

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

Datum
7 augustus 2018

Ons kenmerk
TRE/U201800621
Lbr. 18/047
Uw kenmerk

Telefoon
(070) 373 8393

Bijlage(n)
4

Onderwerp
Wijziging model-APV zomer 2018

Samenvatting

Met deze ledenbrief bieden wij u de 'zomeraanpassing 2018' van de Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV) aan. Een groot aantal artikelen in de model-APV is gewijzigd vanwege ontwikkelingen in de rechtspraak, wetswijzigingen en tips, verzoeken en opmerkingen die wij het afgelopen jaar hebben ontvangen van gemeenten. Het overgrote deel van de wijzigingen is tekstueel of wetstechnisch van aard. Enkele inhoudelijke aanpassingen zijn:

- Artikelleden waarmee de lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet-tijdig beslissen) ten overvloede van toepassing werd verklaard of uitgezonderd, zijn vervallen.
- Artikelen die (als variant) in de toelichting van de model-APV waren opgenomen, zijn overgeheveld naar het lichaam daarvan.
- De artikelen 2:24 en 2:25 over evenementen zijn aangepast en aangevuld met een regeling voor vechtsportevenementen en een uitzondering voor theaters.
- Artikel 2:34b over paracommerciële rechtspersonen is gewijzigd door 38 van de 40 varianten uit het lichaam van de model-APV te schrappen en in bijlage 1 bij deze ledenbrief bij te voegen.
- Artikel 2:59a over gevaarlijke honden op eigen terrein is nieuw.
- Artikel 2:79 over woonoverlast is gewijzigd, onder andere door het schrappen van de verplichting om beleidsregels vast te stellen.

- Artikel 5:10 over parkeren anders dan op de rijbaan is nieuw.
- Artikel 5:13 over collecteren is aangepast zodat duidelijk is dat ook leden- en donateurwerving daaronder vallen. Ook is de verwijzing naar het CBF vervangen door een verwijzing naar een jaarlijks door het college vast te stellen collecte- en wervingsrooster.
- De artikelen 5:25 tot en met 5:27 over ligplaatsen zijn aangepast in verband met de Wet verduidelijking voorschriften woonboten.

Ook de toelichting is aangepast. Verder brengen wij een aantal actuele zaken onder uw aandacht. Deze hebben (nog) niet geleid tot aanpassing van de model-APV.

Aan de leden

Datum

7 augustus 2018

Ons kenmerk

TRE/U201800621

Lbr. 18/047

Uw kenmerk

Telefoon

(070) 373 8393

Bijlage(n)

4

Geacht college en gemeenteraad,

1. Aanleiding

Met deze ledenbrief bieden wij u de 'zomeraanpassing 2018' van de Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: model-APV) aan. Een groot aantal artikelen in de model-APV is gewijzigd vanwege ontwikkelingen in de rechtspraak, wetswijzigingen en tips, verzoeken en opmerkingen die wij het afgelopen jaar hebben ontvangen van gemeenten. Het overgrote deel van de wijzigingen is tekstueel of wetstechnisch van aard. Hier zij duidelijkheidshalve nog gewezen op de wijzigingsonderdelen waarmee inhoudelijke aanpassingen voorgesteld worden. Dit betreft de wijzigingsonderdelen B, K, V, W, BA, BQ, CJ, DB, DD, DE, DL tot en met DP en DY. In de was-woordt-tabel is zoals te doen gebruikelijk nog een nadere toelichting op deze wijzigingsonderdelen opgenomen. De meest in het oog springende (al dan niet inhoudelijke) aanpassingen worden hieronder op hoofdlijnen nader toegelicht.

2. Toelichting op de aanpassingen

Hieronder treft u een overzicht van en een (nadere) toelichting op de meest in het oog springende (inhoudelijke) aanpassingen in de model-APV:

Algemeen

- Vooruitlopend op een wijziging van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever en in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving is het opschrift 'Begripsomschrijving(en)' telkens vervangen door: Definitie(s).
- Een aantal definities zijn overgeheveld naar artikel 1:1 (bromfiets, motorvoertuig, parkeren, voertuig). Deze waren opgenomen in artikel 5:1 resp. artikel 5:31a.
- Enkele opschriften van artikelen zijn ingekort en afkortingen zijn daarin geschrapt.
- Waar in artikelen bijvoorbeeld stond: "Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing ..." is de tekst vervangen door: "Het verbod is niet van toepassing op ..." als het eerste lid het enige verbod van het artikel bevatte.
- Alle artikelen die nog als 'gereserveerd' vermeld stonden (met nog wel een opschrift), zijn nu als 'vervallen' opgenomen.
- Varianten van artikelen die in de toelichting stonden, zijn overgeheveld naar het lichaam van de APV (artikelen 2:10, 4:5b tot en met 4:5f, 5:12, tweede lid, 5:23 en 5:24).
- In de toelichting wordt gewerkt met afkortingen, die zijn opgenomen in een bijlage.
- Toepassing van de leeswijzer is gecheckt en verbeterd in het model.

Lex silencio positivo

Artikelleden waarmee de lex silencio positivo (paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) ten overvloede van toepassing werd verklaard of uitgezonderd, zijn vervallen. Daar waar toepasselijkheid van de lex silencio positivo reeds uit de wet voortvloeit, wordt dit in de APV niet meer herhaald. Dit geldt voor de artikelen 2:10, 2:11, 4:11 en 5:23. Ook in gevallen waarin de lex silencio positivo niet reeds op grond van de wet van toepassing is en er evenmin redenen zijn om deze van toepassing te verklaren in de APV, is over de toepasselijkheid van de lex silencio positivo niets bepaald. Dit geldt voor de artikelen 2:1, 2:22, 2:45, 2:60, 4:6, 4:18, 5:11, 5:33 en 5:34. Ingevolge artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb, geldt de lex silencio positivo immers alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

De lex silencio positivo wordt in de APV nog wel uitdrukkelijk van toepassing verklaard in gevallen waarin dit niet reeds uit de wet voortvloeit, maar het toch wenselijk is te voorzien in een positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen. Dit geldt voor de artikelen 2:6, 2:9, 2:10 en 2:11 voor zover het gaat om activiteiten die niet onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) vallen (voor activiteiten die wel onder de Wabo vallen verklaart die wet de lex silencio positivo immers al van toepassing), 2:63, 2:64, 2:67, 5:6, 5:7, 5:8, 5:13 en 5:36. In gevallen waarin de lex silencio positivo op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet van toepassing zou zijn, maar er dwingende redenen van algemeen belang zijn om daar een uitzondering op te maken, wordt de toepasselijkheid van de lex silencio positivo uitdrukkelijk uitgezonderd. Dit geldt voor de artikelen 2:25, 2:28, 2:29 en 2:39 voor zover het gaat om activiteiten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, 2:72, 5:2, 5:3, 5:15 en 5:18.

Toelichting Betoging (hoofdstuk 2, afdeling 2; artikel 2:3)

In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de toelichting bij hoofdstuk 2, afdeling 2, 'Betoging', aangepast. Er is plaats gemaakt voor recente jurisprudentie. Verder is er duidelijkheid verschaft over de kennisgevingstermijn voor voorgenomen demonstraties. De termijn die in de praktijk door gemeenten gehanteerd wordt, varieert van een paar uur tot vier weken voorafgaand aan de voorgenomen demonstratie. Lange termijnen vormen een belemmering voor het kunnen uitoefenen van het demonstratierecht. De betreffende bepaling uit de model-APV (artikel 2:3) is in orde, maar er is een verduidelijkende passage in de toelichting opgenomen.

Voorwerpen op of aan de weg (artikel 2:10 met varianten en subartikelen 2:10a en 2:10b)

Bij variant 1 bepaalde het vijfde lid dat in afwijking van de ontheffingsbepaling (vierde lid) het bevoegde gezag een omgevingsvergunning kan verlenen als sprake is van voorwerpen bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, onder j en k, van de Wabo. Op grond van die bepalingen *geldt* de ontheffing echter al als omgevingsvergunning. Het vijfde lid is daarop aangepast.

Van variant 2, die uit de artikelen 2:10, 2:10a en 2:10b bestond, is één artikel gemaakt.

Evenementen (artikelen 2:24 en 2:25)

Voor kleine evenementen geldt geen vergunningsplicht, maar een meldingsplicht. Aan kleine evenementen wordt in artikel 2:25 een aantal eisen gesteld. Deze betreffen in feite een definitie van het begrip *klein evenement*. Ingevolge artikel 2:24, tweede lid, onder e, werd een straatfeest of buurtbarbecue op één dag kennelijk aangemerkt als klein evenement door de toevoeging van deze woorden tussen haakjes. Die toevoeging is in onderdeel e geschrapt en in het derde lid is nu een definitie van *klein evenement* opgenomen, waarbij geldt dat het een eendaags evenement is aangevuld met genoemde eisen.

Voor door de burgemeester aangewezen categorieën van vechtsportevenementen of -gala's is geregeld dat als deze als *klein evenement* aangemerkt moeten worden, de uitzondering op de vergunningplicht zoals neergelegd in artikel 2:25, derde lid, niet van toepassing is. Daarvoor kan dus niet volstaan worden met een melding, maar dient een vergunning aangevraagd te worden. De organisator van een vechtsportevenement of -gala of de aanvrager van de vergunning mag niet van slecht levensgedrag zijn. Het zijn van slecht levensgedrag kan – naast de algemene weigeringsgronden uit artikel 1:8 – aanleiding zijn de vergunning te weigeren.

Openbare inrichtingen/terrassen (artikel 2:27)

De definities zijn aangepast en de omschrijvingen van 'terras' en 'buiten de besloten ruimte gelegen delen' zijn gecombineerd door een samenvoeging van het eerste lid, onder b, en het tweede lid.

Paracommerciële rechtspersonen (artikel 2:34b)

Van artikel 2:34b waren 40 varianten in de model-APV opgenomen. Bij de introductie in 2013

werden echter alleen varianten 2 en 40 in de model-APV opgenomen en alle overige varianten in een bijlage bij de ledenbrief. In verband met de mogelijkheid tot online-raadpleging op de website van de VNG/de Kennisbank Decentrale Regelgeving (hierna: KDER) van de Sdu, zijn de overige 38 varianten uit het lichaam van de model-APV geschrapt en zijn deze varianten in bijlage 1 bij deze ledenbrief opgenomen.

Toezicht op speelgelegenheden (hoofdstuk 2, afdeling 10; artikelen 2:38a (nieuw), 2:39 en 2:40)

De artikelen in hoofdstuk 2, afdeling 10, 'Toezicht op speelgelegenheden', zijn geherformuleerd, waarbij er gekozen is voor definities in een nieuw artikel 2:38a.

Betreden van plantsoenen en dergelijke (artikel 2:45)

Het eerste lid bepaalde dat het "verboden [is] voor degene die daartoe niet bevoegd is", enz. Deze cryptische omschrijving is geherformuleerd door "voor degene die daartoe niet bevoegd is" te schrappen en een tweede lid toe te voegen waarin is bepaald dat het verbod niet geldt als in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam werkzaamheden worden verricht.

Toelichting Gevaarlijke honden (artikel 2:59)

De toelichting is geactualiseerd, met verwijzing naar *Gemeentestem* 2017, 79 en 89 'Over honden en brokken, de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten' (delen 1 en 2).

Gevaarlijke honden op eigen terrein (nieuw artikel 2:59a)

Het aanlijn- en/of muilkorfgebod dat de burgemeester kan opleggen voor het laten verblijven of laten lopen van een gevaarlijke hond op een openbare plaats of op het terrein van een ander (artikel 2:59), is niet in alle gevallen voldoende om bijtincidenten te voorkomen. Deze maatregel voorkomt niet dat mensen geconfronteerd worden met bijtincidenten op privéterrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan postbezorgers en koeriers, maar ook aan bijtincidenten die plaatsvinden binnen een huishouden. Om hier enigszins aan tegemoet te komen is artikel 2:59a opgenomen. Hierin is bepaald dat het de eigenaar of houder van een gevaarlijke hond verboden is die hond zonder muilkorf op zijn terrein los te laten lopen. Het verbod geldt niet als in de bepaling genoemde voorzieningen zijn getroffen waardoor gevaar voor derden in de openbare en vrij toegankelijke privéruimte niet aanwezig is. Gemeenten kunnen desgewenst ook andere voorzieningen benoemen.

Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen doordat ze van het terrein ontsnappen.

Woonoverlast (artikel 2:79)

In het tweede lid was opgenomen dat als de burgemeester een last onder dwangsom of bestuursdwang oplegt, hij aanwijzingen kan geven aan de overtreder. Deze aanwijzingen zijn

echter (onderdeel van) de last, zodat dit niet uitdrukkelijk bepaald hoeft te worden.

Verder was in het tweede lid bepaald dat de burgemeester beleidsregels vaststelt. Het derde lid was facultatief en gaf aan in welke gevallen in ieder geval sprake is van woonoverlast. De tekst van het tweede en derde lid zijn aangepast en gecombineerd tot een nieuw tweede lid. De verplichting om beleidsregels vast te stellen is geschrapt. Op grond van artikel 4:81 van de Awb blijft de burgemeester bevoegd beleidsregels vast te stellen. Ook wordt bepaald dat de burgemeester bij overtreding in ieder geval een last onder bestuursdwang kan opleggen als zich een van de genoemde situaties voordoet. De burgemeester kan er op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb juncto artikel 125 van de Gemeentewet ook voor kiezen een last onder dwangsom op te leggen.

Geluidhinder en verlichting (artikel 4:1 en 4:5)

De definities in artikel 4:1 zijn aangepast en in alfabetische volgorde geplaatst. In artikel 4:5 is voor begrippen verwezen naar de Wet - en het Besluit geluidhinder.

De varianten over geluidhinder die in de toelichting waren opgenomen, zijn overgeheveld naar het lichaam van de verordening (artikelen 4:5b tot en met 4:5f, resp. geluidhinder in open lucht, door dieren, door bromfietsen en dergelijke, door vrachtauto's en routing).

Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden (artikel 4:11)

In de toelichting is een verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2197, opgenomen. De Afdeling beslist daarin dat de omgevingsvergunning niet kan worden geweigerd als er een verplichting tot verwijderen bestaat op grond van artikel 5:42 van het Burgerlijk Wetboek. Wel kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden, zoals een herplantplicht.

Parkeren anders dan op de rijbaan (nieuw artikel 5:10)

Dit artikel is toegevoegd naar aanleiding van de uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden van 23 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3927, en de uitleg daarin van het Verdrag inzake verkeerstekens. Verkeersbord E1 (parkeerverbod) geldt alleen voor de rijbaan. De APV-bepaling is nodig om het parkeerverbod ook voor de berm te laten gelden. Daarvoor is dan eigen bebording nodig.

Collecteren (artikel 5:13)

Dit artikel is gewijzigd door daarin expliciet het werven van donateurs of leden op te nemen. Naast de klassieke inzamelingsacties (de collectes) worden tegenwoordig ook activiteiten verricht ter werving van donateurs of leden, waarbij te kennen wordt gegeven – althans de indruk wordt gewekt – dat de uiteindelijke opbrengst geheel of ten dele bestemd is voor een liefdadig of een ideëel doel. Deze wervingsactiviteiten onderscheiden zich van inzamelingsactiviteiten door het feit dat er geen geld of zaken worden ingezameld en geen intekenlijsten worden ingevuld. In plaats daarvan werft de betreffende instelling leden of donateurs. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de vraag of

voor deze wervingsactiviteiten nu wel of geen vergunning moet worden aangevraagd en zo ja wat voor soort vergunning daarvoor precies benodigd is. Om die reden worden wervingsacties nu expliciet geregeld in dit artikel.

Omdat aan het Centraal Bureau Fondsenwerving (hierna: CBF) geen wetgevende bevoegdheid toekomt, is de vrijstelling van het collecteverbod voor instellingen met een CBF-keurmerk vervangen door een vrijstelling voor een instelling die is ingedeeld in het door het college voor het betreffende kalenderjaar vastgestelde collecte- en wervingsrooster. Het college moet dus per kalenderjaar (jaarlijks) een collecte- en wervingsrooster vaststellen. Daarbij maakt hij gebruik van het door het CBF gepubliceerde collecte- en wervingsrooster. Voor de in genoemde roosters ingedeelde instellingen geldt de vergunningplicht niet. Op deze manier wordt geborgd dat er in een bepaalde week in een bepaalde gemeente slechts één collecte of werving wordt gehouden en worden de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (een gelijkmatige verdeling van activiteiten door bonafide instellingen) dus geborgd zonder dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is.

Organiseren van een snuffelmarkt (artikel 5:23)

Variant 1 (vergunning) is geherformuleerd, en variant 2 (melding) is overgeheveld van de toelichting naar het lichaam van de model-APV.

Toelichting Standplaatsen (hoofdstuk 5, afdeling 4; artikelen 5:17 tot en met 5:20)

Een groot deel van de toelichting bij hoofdstuk 5, afdeling 4, 'Standplaatsen', is geschrapt omdat deze overbodig was.

Ligplaatsen (artikel 5:25 tot en met 5:27)

De tekst en de toelichting zijn aangepast in verband met de Wet verduidelijking voorschriften woonboten. Voor het aanleggen van woonboten geldt een omgevingsvergunningsplicht. Artikel 5:25 is gewijzigd en de artikelen 5:26 en 5:27 zijn vervallen omdat de inhoud daarvan goeddeels ondergebracht is in het gewijzigde artikel 2:25..

Toeziethouders (artikel 6:2)

Per abuis is de laatste wijziging van artikel 6:2 (VNG ledenbrief [Lbr. 16/004](#) van 2 februari 2016), waarmee het derde lid kwam te vervallen, niet in de geconsolideerde tekst van de model-APV doorgevoerd. Deze omissie is nu hersteld door het derde lid alsnog te laten vervallen.

3. Actualiteiten

Deelfietsen

Voorals in de grote steden komt het bedrijfsmatig delen/verhuren van fietsen of e-scooters (bromfietsen) steeds meer voor. Het (brom)fietsdelen gebeurt niet alleen vanuit vaste locaties

waarbij steeds direct toezicht is en waar de deel(brom)fietsen ook weer moeten worden ingeleverd. Er is sprake van flexibiliteit in het aanbod en groter beslag op de openbare ruimte. Zonder een regulerend kader heeft de gemeente weinig invloed op de inrichting van deze initiatieven. Gemeenten waarin het bedrijfsmatig delen van (brom)fietsen vanaf de weg nauwelijks plaatsvindt, kunnen ervoor kiezen de vrijheid aan de markt te laten of de markt te stimuleren. Over de deel-/huurfietsen hebben het kenniscentrum CROW-Fietsberaad en Tour de Force een leidraad deelfietsbeleid in voorbereiding, waarin deze drie sporen (regulering, vrijheid markt, stimulering) worden beschreven. Over de reguleringsaspecten (vergunningstelsel in APV) heeft de VNG geadviseerd. Naar verwachting verschijnt de CROW-leidraad in het najaar van 2018. Voor overheden is een conceptversie van de leidraad beschikbaar. Deze kan aangevraagd worden via fietsberaad@crow.nl.

Geluidhinder warmtepompen

De Nederlandse Stichting Geluidhinder (hierna: NSG) heeft ons verzocht in de model-APV een bepaling op te nemen over de maximale geluidproductie van warmtepompen (in de openlucht). Ook ontvangen wij hierover vragen van gemeenten en omgevingsdiensten.

In antwoord op Kamervragen heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 9 juli 2018 meegedeeld dat zij het voornemen heeft geluidseisen op te nemen in het Bouwbesluit 2012 ([Kamerstukken II 2017-2018, Aanhangsel van de Handelingen, 2658](#)). Tot deze wijziging kunnen gemeenten hiervoor de artikelen 4:5b (geluidhinder in de openlucht) of 4:6 (overige geluidhinder) van de model-APV gebruiken. Wij wijzen in dit verband op de uitspraak van Rechtbank 's-Hertogenbosch van 14 december 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BZ0544, over de geluidhinder van een airco op het dak van een garage. De betreffende gemeente heeft in de APV een met artikel 4:6 vergelijkbare bepaling opgenomen over geluidhinder door toestellen of geluidsapparaten. De rechtbank stelt vast dat niet is bepaald wanneer sprake is van geluidhinder en op welke wijze dit moet worden bepaald. De rechtbank oordeelt dat de gemeente beoordelingsvrijheid toekomt bij de bepaling of sprake is van geluidhinder. Dat er ook andere normen zijn waaraan door installaties veroorzaakt geluid kan worden getoetst, bijvoorbeeld in het Bouwbesluit, betekent niet dat de gemeente niet mocht aansluiten bij het Activiteitenbesluit milieubeheer en daardoor een onjuiste norm heeft toegepast.

Meer informatie over de geluidsaspecten van warmtepompen staat op de [website van de NSG](#).

Vuurwerkverbod

Gemeenten kunnen vuurwerkvrije zones aanwijzen op basis van artikel 2:73 van de (model-)APV, maar hiervoor geldt een zware motiveringsplicht (ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342, Vuurwerkverbod Hilversum). Gelet op deze motiveringsplicht en de daarvoor noodzakelijke belangenafweging, achten wij het zonder wettelijke regeling niet mogelijk het gehele grondgebied van de gemeente vuurwerkvrij te maken.

Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid 'Veiligheidsrisico's

jaarwisseling' en de reactie van de regering daarop, heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om een expliciete wettelijke bevoegdheid te creëren voor gemeenten of gemeentelijke organen om gemeenten geheel vuurwerkvrij te maken ([Kamerstukken II 2017/18, 28684, nr. 535](#)). Wij verwachten daarom initiatieven vanuit het Rijk. Vooralsnog blijft de wet- en regelgeving echter ongewijzigd.

Deze ledenbrief bevat vier bijlagen:

Bijlage 1 - 40 varianten van artikel 2:34b van de model-APV.

Bijlage 2 - Was-wordt-tabel wijziging Model-APV met artikelsgewijze toelichting: Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening.

Bijlage 3 - Model Raadsbesluit wijziging APV: Opgemaakt in Word 2.0-format (GVOP/DROP) voor publicatie, zonder toelichting.

Bijlage 4 - Geconsolideerde tekst Model-APV, met wijzigingen bijgehouden.

De geconsolideerde teksten van de VNG modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via [KDER](#).

Informatie

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

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

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