

Agendanr.: 7
Voorstelnr.: RB2015121
Onderwerp: Aanpassing artikel 2:12 van de Apv inzake uitwegen
Programma:

Reden van agendering: ter besluitvorming

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 8 maart 2016

Probleemstelling

De Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard (hierna: Apv) kende van oorsprong een vergunningplicht voor uitwegen, welke in 2010 in het kader van deregulering is omgezet naar een "melding als uitzondering op een voorwaardelijke verbodsbepaling". Deze meldingsplicht houdt in dat het verboden is om een uitweg aan te leggen als daarvoor niet eerst een melding is gedaan bij het college. Ook staat in de Apv dat de uitweg mag worden aangelegd als het gemeentebestuur niet binnen 4 weken na ontvangst van de melding de aanleg heeft verboden. Het huidige artikel beantwoordt in de praktijk niet aan de verwachtingen.

Inleiding / bestuurlijke achtergrond

De gemeenten Leeuwarden en Stein kenden soortgelijke meldingenstelsels voor de aanleg van inritten. Op 14 januari 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraken gedaan over de meldingenstelsels van deze gemeenten (ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden) en ECLI:NL:RVS:2015:36 (Stein)). Ten aanzien van beide zaken gezamenlijk is op 12 november 2014 een conclusie genomen door staatsraad advocaat-generaal Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2014:4116). Hierdoor is duidelijk geworden wanneer een reactie op een melding, en soms ook het niet-reageren, een beroepbaar besluit oplevert of daarmee voor de rechtsbescherming moet worden gelijkgesteld.

Het Heerhugowaardse meldingenstelsel voor inritten is in 2010 in de plaats van een vergunningstelsel gekomen. De reden daartoe was de wens om over te gaan tot deregulering. Uit de uitspraken van de Afdeling moet echter worden afgeleid dat minder vergaand is gedereguleerd dan in 2010 werd verwacht. Zo zal een reactie binnen de vier weken-termijn evengoed in de vorm van een besluit moeten worden afgegeven. Dit besluit moet worden gepubliceerd. Bezwaar- en beroepsmogelijkheden wijken ook niet af van het vergunningstelsel zoals de Apv Heerhugowaard dat voorheen kende.

Tot slot is onduidelijk is of een melding onder artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) valt. De VNG gaat ervan uit dat de melding in tegenstelling tot de vergunning en ontheffing niet onder de Wabo valt, terwijl de Afdeling van mening is dat óók de melding onder de Wabo valt.

Oplossingsrichtingen

1. Aanpassing van artikel 2:12 van de Apv: meldingenstelsel, vergunningstelsel of privaatrechtelijk stelsel

1.1 Keuzemogelijkheden

Om bovenstaande redenen kan het wenselijk zijn artikel 2:12 van de Apv aan te passen. Aanpassing is mogelijk door te kiezen voor een ander type meldingenstelsel, vergunningplicht of privaatrechtelijk stelsel:

a. Vergunningenstelsel

Binnen een vergunningenstelsel is de aanleg van de inrit in beginsel niet toegestaan, tenzij een vergunning voor de aanleg van de inrit wordt afgegeven. Dit heeft tot gevolg dat het college beoordeelt of de inrit al dan niet mag worden aangelegd. Daarnaast kan het college zich uitspreken over de manier waarop de inrit wordt aangelegd door voorschriften aan de vergunning te koppelen.

b. Meldingenstelsel

Meldingenstelsels bestaan er in soorten en maten. Noemenswaardig als alternatieve mogelijkheid is hier het stelsel weliswaar vooraf een set met algemene regels moet worden opgesteld, maar waarbij achteraf geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluiten worden genomen. Dit stelsel wordt de "melding gekoppeld aan algemene regels" genoemd. Het stelsel heeft tot gevolg dat degene die de inrit wil aanleggen zelf aan de hand van de set met algemene regels toetst of dat mag. De melding is alleen bedoeld ter informatie van het college, ten behoeve van de handhaving. De melding is geen voorwaarde voor de gelding van de algemene regels.

c. Privaatrechtelijk stelsel

Een derde optie is de keuze voor een privaatrechtelijk stelsel. Wanneer een uitweg over gemeentelijke eigendom wordt aangelegd, is daarvoor een privaatrechtelijke toestemming nodig. De gedachte achter dit stelsel is dat een regeling vanuit de Apv (bestuursrecht) overbodig is.

1.2 Voor- en nadelen van de verschillende stelsels

Hier wordt antwoord gegeven op de vraag waarom college en raad al dan niet voor de verschillende stelsels zouden moeten kiezen.

Ad a. Vergunningenstelsel

Hier is van belang dat het huidige stelsel weliswaar als "melding als uitzondering op een voorwaardelijke verbodsbepaling" is geformuleerd, maar dat het stelsel inhoudelijk meer weg heeft van een vergunningenstelsel. Het stelsel impliceert namelijk een uitdrukkelijke beoordeling door het college (daarom ontstaat pas na vier weken het recht om de uitweg aan te leggen of te veranderen) en bovendien worden er voorschriften aan de reacties verbonden. Dit zijn kenmerken van een vergunningenstelsel. In zoverre is het zuiverder en ook duidelijker om artikel 2:12 te formuleren als vergunningenstelsel. Door te kiezen voor het vergunningenstelsel is ook duidelijk dat de vergunning onder de Wabo valt.

Ad b. Meldingenstelsel

Met de keuze voor een vergunningenstelsel is deregulering niet aan de orde. Een dereguleringsslag kan wel worden gemaakt indien wordt gekozen voor de "melding gekoppeld aan algemene regels". Dit lijkt in eerste instantie aantrekkelijk omdat bij deze keuzemogelijkheid alleen de opzet van het meldingenstelsel nog moet worden aangepast.

Gezien de complexiteit van de materie, wat mede is ingegeven vanuit de wens om maatwerk te leveren, is het echter niet goed mogelijk om vooraf een goede set met algemene regels vast te stellen. Zo is het niet goed mogelijk om de bewoner een oordeel te laten geven over een inrit die uitkomt op een weggedeelte waar de verkeerssituatie bijzonder is. Beoordeling door een verkeerskundige van de gemeente is dan gepast. Ook de vraag of openbaar groen, welke op de plek van een geplande inrit staat, kan worden verwijderd en gecompenseerd op een andere locatie is eigenlijk niet goed te beantwoorden zonder tussenkomst van de gemeente. Een individuele beoordeling, evenals de koppeling van voorschriften aan de acceptatie, blijft gewenst.

Daarnaast wordt met het meldingsstelsel bij de bewoner of ondernemer de indruk gewekt dat sprake is van een eenvoudig systeem (men hoeft immers alleen een melding te doen), terwijl dat niet zo is: een grote hoeveelheid voorwaarden dienen bewoners/ondernemers zelf te interpreteren. Het is zodoende niet wenselijk het Apv-artikel naar een "meldingsstelsel in verband met algemene regels" om te zetten.

Tenslotte is onduidelijk of dit stelsel (net als de melding als uitzondering op een voorwaardelijke verbodsbepaling) onder de Wabo valt.

Ad c. Privaatrechtelijk stelsel

Dit is feitelijk de meest vergaande manier van dereguleren. Toch is deze keuze het minst aantrekkelijk. Nog los van de discussie of gebruikmaking van het privaatrecht op deze wijze is toegestaan (doorkruisingsleer), is het in Heerhugowaard zeer ongebruikelijk om onderwerpen die ook in de Apv een plaats hadden kunnen hebben privaatrechtelijk te benaderen (zie bijvoorbeeld: standplaatsen, evenementen).

1.3 Keuze voor het vergunningenstelsel

Om het stelsel juridisch zuiver en helder te houden, en omdat verdergaand dereguleren niet wenselijk is, ligt de keuze voor een vergunningenstelsel voor de hand.

Met de keuze voor het vergunningenstelsel kiest de gemeente voor het in de VNG modelverordening aangeboden alternatief. De VNG onderschrijft het bovenstaande, maar laat het meldingsstelsel niet los, omdat veel gemeenten toch hechten aan meldingsstelsels, die in de praktijk veel papierwerk uitsparen. In Heerhugowaard speelt het argument van besparing van papierwerk geen rol, omdat wij standaard reageren op meldingen (deels uit klantvriendelijkheid, deels om voorschriften te koppelen aan de melding). Ook is het, mede in verband met de wijze waarop het huidige artikel 2:12 geformuleerd is, niet wenselijk de keuze tussen het meldingsstelsel en vergunningenstelsel te laten wachten tot de VNG groot onderhoud heeft gepleegd aan de model-Apv (verwacht in 2016/2017).

2 Formulering artikel 2:12 van de Apv

Qua formulering van het Apv-artikel dient in beginsel aansluiting worden gezocht bij het door de VNG aangeboden (alternatieve) modelartikel. Standaard regel is dat de gemeente de Model Apv van de VNG volgt, tenzij dit tot 'ongelukken' leidt. Voorgesteld wordt artikel 2:12 van de Apv als volgt te formuleren:

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. Het college kan het maken of veranderen van de uitweg verbieden indien:
 - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
 - b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van de bruikbaarheid van de weg; of
 - c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast.
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 Noord-Holland.

Dit artikel wijkt op enkele punten af van het door de VNG voorgestelde artikel:

1. Het tweede lid van de modelbepaling is zo geformuleerd dat het college van de bevoegdheid op een voorgeschreven wijze gebruik dient te maken. Er staat immers: "het college verbiedt het maken of veranderen van een uitweg, indien...". De modelbepaling biedt het college dus geen beleidsruimte, en voorheen is gebleken dat dit in de praktijk niet goed werkbaar is. Om in individuele situaties maatwerk te leveren, is het van belang dat het artikellid als "kan-bepaling" wordt geformuleerd.
2. De criteria als genoemd in het tweede lid zijn iets anders geformuleerd. Daarbij is het criteria als genoemd onder b, dat enkel toezag op de bruikbaarheid openbare parkeerplaatsen, uitgebreid naar de bruikbaarheid van de weg in het algemeen. Er kunnen immers ook andere belemmeringen spelen die afdoen aan de functie van de weg. Het criterium met betrekking tot de tweede inrit is geschrapt. De criteria onder a t/m c zijn immers voldoende om het belang bij een tweede inrit te kunnen afwegen tegen het belang bij verkeersveiligheid, de bruikbaarheid van de weg en de groenvoorziening.

Juridische gevolgen:

Met deze wijziging worden enkele onvolkomenheden gecorrigeerd.

Financiële gevolgen:

Onder het meldingsstelsel werden geen legeskosten geïnd. De aanpassing heeft echter tot gevolg dat conform artikel 2.3.9 van de (huidige) Legesverordening legeskosten moeten worden betaald in verband met de afgifte van de omgevingsvergunning ten behoeve van een inrit. Het huidige tarief

bedraagt € 120,00 (Legesverordening 2016) voor de afgifte van een omgevingsvergunning en dit tarief kan jaarlijks worden geïndexeerd. Aanvragers worden wel in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan een formele aanvraag duidelijkheid te krijgen over de kans op toewijzing van de vergunning.

Communicatie:

De wijziging van artikel 2:12 van de Apv zal op de wijze zoals voorgeschreven in de Awb bekend worden gemaakt.

Monitoring/Evaluatie

De Apv wordt periodiek geëvalueerd, jaarlijks dan wel tweejaarlijks, naar gelang de gesignaleerde noodzaak. De evaluatie van artikel 2:12 van de Apv wordt hierin meegenomen.

Samenvatting

Dit voorstel ziet op aanpassing van artikel 2:12 van de Apv betreffende inritten. De noodzaak daartoe volgt met name uit de jurisprudentie inzake inritmeldingen en de formulering van het huidige artikel 2:12 van de Apv. Geadviseerd wordt artikel 2:12 van de Apv als vergunningenstelsel te formuleren, omdat dit juridisch het meest zuiver is, het duidelijkst is en omdat deregulering hier niet goed mogelijk is. Voor de formulering van het nieuwe artikel 2:12 van de Apv maakt de gemeente gebruik van het alternatieve model van de VNG, zij het dat het tweede lid zodanig wordt aangepast dat in individuele situaties maatwerk kan worden geleverd.

Voorstel / besluit:

De raad wordt voorgesteld om artikel 2:12 van de Algemene plaatselijke verordening Heerhugowaard 2015 te wijzigen.

Bijlagenr.	Titel/Onderwerp
Bij15-648	VNG ledenbrief 15/063

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de secretaris,



de burgemeester,



Advies commissie Stadsbeheer d.d. 4 april 2016
RB2015121 Aanpassing artikel 2:12 van de Apv inzake uitwegen:

Akkoordstuk

Voor	Allen
Tegen	---

Nr.: RB2015121

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 8 maart 2016;
gelet op het advies van de commissie Middelen/SB d.d. 4 april 2016;
gelet op artikel 147, lid 1 Gemeentewet en artikel 149 Gemeentewet;

b e s l u i t

tot het vaststellen van de verordening tot eerste wijziging van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Heerhugowaard 2015.

Artikel I

Artikel 2:12 van de Algemene plaatselijke verordening wordt gewijzigd als volgt:

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. Het college kan het maken of veranderen van de uitweg verbieden indien:
 - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
 - b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van de bruikbaarheid van de weg; of
 - c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast.
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 Noord-Holland.

Artikel II

Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na bekendmaking van dit besluit.

Heerhugowaard, 26 april 2016

De Raad voornoemd,

de griffier,



de voorzitter,

