog springende aanpassingen verdienen het om hier apart te worden genoemd:

- Artikel 1:7 is gewijzigd vanwege de nu al klassieke uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (02-11-2016) over de schaarse vergunningen (https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=995). Daaruit blijkt dat voor onbepaalde tijd verleende vergunningen zich niet altijd verdragen met het formele gelijkheidsbeginsel.
- Artikel 2:74a is ingevoegd. Voor het eerst is in de model-APV een bepaling tegen zgn. 'hinderlijk drugsgebruik' opgenomen.

Met de inwerkingtreding van de Wet aanpak woonoverlast per 1 juli 2017 kan de raad de burgemeester een bevoegdheid toekennen om bij ernstige en herhaaldelijke woonoverlast gedragsaanwijzingen op te leggen. Aan deze wijziging (artikel 2:79 (nieuw)) is een aparte VNG ledenbrief gewijd (zie nr. 17/038, 27 juni 2017, https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/veiligheidsbeleid/brieven/model-apv-bepaling-aanpak-woonoverlast). Dit onderwerp wordt in de 'zomeraanpassing 2017' niet behandeld.

Tenslotte wordt in deze ledenbrief aandacht besteed aan een aantal interessante ontwikkelingen die op dit moment nog niet leiden tot een aanpassing in de model-APV, maar die door gemeenten wel met belangstelling worden gevolgd.

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
26 juli 2017
Ons kenmerk
ECLBR/U201700572
Lbr. 17/041
Telefoon
(070) 373 8843
Bijlage(n)
4

Onderwerp
Wijziging model-APV zomer 2017

Geacht college en gemeenteraad,

1. Aanleiding
Met deze ledenbrief wordt u de 'zomeraanpassing 2017' van de VNG Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV) aangeboden. In deze aanpassing is een aantal artikelen in de model-APV gewijzigd, vanwege ontwikkelingen in de rechtspraak, wetswijzigingen en tips, verzoeken en opmerkingen die de VNG het afgelopen jaar heeft ontvangen van gemeenten. Verder is in de toelichting de leeswijzer toegepast en de opmaak verbeterd.

2. Toelichting op de aanpassingen
Hieronder treft u een overzicht van de aanpassingen in de model-APV:

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing
Een gemeente wees er op dat de verordening geen grondslag bood om een vergunning in te trekken als die langere tijd niet werd gebruikt, bijvoorbeeld bij het innemen van een standplaats. Daarin is met de aanpassing van 2017 voorzien.

Artikel 1:7 Termijnen
Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 02-11-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2927) blijkt dat voor onbepaalde tijd verleende vergunningen zich niet altijd verdragen met het formele gelijkheidsbeginsel. Bij schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan immers het gevolg zijn dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat onbepaalde tijd en schaarse vergunningen zich niet met elkaar verdragen.

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

Artikel 2:27 Begripsbepalingen
Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van gemeenten is de begripsbepaling van het begrip “openbare inrichting” verduidelijkt. In de oude tekst was niet altijd duidelijk dat er sprake was van een openbare inrichting als daar snacks en hapjes ter plekke konden worden gegeten, en niet als het alleen ging om afhaal.

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister
In het oude artikel werden meer gegevens uitgevraagd dan op basis van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) is aangewezen. De toelichting vermeldde hier niets over, wat de suggestie wekt dat het hier eerder een vergeten actualisering betreft dan een bewuste keuze. Mede omdat de Wet bescherming persoonsgegevens als uitgangspunt heeft dat er niet meer wordt uitgevraagd dan nodig, is die bij de aanpassing van 2017 gewijzigd. Er worden alleen nog de gegevens uitgevraagd die artikel 438 van het WvSr noemt. Geschrapt zijn adres, geboortedatum en geboorteplaats.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik
Een nieuwe bepaling verbiedt hinderlijk drugsgebruik in de openbare ruimte. Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo’n bepaling onverbindend werd geacht omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet (men kan immers verboden substanties niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) de zgn. bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo’n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht.
Omdat er niet bij iedere gemeente een behoefte aan een dergelijke bepaling zal bestaan, is die in dit model als cursieve tekst opgenomen. De raad kan zich inhoudelijk beraden over de wenselijkheid in zijn specifieke gemeente, en de manier waarop deze zal worden gehandhaafd.

Artikel 2:42 Plakken en kladden
In de loop van 2017 is een aantal keren ophef ontstaan over wat in de pers het “stoepkrijtverbod” is gaan heten. Het beeld werd geschetst dat gemeenten handhavend optraden tegen krijtende kleuters en straatkunstenaars. Gelukkig zijn er weinig of geen voorbeelden bekend waarbij ook echt is opgetreden. Het lijkt er gelukkig op dat in de praktijk gemeentelijke handhavers het gezonde verstand hebben om te zien dat het niet de bedoeling is geweest om onschuldige vormen van stoepkrijten te verbieden. De VNG heeft er desondanks wel voor gekozen om het woordje “krijt” uit de model-APV te schrappen. Dit omdat naar de letter van de regel stoepkrijten inderdaad onder het verbod viel, en omdat krijt meestal al na een paar dagen of één bui niet meer zichtbaar is en niet of nauwelijks schadelijk is voor het milieu.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden
Oorspronkelijk was in dit artikel opgenomen dat de bomenlijst als bijlage bij de APV was gevoegd. Dat houdt in dat deze door de raad werd vastgesteld als deel van de verordening. Daarmee werd de rol van de raad bij het vaak maatschappelijk gevoelige bomendossier stevig geborgd. Door een aantal gemeenten is er op gewezen dat het praktischer is dat het vaststellen van een bomenlijst gebeurt door het college i.p.v. door de raad in een bijlage bij de APV. Aanpassingen en wijzigingen

kunnen dan veel minder omslachtig worden doorgevoerd. Bespreekpunt daarbij zou voor de raad wel kunnen zijn in hoeverre de raad nog betrokken kan blijven bij het vaststellen van de lijst. Ook moet hier dan goed worden afgestemd dat de lijst wordt vastgesteld tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de APV.

Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen
Technische aanpassing. Tekst en toelichting leken bij het vierde lid niet één op één te lopen. Tekst ziet alleen op het tweede lid, terwijl volgens de toelichting ook het eerste lid is bedoeld.

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen
Bij de 'zomeraanpassing 2017' is deze bepaling uitvoerig tegen het licht gehouden. De goededoelenbranche is volop in beweging. Met de moderne media in de hand kan bijvoorbeeld veel sneller worden bezien wanneer in het jaar nog weken beschikbaar zijn in het zgn. 'collecterooster', en daarop kan dus flexibel worden ingesprongen.
Het ligt in de rede om rond collectes wat meer zelfregulering mogelijk te maken bij collectes voor erkende goede doelen tijdens hun volgens het zgn. collecterooster toegewezen weken. Dit is in het derde lid, onderdeel b, geregeld door voor erkende goede doelen een vrijstelling van de vergunningplicht mogelijk te maken. In overleg met het Centraal Bureau Fondsenwerving is daarom deze bepaling in de model-APV aangepast.
Er is met enige regelmaat wat discussie over de vraag of van deur tot deur acties waarbij (deels) voor het goede doel donateurs worden geworven ook onder het begrip collecte vallen. De VNG is van oordeel dat daarover bij de huidige definitie van collecte geen twijfel kan bestaan. Dat er bij sommige goede doelen loterijen slechts de helft van de opbrengsten naar het goede doel gaat doet daar niet aan af. Sommige gemeenten kiezen er echter voor om dat omwille van de duidelijkheid expliciet in het eerste lid op te nemen.

Aanpassing toelichting
De toelichting bij de volgende artikelen van de model-APV is aangepast: 1:6, 1:7, 1:8, 2:15, 2:27, 2:38, 2:42, 2:74a (nieuw), 4:3, 4:11, 5:6, 5:7, 5:8, 5:13 en 5:18. Zie voor de aanpassingen bijlage 4 bij deze ledenbrief.

3. Ontwikkelingen
Tenslotte is het zinvol om te wijzen op een aantal ontwikkelingen die op dit moment nog niet leiden tot een aanpassing in de model-APV, maar die door gemeenten wel met grote belangstelling worden gevolgd:

- Bevoegdheden voor de burgemeester om in het belang van de openbare orde en veiligheid over te gaan tot het sluiten van gebouwen, anders dan op basis van de Opiumwet, bijvoorbeeld bij het aantreffen van vuurwapens of explosieven. Een aantal grotere gemeenten heeft deze bevoegdheid in de APV opgenomen en past deze ook toe. Hoewel er ook kritiek is lijkt deze aanpak juridisch houdbaar, maar het is wat vroeg dag om ook al een modelbepaling op te nemen. Uiteraard blijft de VNG wel de rechtspraak en de praktijk nauwgezet volgen. Bepalingen als deze zijn een aantal malen rechterlijk getoetst, meestal in voorlopige voorziening, en worden door de rechter toelaatbaar geacht, bijvoorbeeld Vzr. Amsterdam 04-11-2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:7540) en Vzr. Noord-Holland 23-12-2016 (ECLI:NL:RBNHO:2016:10737). Iets ouder is de uitspraak van de Afdeling van 12-12-12 (ECLI:NL:RVS:2012:BY5862) over de sluiting van een groothandel in telefoonkaarten.

- Een vergunningplicht voor bedrijven in zgn. ‘criminogene branches’. Er is in Nederland groeiende aandacht voor het probleem van de ‘ondermijnende criminaliteit’. Eén idee om die te bestrijden is om met vergunningplichten te werken. Dit is nog een vrij pril idee waarmee voor zover bekend alleen in Tilburg en Rotterdam een start wordt gemaakt.
- Hetzelfde geldt voor een zgn. experimenteerbepaling in de APV, waarmee de gemeente Rotterdam de komende tijd de eerste praktijkervaringen hoopt op te doen.

Deze ledenbrief bevat vier bijlagen:
Bijlage 1 - Was-wordt-tabel met artikelsgewijze toelichting: Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening.
Bijlage 2 - Model Raadsbesluit wijziging APV: Opgemaakt in Word 2.0-format (GVOP/DROP) voor publicatie, zonder toelichting.
Bijlage 3 - Aangepaste artikelen model-APV met wijzigingen bijgehouden.
Bijlage 4 - Toelichting model-APV met wijzigingen bijgehouden.

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

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen Directeur