



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Model-Algemeen Plaatselijke Verordening

De Model-Algemeen Plaatselijke Verordening (Model-APV) stelt regels voor het gebruik van de openbare ruimte in de breedste zin van het woord. Zo bevat de verordening bepalingen over de openbare orde, waaronder openbare inrichtingen (zoals horeca), prostitutie en drugshandel, milieu en dergelijke.

Soort verordening: de Model-APV heeft een rechtstreekse werking op en schept verplichtingen voor burgers en bedrijven.

Grondslag: Autonomie

Deze verordening kan door gemeenten op basis van autonomie worden ingesteld. Grondslag hiervoor is artikel 149 van de Gemeentewet.

Veroorzaking administratieve lasten: ja

De verordening bevat diverse stelsels van vergunningen en ontheffingen en veroorzaakt daardoor administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Dereguleringsmogelijkheden/vermindering administratieve lasten: ja

Alle vergunnings- en ontheffingsstelsels in de Model-APV zijn getoetst op dereguleringsmogelijkheden:

Dienstverleningsvergunning: vergunning voor de activiteiten van gidsen, schoenpoetsers, glazenwassers en dergelijke

De vergunning voor dienstverleningsactiviteiten is afgeschaft omdat de risico's hiervan voor de openbare orde en veiligheid beperkt worden geacht. Dit beperkt de administratieve lasten voor de dienstverleners en de bestuurlijke lasten voor de gemeente.

Objectvergunning: vergunning voor voorwerpen, onder andere bouwsteigers, stortcontainers, bloembakken, bankjes, terrassen en staande reclameborden, op of aan de weg

De objectvergunning is afgeschaft. Algemene regels op hoofdlijnen vormen voldoende waarborg voor de openbare orde en veiligheid. Eventueel kunnen gemeenten deze algemene regels aanvullen met bepalingen die voor hun specifieke situatie relevant zijn.

Dit is een grote stap vergeleken met de oude situatie omdat dit veel vergt van de toezichthouders en handhavers op straat. In de toelichting bij de Model-APV wordt daarom als alternatief een tekst voor een vergunningsstelsel aangeboden.

Uitritvergunning: vergunning voor het maken van een uitrit

De uitritvergunning is een lastig te dereguleren bepaling. Enerzijds zijn er vele gevallen waarbij aanleg van een uitrit vanzelf spreekt en geen enkel probleem oplevert. Overheidsbemoeienis lijkt in die gevallen onnodig en hinderlijk. In andere gevallen is echter een groot goed in het geding: de verkeersveiligheid. Dan is wel een vanzelfsprekende rol voor de overheid weggelegd. Een toets vooraf is dan te verkiezen boven ingrijpen achteraf, wat in het ergste geval soms te laat is.

Een tweede complicatie is dat de aanleg van een uitrit in de praktijk soms ten koste gaat van een parkeerplaats. In plaatsen met een grote parkeerdruk kan dat reden zijn een uitritvergunning te weigeren.

Om beide belangen te dienen, is gekozen voor een melding vooraf. Alleen als blijkt dat de verkeersveiligheid of een ander reëel belang in het geding dreigt te komen, kunnen naar aanleiding van de melding alsnog voor-

schriften worden gesteld. In het uiterste geval kan blijken dat een veilige oplossing onmogelijk is en toestemming wordt geweigerd.

Vergunning voor alarminstallaties: vergunning voor alarminstallaties die een opvallend geluid of lichtsignaal kunnen produceren

De bepaling voor alarminstallaties stelde een vergunning verplicht voor categorieën van alarminstallaties. Dit zijn installaties die al bestonden bij de inwerkingtreding van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (1997) (Wpbr) en zelf aangelegde installaties. Deze bepaling diende ter controle van de kwaliteit van installaties en het tegengaan van valse alarmeringen.

Deze vergunning is afgeschaft. De installatie van alarminstallaties is vrijgelaten omdat de risico's hiervan voor de openbare orde en veiligheid beperkt worden geacht. Dit beperkt zowel de administratieve lasten voor burgers en bedrijven als de bestuurlijke lasten voor de gemeente.

Ventvergunning: venten is het huis aan huis of aan de weg verkopen van goederen

Deze vergunning is afgeschaft.

Om de risico's van het venten te beheersen, zijn algemene regels opgesteld waaraan venters zich dienen te houden. De wijziging beperkt de administratieve lasten voor de dienstverleners en de bestuurlijke lasten voor de gemeente aanzienlijk.

In de toelichting bij de Model-APV wordt als alternatief een tekst voor een vergunningsstelsel aangeboden.

Vergunning voor voorwerpen op of aan het water: deze vergunning was voor het aanleggen van bijvoorbeeld steigers en vlonders

Het plaatsen van voorwerpen op of aan openbaar water kan een gevaarlijke of onduidbare situatie opleveren. De vergunning is afgeschaft omdat algemene regels met meldingsplicht voldoende waarborg vormen voor de openbare orde en veiligheid.

Evenementenvergunning: vergunning voor het organiseren van evenementen

Bij een eerdere aanpassing van de Model-APV in 2006 is voor de evenementenvergunning al een slag gemaakt. Verschillende 'losse' kleine vergunningen, waarvan vaak meerdere nodig waren voor één activiteit, zijn gebundeld in één evenementenvergunning.

Daarnaast is destijds de mogelijkheid gecreëerd voor de burgemeester om evenementen aan te wijzen waarvoor geen vergunning is vereist (een vrijstellingsbepaling). Daaraan wordt in toenemende mate invulling gegeven, met name bij kleinere straatfeesten en buurtbarbecues.

Inmiddels is een stap verder gegaan dan het bieden van een vrijstellingsmogelijkheid. Er is een algemene regel voor in de plaats gekomen die bepaalt dat de vergunningplicht voor kleinere evenementen zoals straatfeesten en buurtbarbecues niet geldt.

Het geheel afschaffen achten wij voor de evenementenvergunning niet mogelijk vanwege de risico's voor de openbare orde en veiligheid.

Horecavergunning

Veel kleinere gemeenten kennen geen horeca-exploitatievergunningsstelsel. Maar in grote en middelgrote gemeenten is dit stelsel wel in de Model-APV opgenomen. Het is aan gemeenten om zelf te bepalen of zij in het belang van de openbare orde en veiligheid een horeca-exploitatievergunning in het leven willen roepen of behouden.

In het model is de horeca-exploitatievergunning als voorbeeldverordening behouden. Het is de enige manier om voor bepaalde horecagelegenheden (zoals coffeeshops) via de Wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) een onderzoek te doen naar de integriteit van de ondernemer. Ook geeft een vergunningsstelsel bij overlast de enige mogelijkheid tot sluiting van een horecagelegenheid.

Uitzonderingen op de vergunningplicht zijn: winkels, musea en ouderenhuisvesting. De gemeente kan deze

categorieën zelf aanpassen. Ook is deze vergunning nu voor onbepaalde tijd geldig.

Vergunning voor speelgelegenheden

Dit artikel beoogt om in aanvulling op de Wet op de kansspelen (WKS) de openbare orde te beschermen. De WKS richt zich uitsluitend op het reguleren van de kansspelen en niet op behendigheids spelen waarbij om geld wordt gespeeld.

Omdat de WKS binnenkort ingrijpend wijzigt, wijzigen de bepalingen over de vergunningplicht voor speelgelegenheden voorlopig niet. Na de herziening van de WKS wordt de dereguleringsstoets voor dit artikel afgerond. Deze vergunning is nu voor onbepaalde tijd geldig.

Vergunning voor speelautomaten

Dit artikel geeft, in tegenstelling tot alle andere onderdelen van de APV, uitvoering aan medebewindstaken. De WKS verplicht gemeenten bij verordening vast te leggen hoeveel speelautomaten ze per vergunning verleent. Er is hierbij geen beleidsvrijheid over het aantal speelautomaten dat de gemeente kan verlenen (dit zijn er geen of twee). Deregulering van dit artikel is daarom niet mogelijk. Deze vergunning is nu voor onbepaalde tijd geldig.

Vergunning voor verkoop van vuurwerk

Deze bepaling reguleert de verkoop van vuurwerk. De verkoopvergunning voor vuurwerk kan worden geweigerd in het belang van de handhaving van de openbare orde en in het belang van het voorkomen of beperken van overlast. Dit kan vooral van belang zijn in de nabijheid van ziekenhuizen, dierenasiels of bejaardentehuizen. Aan de verkoopvergunning kunnen voorschriften worden verbonden.

Veel gemeenten gebruiken de verkoopvergunning om naast het uitsluiten via het bestemmingsplan, een spreidingsbeleid van verkooppunten te voeren en om het aantal verkooppunten en bijbehorende opslag te reguleren. Ondanks het feit dat aan een dergelijke opslag de nodige voorschriften zijn verbonden, zal het toestaan van dergelijke opslagplaatsen in bijvoorbeeld woonwijken voor de nodige maatschappelijke onrust zorgen. De bereikbaarheid bij calamiteiten is daarnaast een belangrijk aspect en tevens dient te worden gelet op de verkeersaantrekkende werking.

Deze vergunning wordt vanwege de openbare orde en veiligheid en de zwaarwegende maatschappelijke belangen gehandhaafd. Wel wil de VNG gemeenten een bewuste keuze laten maken om de vuurwerkverkoop al dan niet te reguleren. Om dit te bevorderen, wordt dit artikel cursief geplaatst.

De aanvragers voor deze vergunning zijn binnen de gemeente door de jaren heen vrijwel constant gebleven. Dit omdat aan de opslag van vuurwerk hoge eisen worden gesteld die aanzienlijke investeringen met zich mee brengen. Deze vergunning is nu voor onbepaalde tijd geldig. Doordat de aanvragers binnen de gemeente elk jaar vrijwel dezelfde zijn, bespaart dit een hoop tijd, geld en ergernis bij bedrijven.

Vergunning voor seksinrichtingen

Bij de opheffing van het bordeelverbod is de regulering van seksinrichtingen geheel aan de gemeente overgelaten. De vergunning ziet derhalve op alle aspecten van het seksbedrijf, van openbare orde tot hygiëne. De maatschappelijke risico's van het niet-reguleren zijn daarom groot. De vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf blijft dan ook behouden.

Deze vergunning is nu voor onbepaalde tijd geldig. Dit kan de administratieve lasten voor bedrijven verminderen.

Kapvergunning

Beschermingswaardige bomen worden per gemeente op een bomenlijst geplaatst. Bomen die niet op deze lijst staan, mag men zonder vergunning kappen.

De lex silencio positivo voor de kapvergunning blijft behouden.

Dit pakket aan wijzigingen reduceert de administratieve lasten voor zowel burgers als bedrijven en waarborgt tegelijkertijd de natuurbelangen voldoende.

Reclamevergunning

Voor reclame-uitingen zoals borden en opschriften op en aan gebouwen was een vergunning vereist. Voor een grote meerderheid van gevelreclame is echter ook een bouwvergunning vereist, waarbij onder meer wordt getoetst op welstand. Het risico van het niet-reguleren van deze situaties is daarom gering, terwijl de administratieve lasten van een extra vergunning aanzienlijk zijn.

Een algemene regel waarbij het nog slechts verboden is om reclame te maken op een wijze dat daardoor gevaar ontstaat, vervangt de vergunning.

De laatste wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) beperkt de overlast van lichtreclames. Daarom is voor dit type reclame geen vergunning meer nodig. De reclamevergunning is daarom geheel afgeschaft.

Collectevergunning/inzamelvergunning

Collecteren is hier het inzamelen van geld of goederen. Hiervoor is een vergunning vereist. Uit overleg met de brancheorganisaties blijkt een grote behoefte te bestaan aan handhaving van de vergunningplicht. Bij gemeenten bestaat dezelfde behoefte, onder meer door de opkomst van nieuwe en soms agressieve vormen van collecteren zoals 'direct dialogue' (een fondsenwervingsmethode waarbij mensen op straat of aan de deur worden aangesproken en gevraagd om donateur of lid te worden van een organisatie). Een 'collecterooster' spreidt de grotere ideële doelen in de tijd. Deze vergunning wordt voor onbepaalde tijd geldig.

Standplaatsvergunning: standplaatsen zijn afzonderlijke kramen waar goederen zoals olieballen, ijsjes en loempia's worden verkocht

Omdat de vergunning persoonsgebonden is, achten wij een algemene regel niet goed mogelijk. Gemeenten willen het bovendien met het oog op het verdelen van de openbare ruimte niet aan de standplaatshouders overlaten waar de verkoopwagens komen te staan.

De vergunning dient de beschikbare standplaatsen te verdelen en maakt een maximumstelsel mogelijk. De vergunning heeft daarnaast tot doel om het uiterlijk aanzien van het straatbeeld te beheersen en het voorkomen van overlast, bijvoorbeeld stankoverlast en overlast door zwerfafval.

Dit artikel is wel tekstueel vereenvoudigd. Deze vergunning wordt voor onbepaalde tijd geldig.

Aanlegvergunning: vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg

Dit artikel houdt nauw verband met de taak van de gemeente als wegbeheerder. Soms is het uiteraard gerechtvaardigd of noodzakelijk dat, door een particulier, aan de weg wordt gewerkt. Daarbij dient de gemeente dan wel vooraf haar voorwaarden te kunnen stellen. De voorwaarden waaronder het werk gebeurt, verschillen per situatie. Daarom kan hier niet met algemene regels worden gewerkt.

Snuffelmarktvergunning: de snuffelmarkt onderscheidt zich van een 'gewone' markt of standplaats doordat deze niet in de open lucht, maar onder een dak plaatsvindt. Onder snuffelmarkten vallen bijvoorbeeld auto-markten en bazaars

Afschaffen is voor deze vergunning niet mogelijk omdat met name voor grote markten de risico's voor de openbare orde en veiligheid groot zijn.

Een lex silencio positivo instellen kan voor deze vergunning niet, omdat de belangen van derden bij deze vergunning groot zijn. Als met een lex silencio positivo wordt gewerkt, is het niet mogelijk bezwaar of beroep in te stellen. Daarnaast is het in die gevallen niet mogelijk voorschriften te stellen aan de vergunning.

Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

De kennisgeving (melding) is de lichtste vorm. Het is van belang voor de openbare orde dat de burgemeester op de hoogte is van betogingen.

Kennisgeving incidentele feesten

De melding is al de lichtste vorm.

Ontheffing verbod op aantasting groenvoorzieningen

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing parkeerverbod voor grote voertuigen

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Het gaat hierbij om het voorkomen van parkeerexcessen. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing parkeerverbod reclamevoertuigen

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing parkeren caravans en dergelijke op de openbare weg

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Het gaat hierbij om het voorkomen van parkeerexcessen. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing parkeren voertuigen van autobedrijven

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Het gaat hierbij om het voorkomen van parkeerexcessen. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing straatartiest en dergelijke

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing te koop aanbieden van voertuigen

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing uitrijverbod meststoffen op zaterdag, zondag en feestdagen

Ontheffing is afgeschaft omdat in de rijkswetgeving op dit punt al zeer veel is gereguleerd.

Vrijstelling verplichting met betrekking tot het bijhouden van een verkoopregister (op basis van het Wetboek van Strafrecht, artikel 437)

Het feit dat het hier een ontheffing betreft, geeft aan dat het een hoogst ongewenste activiteit betreft. Ontheffingen worden in de praktijk sporadisch afgegeven en in veel gevallen gaat het dan om maatwerk dat niet in algemene regels te vatten is. Daarom blijft deze ontheffing behouden.

Ontheffing verbod op geluidhinder

In de praktijk wordt deze ontheffing voor zeer diverse activiteiten verleend. Deze activiteiten kunnen zowel in aard, duur als tijdstip verschillen. Zij kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor bouwactiviteiten die gedurende langere periode 's nachts plaatsvinden, maar ook voor het geluid afkomstig van het laten draaien van de airco van koelwagens, het beoefenen van 'lawaaige' hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektroakoestische apparatuur en het gebruik van knalapparatuur om vogels te verjagen. Door deze diversiteit van de activiteiten is het niet mogelijk op modelniveau activiteiten dan wel geluidsniveaus vrij te stellen. Dit artikel blijft daarom behouden.

Naast deregulering van de vergunnings- en ontheffingsstelsels is het mogelijk nog verder te dereguleren door bijvoorbeeld de indieningsvereisten voor het verkrijgen van een vergunning te heroverwegen.

Andere mogelijke aanpassingen: ja

Andere vereenvoudigingen in de begripsbepalingen, de interne samenhang, het taalgebruik en mogelijk overbodige bepalingen. Zo is de viercijferige nummering vervangen door een tweecijferige en is de begripsbepaling van de weg aangepast aan de wegenverkeerswet. Het artikel met overgangsbepalingen (artikel 6:5) is herschreven.

Cafetariamodel: ja

Bepalingen die facultatief zijn, zijn in het model cursief weergegeven. Daarnaast worden in de toelichting bij het model alternatieven aangeboden.

Blokkade in hogere wetgeving: nee

Omdat de Model-APV in autonomie is opgesteld, is het niet nodig om op dit punt de rijkswetgeving aan te passen om de administratieve lasten voor hen te verminderen. De rijkswetgeving vormt met andere woorden geen blokkade.

Aanpak

Bovenstaande wijzigingen in de Model-APV zijn in twee fasen doorgevoerd:

- o in de eerste fase (tot juni 2007) zijn de vergunnings- en ontheffingsstelsels tegen het licht gehouden;
- o in de tweede fase (tot mei 2008) is met name gekeken naar de begripsbepalingen, de interne samenhang, het taalgebruik en mogelijk overbodige bepalingen. Zo is de viercijferige nummering vervangen door een tweecijferige en is de begripsbepaling van de weg aangepast aan de wegenverkeerswet. Het artikel met overgangsbepalingen (artikel 6:5) is herschreven.

Meer informatie

Lbr. 07/53 – Deregulering Model-APV:

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2007_lbr/Ledenbrief_ECGR-U200700827.pdf;

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2007_lbr/Bijlage1.doc;

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2007_lbr/Bijlage2.doc;

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2007_lbr/U200700921-BijlageIII.doc;

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2007_lbr/U200700921-BijlageIV.doc;

Lbr. 08/107 – Ledenbrief gewijzigde Model-APV:

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/Ledenbrief_ECGR-U200801014.pdf;

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/Bijlage-1_LIJST_VAN_WIJZIGINGEN.doc

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/Bijlage-2_Toelichting_wijzigingen_Model_APV.doc

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/Bijlage-3_Algemene_Plaatselijke_Verordening.doc

http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/APV%20toelichting%20versie%20definitief%20110608.doc