



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

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

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

2

betreft
Wijziging Model-APV zomer
2014

ons kenmerk
ECLBR/U201401246
Lbr. 14/054

datum

10 juli 2014

Samenvatting

In deze ledenbrief geven wij een toelichting op de aanpassing van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Model-APV). Deze betreft grotendeels technische verbeteringen, correcties en actualiseringen; deels naar aanleiding van verzoeken en opmerkingen van gemeenten. In een aantal artikelen zijn ook inhoudelijk zaken veranderd.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

Informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 2
betreft Wijziging Model-APV zomer 2014	ons kenmerk ECLBR/U201401246 Lbr. 14/054	datum 10 juli 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Algemeen

In deze ledenbrief geven wij een toelichting op de aanpassing van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Model-APV). Deze betreft grotendeels technische verbeteringen, correcties en actualiseringen; deels naar aanleiding van verzoeken en opmerkingen van gemeenten. In een aantal artikelen zijn ook inhoudelijk zaken veranderd.

Inhoudelijke wijzingen:

- Artikel 2:12 over het aanleggen en veranderen van uitwegen. Bij de regeldrukvermindering van 2007 is de vergunning voor de uitweg vervangen door een meldingenstelsel. In de praktijk blijkt dat voor veel gemeenten lastig hanteerbaar. Om die reden is hier een alternatief geboden in de vorm van een eenvoudig vergunningsstelsel.
- Artikel 2:48 over het verbod om alcohol te nuttigen op aangewezen plaatsen in het openbaar. Door aanpassing in de Drank- en Horecawet van de leeftijd waarop jongeren in het openbaar alcohol mogen drinken, ontstond een overlap met dit artikel in de Model-APV. Het APV-artikel is om die reden aangepast.
- Artikel 2:58 over het gebod om hondenpoep op te ruimen. In dit artikel was een bepaling opgenomen die ook de opleiders van hulphonden uitzonderde van dit gebod. Wij zijn daar door diverse gemeenten op gewezen. Bij navraag bleek er ook vanuit de optiek van het opleiden van hulphonden geen reden te zijn waarom de opleiders de poep niet zouden kunnen en willen opruimen. De uitzondering is daarom geschrapt.
- Artikel 2:78 over gebiedsontzeggingen. Op verzoek van verscheidene gemeenten is deze bepaling toegevoegd. Zie hierover verder de volgende paragraaf.
- Artikel 5:15 over het verbod om te venten. In deze bepaling werd venten in beginsel altijd en overal toegestaan, tenzij de venter daarbij de openbare orde verstoort. Een zo algemene norm bleek voor handhavers lastig hanteerbaar. In deze nieuwe bepaling is gekozen voor een bepaling waarbij het college in het belang van de openbare orde gebieden en tijden kan aanwijzen waar het venten is verboden.

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

Inleiding

In het geval van (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag, kan een burgemeester een gebiedsontzegging opleggen. De bevoegdheid kan de burgemeester

ontlenen aan de Algemene plaatselijke verordening (APV). Vanuit verschillende gemeenten zijn hierover aan de VNG vragen voorgelegd, vaak gepaard met een verzoek voor een modelbepaling. Met deze modelbepaling komen wij hieraan tegemoet.

Verschillen met en verhouding tot andere gebiedsontzeggings

Er zijn vier soorten grondslagen op basis waarvan een burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen. De bekendste is een bepaling in de APV waaraan hieronder aandacht wordt besteed. Daarnaast kan, enkel ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV-bepaling geen oog heeft, een gebiedsontzegging worden opgelegd op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (de 'lichte bevelsbevoegdheid'). Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor. Als echter van artikel 172, derde lid, gebruik wordt gemaakt, omdat er geen APV-bepaling voor handen is, dan kan de rechter aangeven dat er voldoende gelegenheid is geweest om een dergelijke regeling op te stellen. Bij structurele problemen is het nodig dat de raad een regeling in de APV opneemt. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is 'licht' ten opzichte van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester (artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet). Een licht bevel moet in overeenstemming zijn met geldende regelgeving, inclusief de lokale verordeningen. Een noodbevel mag daarentegen afwijken van geldende regelgeving, uitgezonderd de Grondwet en hogere regelingen dan de Grondwet. De wetgever heeft de lichte bevelsbevoegdheid in het leven geroepen voor situaties waarin geldende regelgeving, waaronder de lokale verordeningen, geen voorziening bevat voor een concreet openbare-ordeprobleem.

Ten slotte bestaat de mogelijkheid om op basis van artikel 172a van de Gemeentewet (in 2012 ingevoegd via de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), een gebiedsontzegging op te leggen. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, is ook licht in vergelijking met dit artikel. Hierbij gaat het om herhaaldelijke overlast (minimaal tweemaal en een patroon), waardoor een gedegen dossieropbouw vereist is, en ernstige vrees voor voortgang ervan. Deze gebiedsontzeggingsinstrumenten kunnen voor 3 maanden met hoogstens driemaal verlenging voor telkens die duur tot maximaal 1 jaar gelden en in combinatie met een van de andere instrumenten (groepsverbod, meldingsplicht) uit dat artikel worden opgelegd.

Algemeen

Met de gebiedsontzeggingsbepaling in de APV kan een burgemeester optreden tegen personen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte. De gebiedsontzegging was in eerste instantie bedoeld voor gebruik bij overlast veroorzaakt door drugshandel en drugsgebruik. Maar het instrument kan ook worden toegepast bij andere vormen van overlast. Afhankelijk van hoe de bepaling wordt 'ingevuld'. Bijvoorbeeld wanneer de overlast veroorzaakt wordt door samenscholing, hinderlijk drankgebruik, geweldpleging etc. Om onveiligheidsgevoelens en overlast te verminderen, passen veel gemeenten dit instrument toe.

De gebiedsontzegging wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. Voor het toepassen van een openbare-ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

Er moet zijn voldaan aan het situatievereiste, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzakelijk zijn. Daarnaast moet ook voldaan zijn aan het doelcriterium: de maatregel moet zijn gericht op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan.

Het toepassen van de bevoegdheid kan alleen ten tijde van een (dreigende) ordeverstoring. De duur van deze concrete maatregel moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt

voor de openbare orde. Hierdoor kan de duur van de maatregel niet onevenredig lang zijn. Doorgaans is daarom ook sprake van een trapsgewijze opbouw.

Bij de toepassing van de maatregel mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften. Ten slotte moet de maatregel voldoen aan de eisen van subsidiariteit (er is geen minder zwaar middel voorhanden) en proportionaliteit (het bevel moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek c.q. het te bereiken doel).

Implementatiehandleiding

Lid 1

Voor het eerste lid kan gekozen worden uit twee varianten. Bij variant 1 wordt in de bepaling zelf bepaald bij overtreding van welke bepalingen de gebiedsontzegging kan worden ingezet. Deze zullen uiteraard ingevuld moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan diverse bepalingen uit de APV, maar ook aan bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, etc. Van belang is dat voor een bestuursrechtelijk besluit, ook het bestuursrechtelijk bewijsstelsel geldt. De overtreding zal dus voldoende aannemelijk moeten zijn en niet – zoals in het strafrecht – wettig en overtuigend bewezen. Sommige gemeenten hebben al een 'bijzondere' gebiedsontzeggingsbepaling, bijvoorbeeld voor straatprostitutie of voetbalsupporters, deze zou geïntegreerd kunnen worden in de algemene bepaling waar de modelbepaling voor dient. Of tenminste qua bewoordingen daarop kunnen worden afgestemd. Voordelen van variant 1 zijn dat er een zekere voorzienbaarheid geboden wordt en dat er democratische legitimatie is; nadeel is dat iedere wijziging langs de raad moet en daardoor tijd in beslag neemt.

Bij variant 2 wordt niet in de bepaling zelf bepaald bij welke overtredingen de gebiedsontzegging ingezet kan worden, maar zal dit in een beleidsregel (of een dan noodzakelijke waarschuwing) vastgelegd moeten worden. Daarin zal dan in ieder geval neergelegd moeten worden wat er onder 'openbare orde versturende handelingen' wordt verstaan. Voordeel van variant 2 is dat er een zekere flexibiliteit is ingebouwd (aanpassen van een beleidsregel is immers een stuk 'makkelijker' dan aanpassen van de APV); nadeel is dat de raad minder controle heeft over de invulling.

Tevens zal – los van welke variant gekozen wordt – bepaald moeten worden hoe lang de kortdurende gebiedsontzegging duurt. Met kortdurend wordt op een periode tot 48 uur bedoeld. Vaak wordt een periode van 24 uur gehanteerd. Denkbaar is ook om naast een zodanige algemene regeling, een bijzondere regeling op te nemen. Bijvoorbeeld door te bepalen dat de burgemeester iemand die tussen donderdag 18.00 uur en zondag 24.00 uur in het uitgaansgebied bepaald horeca-overlastgevend gedrag vertoont, een bevel geeft om gedurende het restant van die periode daar weg te blijven. Hetzelfde is denkbaar bij kermissen, voetbalwedstrijden of andere evenementen.

Lid 2

Voor de lang(er)durende gebiedsontzegging zal moeten worden bepaald hoe lang deze maximaal kan duren. Een looptijd van maximaal 12 weken is in de rechtspraak aanvaardbaar geacht. Desondanks hanteren de meeste verordeningen een maximum van veelal acht weken. Vier weken is ook een veelvoorkomend maximum. Desgewenst kan dit – zeker bij een langere periode – ook nader worden getrapd in een beleidsregel, wat de flexibiliteit ten goede komt.

Verder dienen in het tweede lid, afhankelijk van welke variant van het eerste lid gekozen is, de daarbij passende zinsneden gekozen te worden. Te weten 'overtredingen' en 'één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat' als er voor variant 1 gekozen wordt, 'belangen' en 'strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht' als voor variant 2 gekozen wordt.

Lid 3

Het aantal maanden dat tussen de overtredingen verstrijkt, is van belang voor de toegestane looptijd van een gebiedsontzegging en dient te worden bepaald. Veelvoorkomend is een termijn van zes maanden, al komt twaalf maanden ook voor.

Verder dienen in het tweede lid, afhankelijk van welke variant van het eerste lid gekozen is, de daarbij passende zinsneden gekozen te worden. Te weten 'de overtreding' als er voor variant 1 gekozen wordt, 'strafbare feit of openbare orde verstorende handeling' als voor variant 2 gekozen wordt.

Wetsvoorstel Regeling prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche


Voor de goede orde wijzen wij erop dat bij de Tweede Kamer de novelle van het wetsvoorstel Regeling prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aanhangig is gemaakt nadat het oorspronkelijke voorstel geen goedkeuring kon vinden bij de Eerste Kamer. Als het voorstel wordt aangenomen zal dat leiden tot een geheel nieuw hoofdstuk 3 van de Model-APV. Dat zal – vermoedelijk in het najaar – in een aparte ledenbrief aan de orde komen.

Bijlagen

In de eerste bijlage bij deze ledenbrief is een wijzigingsverordening opgenomen. Dit is een praktisch hulpmiddel voor wetgevingsjuristen die een regeling moeten aanpassen, maar lastig leesbaar voor wie wil weten wat er is gewijzigd in vergelijking met de vorige verordening. Om die reden is een tweede bijlage opgenomen met een overzicht van wijzigingen met de oude en de nieuwe teksten onder elkaar. In deze bijlage is ook per wijziging een korte toelichting opgenomen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens

Voorzitter Directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

Wijziging Model-APV zomer 2014

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of bijvoorbeeld [aantal] = door gemeente in te vullen. Zie bijvoorbeeld artikel X.
- [iets] = facultatief. Zie bijvoorbeeld artikel N.
- [(iets)] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente. Zie bijvoorbeeld artikel N.
- [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen. Zie artikel D, variant 2.
- Ook wordt er gewerkt met varianten waaruit gekozen kan worden. Zie bijvoorbeeld artikel D.
- Combinaties zijn ook mogelijk. Zie bijvoorbeeld artikel N voor een facultatief artikel met varianten en voorbeelden ter illustratie, waarbij ook nog eens delen ingevuld en anderszins keuzes gemaakt dienen te worden.

Nadere uitleg is opgenomen in de implementatiehandleiding, onderdeel van de bij deze modelverordening behorende ledenbrief.

De raad van de gemeente [naam gemeente];
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van [datum en nummer];
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;
gezien het advies van [naam commissie];
besluit vast te stellen de volgende wijziging van de [citeertitel APV]

Artikel I

De [citeertitel APV] wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1:2, derde lid, wordt na 'als bedoeld in artikel 2:11' ingevoegd:, tweede lid, aanhef en onder a,.

B

Artikel 2:10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid, onder b, wordt 'artikel 5:19' vervangen door: artikel 5:18.
2. In het achtste lid wordt 'derde lid' vervangen door: vierde lid.

[C

In de artikelen 2:11, vierde lid, 2:12, vierde lid, en 2:46, tweede lid, wordt 'de provinciale wegenverordening' vervangen door: het provinciaal wegenreglement.]

D

Variant 1

Artikel 2:12, derde lid komt te luiden:

3. De uitweg kan worden aangelegd indien het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.

Variant 2

Artikel 2:12 komt als volgt te luiden:

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 wordt de vergunning slechts geweigerd:

- a. ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;
- b. indien de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
- c. indien door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast, of
- d. indien er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.

3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of [het provinciaal wegenreglement **OF** provinciaal wegenreglement].

E

In artikel 2:31, onder c, vervalt: de zitplaatsen die aanwezig zijn op.

F

In artikel 2:39, tweede lid, onder b, wordt 'de minister van Justitie' vervangen door: de minister van Veiligheid en Justitie.

G

In artikel 2:40, tweede lid, vervalt:, waarvan maximaal twee kansspelautomaten.

H

In artikel 2:48, eerste lid, wordt na 'Het is' ingevoegd: voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.

I

Artikel 2:58, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden.

J

In artikel 2:60, tweede lid, vervalt na 'plaats die' het woord 'een' en wordt na 'gelegen binnen' ingevoegd: een.

K

Aan artikel 2:63 wordt een lid toegevoegd luidende:

4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

L

In artikel 2:67, eerste lid, onder c, wordt na 'voor' ingevoegd: zover.

M

Het opschrift van hoofdstuk 2, afdeling 15, komt als volgt te luiden:

Afdeling 15. Bestuurlijke ophouding, veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht op openbare plaatsen en gebiedsontzegging

[N

Na artikel 2:77 wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

Eerste lid, variant 1

1. De burgemeester kan aan een persoon die de artikelen [...], [...], [...] of [...] overtreedt een bevel geven zich gedurende ten hoogste [... **(bijvoorbeeld 24)**] uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.

Eerste lid, variant 2

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verrichten een bevel geven zich gedurende ten hoogste [... **(bijvoorbeeld 24)**] uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.

2. [In het geval van overtredingen als bedoeld in het eerste lid **OF** Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen] kan de burgemeester aan een persoon aan wie tenminste eenmaal een bevel als bedoeld in dat lid is gegeven en die opnieuw [één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat **OF** strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht], een bevel geven zich gedurende ten hoogste [... **(bijvoorbeeld acht)**] weken niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.

3. Een bevel krachtens het tweede lid kan slechts worden gegeven als [de overtreding **OF** het strafbare feit of de openbare orde verstorende handeling] binnen [... **(bijvoorbeeld zes)**] maanden na het geven van een eerder bevel, gegeven op grond van het eerste of tweede lid, plaatsvindt.

4. De burgemeester beperkt de in het eerste of tweede lid gestelde bevelen, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.]

O

In artikel 3:5, tweede lid, onder c, wordt '273a' vervangen door: 273f.

P

In artikel 3:9, vierde lid, wordt na 'gedurende' ingevoegd: een.

Q

In artikel 4:2, tweede lid, wordt 'artikel 4:113, eerste lid' vervangen door: artikel 3.148, eerste lid.

R

Aan artikel 5:2 wordt een lid toegevoegd luidende:

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

S

In artikel 5:9, eerste lid, wordt 'hun' vervangen door: hen.

T

Artikel 5:15 komt te luiden:

Artikel 5:15 Ventverbod

1. Het is verboden te venten:
 - a. op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen openbare plaatsen; of
 - b. op door het college aangewezen dagen en uren.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod in het tweede lid.
3. Op de ontheffing bedoeld in het tweede lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.
4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet.
5. Het verbod bedoeld in artikel 5:15, eerste lid, is niet van toepassing op het venten met gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard.

U

Artikel 5:16 vervalt.

V

In artikel 5:23, vierde lid, vervalt het woord 'niet'.

W

In artikel 5:24, vierde lid, vervalt het woord 'geldt'.

X

Artikel 5:26, derde lid, komt te luiden:

3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet of de Provinciale vaarwegenverordening [...].

Y

In artikel 5:33, derde lid, aanhef, wordt 'eerst' vervangen door: eerste.

Z

Aan artikel 5:34 wordt een lid toegevoegd luidende:

6. Op de ontheffing bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op **[datum]**.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van **[datum]**.

De voorzitter,
De griffier,

Toelichting

NB Voor een goed beeld dient allereerst de bijbehorende ledenbrief gelezen te worden.

Algemeen deel

De wijzigingen van de [citeertitel APV] betreffen grotendeels technische verbeteringen, correcties en actualiseringen. In een aantal artikelen zijn ook inhoudelijk zaken veranderd. Enkel deze artikelen worden in de artikelsgewijze toelichting behandeld.

Artikelsgewijze toelichting

[Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

In [jaar] is de vergunning voor de uitweg vervangen door een meldingenstelsel. In de praktijk bleek dat lastig hanteerbaar. Om die reden wordt een eenvoudig vergunningsstelsel ingevoerd.

De rechtspraak van de Raad van State laat er geen twijfel over bestaan dat een grondeigenaar in beginsel in staat moet worden gesteld om vanaf zijn perceel met een voertuig de openbare weg te bereiken. Alleen om zwaarwegende redenen kan de overheid daaraan in de weg staan. Om dat duidelijk te laten uitkomen is het aantal weigeringsgronden beperkt.]

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

Door aanpassing in de Drank- en Horecawet van de leeftijd waarop jongeren in het openbaar alcohol mogen drinken ontstond een overlap met dit artikel. Het APV-artikel is om die reden aangepast.

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden

In dit artikel was een bepaling opgenomen die ook de opleiders van hulphonden uitzonderde van dit gebod om hondenpoep op te ruimen. Wij zijn daar door diverse gemeenten op gewezen. Deze uitzondering is geschrapt, omdat er vanuit de optiek van het opleiden van hulphonden geen reden lijkt te zijn waarom de opleiders de poep niet zouden kunnen en willen opruimen.

[Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

Algemeen

Overtreding van een gebiedsontzegging die krachtens dit artikel is gegeven, is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht); dus niet een overtreding van de APV zelf. Het is een misdrijf; overtreding wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Kan van de overtreder geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland worden vastgesteld, dan is strafrechtelijk onder omstandigheden voorlopige hechtenis mogelijk.

Lid 1

De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan dat de gebiedsontzegging kan opleggen. Nu het in het eerste lid gaat om gebiedsontzeggingen van korte duur, kan deze bevoegdheid worden gemandateerd aan opsporingsambtenaren. In de regel zal, alvorens over te gaan tot oplegging van een dergelijke gebiedsontzegging, eerst een waarschuwing worden gegeven.

Lid 2

Het tweede lid ziet op de situatie dat een openbare-ordeverstoorder opnieuw een misstap begaat met betrekking tot strafbare feiten of de openbare orde in een bepaald gebied. In dit geval is het gelegitimeerd om een gebiedsontzegging van meerdere weken op te leggen. Immers zal veelal eerst een waarschuwing hebben plaatsgevonden, vervolgens de oplegging van een kortdurende gebiedsontzegging en pas daarna een gebiedsontzegging in de zin van

het tweede lid. Er is aldus een dusdanige voorgeschiedenis dat proportionaliteit en subsidiariteit niet aan een langdurig gebiedsontzegging in de weg staan.

Lid 3

Het is in het licht van proportionaliteit en subsidiariteit geboden om slechts tot oplegging van een langdurige gebiedsontzegging over te gaan, wanneer de gedraging waarop deze oplegging betrekking heeft binnen een bepaalde periode na oplegging van de eerste gebiedsontzegging plaatsvindt. Vindt de gedraging aldus na deze periode plaats, dan wordt een langdurige gebiedsontzegging niet gelegitimeerd geacht.

Lid 4

Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met (de noodzaak) zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam en/of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven. Ook is ontheffing mogelijk.]

Artikel 5:15 Ventverbod; artikel 5:16 Vrijheid van meningsuiting

Venten werd voorheen in beginsel altijd en overal toegestaan, tenzij de venter daarbij de openbare orde verstoort. Een zo algemene norm bleek voor handhavers lastig hanteerbaar. In deze nieuwe bepaling is gekozen voor een bepaling waarbij het college in het belang van de openbare orde gebieden en tijden kan aanwijzen waar het venten is verboden.

Het venten van meningsuitingen wordt beschermd door artikel 7 van de Grondwet, daarom is daarvoor een aparte regeling opgenomen. Artikel 5:16 kan daarmee vervallen.

Bijlage 2 – Overzicht van wijzigingen

Vooraf

Een wijzigingsverordening is praktisch voor de wetgevingsjurist die een regeling moet aanpassen, maar niet erg makkelijk leesbaar. Daarom zijn in dit overzicht de oude en de gewijzigde teksten naast elkaar gezet. Wijzigingen zijn steeds onderstreept. Waar nodig is een korte toelichting gegeven.

Artikel 1:2, derde lid

Oude tekst:

3. In afwijking van het tweede lid is artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing indien beslist wordt op een aanvraag om een ontheffing als bedoeld in artikel 2:10, vierde lid, of een vergunning als bedoeld in artikel 2:11 of artikel 4:11.

Nieuwe tekst:

3. In afwijking van het tweede lid is artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing indien beslist wordt op een aanvraag om een ontheffing als bedoeld in artikel 2:10, vierde lid, of een vergunning als bedoeld in artikel 2:11, tweede lid, aanhef en onder a, of artikel 4:11

Toelichting:

Hier is preciezer aangegeven naar welk deel van artikel 2:11 wordt verwezen.

Artikel 2:10, zesde lid, onder b

Oude tekst:

b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:19; en

Nieuwe tekst:

b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:18; en

Toelichting:

Wetstechnisch is het duidelijker om te verwijzen naar het artikel waarin de vergunning voor standplaatsen wordt geregeld.

Artikel 2:10, achtste lid

Oude tekst:

8. Op de ontheffing bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Nieuwe tekst:

8. Op de ontheffing bedoeld in het vierde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Toelichting:

Hier werd naar het verkeerde artikellid verwezen.

De artikelen 2:11, vierde lid, 2:12, vierde lid, en 2:46, tweede lid

Provinciale wegenverordening of provinciaal wegenreglement'?

In een drietal artikelen wordt 'de provinciale wegenverordening' vervangen door: het provinciaal wegenreglement (in de Model-APV worden voortaan beide keuzes aangeboden).

Toelichting:

Het gaat inhoudelijk om dezelfde provinciale verordening, maar de naam verschilt van provincie tot provincie. Gemeenten waar nu de verkeerde aanduiding in de APV staat, kunnen deze bepaling gebruiken om dat te herstellen.

Artikel 2:12, derde lid**Oude tekst:**

3. De uitweg kan worden aangelegd indien niet binnen vier weken na ontvangst van de melding hebben beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.

Nieuwe tekst:

3. De uitweg kan worden aangelegd indien het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.

Toelichting:

Hier was in de oude tekst niet helder dat het college van burgemeester en wethouders het bestuursorgaan is dat aanleg van de uitweg kan verbieden.

Artikel 2:12: Alternatieve bepaling**Nieuwe tekst:****Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg (alternatief)**

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.

2. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 wordt de vergunning slechts geweigerd:

a. ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;

b. indien de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;

c. indien door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of

d. indien er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt

ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.

3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of [de provinciale wegenverordening **OF** het provinciaal wegenreglement].

Toelichting:

Bij de deregulering van 2007 is de vergunningplicht voor de aanleg van een uitrit in de Model-APV vervangen door een meldingsplicht. De gedachte daarbij is dat het vrij zeldzaam is dat een uitweg daadwerkelijk problemen of verkeersgevaar kan opleveren en dat de gemeente vaak met degene die de uitweg aanlegt ook nog tot een privaatrechtelijke afspraak moet komen omdat de uitrit over gemeenteground komt te lopen.

Desondanks blijkt in de praktijk dat de gemeentelijke organisatie moeite heeft met de figuur van de melding. Vanwege de vele verzoeken is dit alternatief opgenomen, waarbij voor de uitrit een vergunningplicht geldt.

De rechtspraak van de Raad van State laat er geen twijfel over bestaan dat een grondeigenaar in beginsel in staat moet worden gesteld om vanaf zijn perceel met een voertuig de openbare weg te bereiken. Alleen om zwaarwegende redenen kan de overheid daaraan in de weg staan. Om dat duidelijk te laten uitkomen is het aantal weigeringsgronden beperkt.

Artikel 2:31, onder c**Oude tekst:**

c. op het terras spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van de zitplaatsen die aanwezig zijn op het terras;

Nieuwe tekst:

c. op het terras spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van het terras;

Toelichting:

De bedoeling van dit artikel is om te voorkomen dat het terras een soort mobiel tappunt wordt voor voorbijgangers. Uit de oude tekst kon onbedoeld worden gelezen dat het daarnaast ging om een verbod om op een terras staanplaatsen te hebben.

Artikel 2:39, tweede lid, onder b**Oude tekst**

b. speelgelegenheden waarvoor de minister van Justitie of de Kamer van Koophandel bevoegd is vergunning te verlenen; en

Nieuwe tekst

b. speelgelegenheden waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie of de Kamer van Koophandel bevoegd is vergunning te verlenen; en

Toelichting:

Hier werd nog de oude naam van het ministerie gebruikt.

Artikel 2:40, tweede lid**Oude tekst**

2. In hoogdrempelige inrichtingen zijn [...] kansspelautomaten toegestaan, waarvan maximaal twee kansspelautomaten.

Nieuwe tekst

2. In hoogdrempelige inrichtingen zijn [...] kansspelautomaten toegestaan.

Toelichting:

Verschrijving gecorrigeerd.

Artikel 2:48, eerste lid**Oude tekst**

1. Het is verboden op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.

Nieuwe tekst

1. Het is voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt verboden op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.

Toelichting

Met de wijziging van de Drank- en Horecawet is het voor jongeren onder de 18 sowieso verboden. Om te voorkomen dat een 'dubbel' verbod ontstaat, waardoor deze bepaling mogelijk zelfs onverbindend zou kunnen blijken, is nu ingevoegd dat het verbod in de APV slechts geldt voor mensen boven de 18.

Artikel 2:58, tweede lid**Oude tekst**

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond

a. die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden; of

b. die deze hond aantoonbaar gekwalificeerd opleidt tot geleidehond of sociale hulphond.

Nieuwe tekst

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden.

Toelichting

Bij navraag bleek er geen reden te zijn waarom iemand die een hulphond opleidt eventuele uitwerpselen niet zou kunnen opruimen.

Artikel 2:60, tweede lid

Oude tekst

2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen plaats die een krachtens het eerste lid is aangewezen, ontheffing verlenen van een of meer verboden bedoeld in het eerste lid.

Nieuwe tekst

2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen een plaats die krachtens het eerste lid is aangewezen, ontheffing verlenen van een of meer verboden bedoeld in het eerste lid.

Toelichting

Verschrijving gecorrigeerd.

Artikel 2:63, vierde lid

Nieuwe tekst

4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Toelichting

Bij deze ontheffing was nagelaten een keuze te maken voor of tegen een lex silencio positivo. Daarom is een vierde lid toegevoegd waarin dat alsnog wordt geregeld. Tegen een lex silencio lijken bij deze bepaling geen grote bezwaren te bestaan. Uiteraard staat het de gemeenteraad vrij om een andere keuze te maken.

Artikel 2:67, eerste lid, onder c

Oude tekst

c. een omschrijving van het goed, daaronder begrepen - voor dat mogelijk is - soort, merk en nummer van het goed;

Nieuwe tekst

c. een omschrijving van het goed, daaronder begrepen - voor zover dat mogelijk is - soort, merk en nummer van het goed;

Toelichting

Verschrijving gecorrigeerd.

Artikel 2:78

Nieuwe bepaling

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

Eerste lid, variant 1

1. De burgemeester kan aan een persoon die de artikelen [...], [...], [...] of [...] overtreedt een bevel geven zich gedurende ten hoogste [... (bijvoorbeeld 24)] uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.

Eerste lid, variant 2

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verrichten een bevel geven zich gedurende ten hoogste [... (bijvoorbeeld 24)] uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.

2. [In het geval van overtredingen als bedoeld in het eerste lid OF Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen] kan de burgemeester aan een persoon aan wie tenminste eenmaal een bevel als bedoeld in dat lid is gegeven en die opnieuw [één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat OF strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht], een bevel geven zich gedurende ten hoogste [... bijvoorbeeld acht)] weken niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.

3. Een bevel krachtens het tweede lid kan slechts worden gegeven als [de overtreding OF het strafbare feit of de openbare orde versturende handeling] binnen [... (bijvoorbeeld zes)] maanden na het geven van een eerder bevel, gegeven op grond van het eerste of tweede lid, plaatsvindt.

4. De burgemeester beperkt de in het eerste of tweede lid gestelde bevelen, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.

Toelichting

In het geval van (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag, kan een burgemeester een gebiedsontzegging opleggen. Op verzoek van verscheidene gemeenten is deze bepaling toegevoegd.

Artikel 3:5, tweede lid, onder c, tweede aandachtstreepje

Oude tekst

- de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 252, 250a (oud), 273a, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;

Nieuwe tekst

- de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 252, 250a (oud), 273f, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;

Toelichting

Verouderde verwijzing gecorrigeerd.

Artikel 3:9, vierde lid

Oude tekst

4. De burgemeester kan met het oog op de openbare orde en de belangen genoemd in artikel 3:13, tweede lid, personen aan wie ten minste eenmaal een bevel is gegeven als bedoeld in het derde lid, verbieden zich gedurende bepaalde termijn, anders dan in een openbaar middel van vervoer, te bevinden op of aan de wegen of gebieden en op de tijden bedoeld in het eerste lid onder b.

Nieuwe tekst

4. De burgemeester kan met het oog op de openbare orde en de belangen genoemd in artikel 3:13, tweede lid, personen aan wie ten minste eenmaal een bevel is gegeven als bedoeld in het derde lid, verbieden zich gedurende een bepaalde termijn, anders dan in een openbaar middel van vervoer, te bevinden op of aan de wegen of gebieden en op de tijden bedoeld in het eerste lid onder b.

Toelichting

Verschrijving gecorrigeerd.

Artikel 4:2, tweede lid

Oude tekst

2. De voorwaarden met betrekking tot de verlichting ten behoeve van sportbeoefening in de buitenlucht als bedoeld in artikel 4.113, eerste lid, van het Besluit gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.

Nieuwe tekst

2. De voorwaarden met betrekking tot de verlichting ten behoeve van sportbeoefening in de buitenlucht als bedoeld in artikel 3.148, eerste lid, van het Besluit gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.

Toelichting

Verouderde verwijzing gecorrigeerd.

Artikel 5:2, vijfde lid

Nieuwe tekst

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

Toelichting

Bij deze ontheffing was nagelaten een keuze te maken voor of tegen een lex silencio positivo. Daarom is een vijfde lid toegevoegd waarin dat alsnog wordt geregeld. Een lex silencio lijkt gezien het milieubelang dat hier speelt niet bijzonder wenselijk.

Artikel 5:9, eerste lid

Oude tekst

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter, op de weg te parkeren bij een voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.

Nieuwe tekst

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter, op de weg te parkeren bij een voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hen anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.

Toelichting

Verschrijving gecorrigeerd.

Artikel 5:15

Oude tekst

Artikel 5:15 Ventverbod

1. Het is verboden te venten indien daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.

2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid is het verboden te venten op zondagen en maandag t/m zaterdag tussen [...] en [...] uur.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet.

Nieuwe tekst

Artikel 5:15 Ventverbod

1. Het is verboden te venten:

- a. op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen openbare plaatsen; of
- b. op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen dagen en uren.

2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod in het tweede lid.

3. Op de ontheffing bedoeld in het tweede lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet.

5. Het verbod bedoeld in artikel 5:15, eerste lid, is niet van toepassing op het venten met gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard.

Toelichting

Het verbod in de oude tekst werd ervaren als te ruim beschreven om praktisch handhaafbaar te zijn, en er was behoefte aan een bepaling om venten te kunnen verbieden ook als de openbare orde niet in het geding is. Er is gekozen voor de mogelijkheid om het college gebieden te laten aanwijzen waar het verbod van de APV van kracht is.

Het venten van meningsuitingen wordt beschermd door artikel 7 van de Grondwet, daarom is daarvoor een aparte regeling opgenomen. Artikel 5:16 kan daarmee vervallen.

Artikel 5:23, vierde lid

Oude tekst

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

Nieuwe tekst

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

Toelichting

Hier was per abuis de lex silencio positivo niet van toepassing verklaard terwijl bedoeld was dat wel te doen.

Artikel 5:24, vierde lid

Oude tekst

4. Het verbod in het eerste lid geldt is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet, de Provinciale vaarwegenverordening, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening.

Nieuwe tekst

4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet, de Provinciale vaarwegenverordening, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening.

Toelichting

Verschrijving gecorrigeerd.

Artikel 5:26, derde lid

Oude tekst

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet, of de Provinciale vaarwegenverordening [...], of de Provinciale landschapsverordening [...].

Nieuwe tekst

3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet of de Provinciale vaarwegenverordening [...].

Toelichting

Verouderde verwijzing gecorrigeerd.

Artikel 5:33, derde lid, aanhef

Oude tekst

Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op motorvoertuigen, bromfietsen, fietsen en paarden:

Nieuwe tekst

Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op motorvoertuigen, bromfietsen, fietsen en paarden:

Toelichting

Tikfout gecorrigeerd.

Artikel 5:34 zesde lid

Nieuwe tekst

6. Op de ontheffing bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Toelichting

Hier was per abuis geen bepaling opgenomen over de lex silencio positivo. Dat is nu alsnog gedaan. Een vergunning van rechtswege lijkt hier gezien het milieu- en veiligheidsbelang niet bijzonder wenselijk. Het staat de gemeenteraad vrij om daar anders over te beslissen.