



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
Model Marktverordening 2013

ons kenmerk
ECGR/U201300920
Lbr. 13/067

datum

25 juli 2013

Samenvatting

Met deze ledenbrief wordt de Model Marktverordening 2013 geïntroduceerd. Deze modelverordening dient ter vervanging van de modellen voor de Marktverordening 2008 (individuele vergunning) en het Marktreglement 2008. De nieuwe modelverordening is tot stand gekomen binnen de kaders van het Project Kwaliteit Modelverordeningen. Vanwege het grote aantal vragen dat over de oude modellen werd gesteld, de geconstateerde en gesuggereerde tekortkomingen en andere wensen van gebruikers, is besloten om deze bij aanvang van het project direct aan te pakken.

Eén van de voornaamste verschillen ten opzichte van de oude modellen valt te vinden in het vervallen van het Marktreglement 2008. Hier tegenover staat de introductie van het inrichtingsplan; een nieuw, belangrijk beleidsstuk, waarmee de wijze van functioneren per markt voor het grootste deel wordt bepaald. Verder is de Model Marktverordening 2013 op punten vrijer. De nieuwe modelverordening bevat meerdere opties voor het toewijzingsmechanisme voor het verlenen van vergunningen. Daarnaast reikt deze gemeenten mogelijkheden aan om hun marktverordening naar eigen wensen in te vullen.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

2

betreft
Model Marktverordening 2013

ons kenmerk
ECGR/U201300920
Lbr. 13/067

datum

25 juli 2013

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

Met deze ledenbrief introduceren wij de Model Marktverordening 2013. Deze modelverordening dient ter vervanging van de modellen voor de Marktverordening 2008 (individuele vergunning) en het Marktreglement 2008. Deze brief bevat eerst een algemeen deel, dat gevolgd wordt door een handleiding die gemeenten dient te ondersteunen bij het implementeren van de modelverordening.

Vervolg

Na de publicatie van deze modelverordening kunnen gemeenten tot 1 januari 2014 op de gebruikelijke manier vragen stellen over dit model.¹ Daarna kunnen gemeenten nog wel hun vragen aan elkaar stellen en elkaar ondersteunen via een door de VNG ondersteund digitaal forum.² In september en oktober worden op enkele plekken in het land workshops georganiseerd in samenwerking met prof. mr. Willem Konijnenbelt. Voor meer informatie en voor inschrijven kunt u terecht op www.cs-vng.nl.

¹ Ook de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel beantwoordt vragen van gemeenten over de (toepassing van de) de marktverordening. Voor korte basale vragen kunt u daar altijd terecht. Voor uitgebreider advies over de markt of de marktverordening dient men eerst lid te worden van de vereniging.

² Het digitaal forum in kwestie zal (voorlopig) het Forum Kwaliteit Modelverordeningen zijn. Dit is te bereiken via 'NETWERKEN' op de VNG-website.

Algemeen

Opbouw van het Modelbesluit Marktverordening 2013 en aanpassing Legesverordening

Het modelraadsbesluit gaat uit van de meest wenselijke situatie, namelijk dat de nieuwe marktverordening en de bijbehorende wijziging van de legesverordening tegelijk worden vastgesteld. Dat wordt het eenvoudigst bereikt door deze twee als *romeins* genummerde artikelen in één besluit op te nemen.

Het besluit heeft het karakter van een verordening. Dat hoeft niet met zoveel woorden te worden gezegd, het blijkt uit de inhoud van de artikelen I en II. Het raadsbesluit moet worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 139, tweede lid e.v., van de Gemeentewet (hierna: Gem.w.).

Doel en uitgangspunten

Het doel van de Model Marktverordening 2013 is in principe tweeledig. Ten eerste worden hiermee de kaders gecreëerd voor gemeenten om markten zodanig te (her)organiseren dat de gemeentelijke belangen beschermd worden en dat deze tegelijkertijd aantrekkelijk blijven voor zowel consumenten als marktcoördinatoren en – voor zover gemeenten daar invloed op kunnen uitoefenen – dat er een divers aanbod is dat van goede kwaliteit is. Ten tweede heeft de modelverordening tot doel dit alles op een overzichtelijke, duidelijke manier te regelen, ontgaan van overbodige regels en administratieve lasten.

In samenhang daarmee is bij het opstellen van de Model Marktverordening 2013 gekozen voor bestendigheid als uitgangspunt, met een ingebouwde flexibiliteit waar nodig. Daaruit vloeit ook voort dat besluiten genomen worden door het bestuursorgaan waaraan dat gezien de impact van de desbetreffende besluiten het beste kan worden toevertrouwd (zie ook de toelichting bij artikel 4).

De kaders worden in de verordening vastgelegd; deze door de raad vastgestelde algemeen verbindende voorschriften dienen bestendig te zijn en moeten niet te vaak gewijzigd worden. Het inrichtingsplan, dat door burgemeester en wethouders voor elke markt vastgesteld wordt, biedt vervolgens de benodigde flexibiliteit. Per markt kan op basis van de in de verordening geschetste kaders voor de gewenste invulling worden gekozen. Wanneer daar aanleiding voor is kan het inrichtingsplan vervolgens gewijzigd worden zonder dat dit de raadsprocedure hoeft te doorlopen.

Belangrijkste verschillen met oude modellen

- De begripsbepalingen (artikel 1 van de Model Marktverordening 2008) zijn komen te vervallen. Deze bleken in overwegende mate overbodig. Waar nodig zijn ze in het desbetreffende artikel verwerkt (zie artikel 3, vierde lid, voor een omschrijving van het begrip ‘standwerken’).
- De bevoegdheid van burgemeester en wethouders om de inrichting van de markt te bepalen (artikel 2 van de Model Marktverordening 2008) en om nadere regels te stellen (artikel 3 van de Model Marktverordening 2008) zijn omgevormd naar een plicht om per markt een inrichtingsplan vast te stellen (artikel 2). Het Marktreglement komt daardoor niet meer terug. Een inrichtingsplan is geheel op de betrokken markt toegesneden, anders dan het geval was bij de marktreglementen.

- De Model Marktverordening 2008 en het Model Marktreglement 2008 waren grotendeels kant en klare producten. De Model Marktverordening 2013 stimuleert gemeenten op diverse punten bewust keuzes te maken. Soms door verschillende opties voor bepaalde artikelen of artikelleden te bieden (zie de artikelen 9, 11, 12 en 13), soms door te werken met bepalingen die deels nog ingevuld dienen te worden (zie de artikelen 1, 2, 3, 6, 7, 9, 12, 13 en 22) en soms door aan bepalingen facultatieve onderdelen toe te voegen (zie de artikelen 1, 2, 6, 7, 9, 10, 12, 17 en 22).
- Een aantal van de hierboven genoemde opties biedt de gemeente de mogelijkheid om te kiezen voor een minder strikt regime dan voorheen, te weten met betrekking tot de overschrijving van vaste-standplaatsvergunningen (artikel 10, was artikel 7 van het Model Marktreglement 2008) en tot het persoonlijk innemen van standplaatsen, afwezigheid vanwege vakantie of ziekte en vervanging (artikel 11, waren de artikelen 10, 11 en 12 van het Model Marktreglement 2008).
- Waar de toewijzing van vaste-standplaatsvergunning bij de Model Marktverordening 2008 steeds via het anciënniteits- en wachtlijststelsel plaatsvond, biedt de Model Marktverordening 2013 enkele aanvullende mogelijkheden voor gemeenten om uit te kiezen. Te weten het selectiestelsel (artikel 7) en loting (artikel 8).
- Waar de toewijzing van dagplaatsvergunningen bij de Model Marktverordening 2008 via een wachtlijststelsel plaatsvond en de toewijzing van standwerkvergunningen via loting, kan er nu bij allebei voor verschillende toewijzingsmechanismen gekozen worden.

Individuele vergunning of vergunning voor één organisatie?

De Model Marktverordening 2013 regelt de warenmarkt op basis van individuele vergunningen; het gaat om de verkoop van goederen. Daarom bevat dit model geen bepalingen over de toegang tot of de uitoefening van een dienst en valt het buiten de werkingssfeer van de Dienstenwet³. Hoewel dit standpunt⁴ niet onbetwist is – zo wordt het verhandelen van goederen wel als ‘dienst’ aangemerkt⁵ – is er vooralsnog geen jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter bekend die dit afwijkende standpunt volgt.

³ De Dienstenwet vormt de omzetting van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376/36). Ze heeft als doel de destijds nog bestaande belemmeringen van het vrije verkeer van diensten op te heffen. Zo mag de toegang tot of de uitoefening van een dienstactiviteit in beginsel niet afhankelijk zijn van een vergunningstelsel. Het begrip ‘dienst’ moet worden uitgelegd als ‘dienstverrichting welke gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt’. Bij bijvoorbeeld ‘simlock-verwijderaars’ en de reparatie van sterretjes in autoruiten, ook als dit op de markt plaatsvindt, lijkt het wel om diensten te gaan. Een vergunningvereiste voor aanbieders van deze diensten is weliswaar toegestaan, maar moet gerechtvaardigd kunnen worden op grond van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu.

Daarnaast moet het vergunningsvereiste een geschikt en evenredig middel hiertoe zijn.

⁴ Dit standpunt is eveneens onderschreven in de handreiking van het ministerie van Economische Zaken, Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn, ‘Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn. Een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen’, versie 30 september 2008, p. 7.

⁵ Zie bijvoorbeeld de door De Vries Juristen in opdracht van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel opgestelde notitie ‘Brancheringsregels voor detailhandel in relatie tot de Europese Dienstenrichtlijn’, maart 2011, p. 6/7.

Naast de Model Marktverordening 2013 hebben we ook een modelverordening waarmee aan een organisatie de mogelijkheid wordt geboden een markt te organiseren. Er wordt dan aan één 'organisatie' per markt vergunning verleend om binnen de gestelde kaders een markt te organiseren. Dit model dateert uit 2008 en is voor het laatst gewijzigd op 1 januari 2010. Met een dergelijke aanpak kan het aantal vergunningaanvragen en de administratieve lasten – voor zover de gemeente daarbij betrokken is – gereduceerd worden.

Instellen marktcommissie

Sommige gemeenten kennen een marktcommissie, die burgemeester en wethouders adviseert in marktaangelegenheden. Afhankelijk van de gemeentelijke omstandigheden verdient een marktcommissie meer of minder aanbeveling. De samenstelling, de werkwijze en het takenpakket kunnen burgemeester en wethouders (of de raad) regelen in een reglement (op grond van artikel 84 van de Gem.w.).

Bij de samenstelling kan gedacht worden aan een vertegenwoordiging van de standplaatshouders, de Centrale Vereniging voor Ambulante Handel (hierna: CVAH), de lokale middenstand en consumenten, evenals de verantwoordelijke wethouder, de marktmeester en bijvoorbeeld de kramenzetter. De marktcommissie kan eventueel worden bijgestaan door een ambtelijk secretaris. De leden kunnen verkozen worden, maar ook aangewezen worden door burgemeester en wethouders, eventueel voor een deel. Het reglement dient dit alles te regelen.

Het takenpakket kan zo algemeen zijn als burgemeester en wethouders gevraagd en ongevraagd van advies voorzien over marktaangelegenheden, of zo specifiek als het adviseren over de instelling, wijziging of opheffing van markten, over het vaststellen, wijzigen of intrekken van de marktverordening en inrichtingsplannen, over het creëren van een verantwoord evenwicht tussen de warenmarkt, winkeliers en consumenten, of zelfs het adviseren over vergunningaanvragen.

Wij raden aan het takenpakket af te stemmen op de samenstelling van de commissie (of andersom), opdat geen partij de overhand krijgt en er geen taken worden toebedeeld waarbij het risico wordt gelopen dat bij de advisering de individuele belangen van één partij boven het algemeen belang geplaatst worden.

Vrijhouden marktterrein, wegslepen voertuigen

Op grond van artikel 170, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen burgemeester en wethouders een op een weg staand voertuig laten wegslepen als dat noodzakelijk is in verband met het vrijhouden van aangewezen weggedeelten en wegen. Dan moet er wel een 'wegsleepverordening' ex artikel 173, tweede lid, van diezelfde wet gelden. Als daarin weggedeelten of wegen aangewezen zijn die onderdeel uitmaken van een marktterrein, dan kunnen voertuigen die daar staan weggesleept worden als dat noodzakelijk is om een markt te kunnen laten plaatsvinden. De VNG heeft een Modelwegsleepverordening.

Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders of de burgemeester overeenkomstig artikel 2:52 van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening in het belang van openbare orde optreden en daarbij het marktterrein aanwijzen als plaats waar het verboden is op aangewezen uren zich met een fiets of bromfiets te bevinden.

Totstandkoming modelverordening

De Model Marktverordening 2013 is tot stand gekomen binnen de kaders van het Project Kwaliteit Modelverordeningen⁶. Vanwege het grote aantal vragen dat over de oude modellen werd gesteld, de geconstateerde en gesuggereerde tekortkomingen en andere wensen van gebruikers, is besloten om deze bij aanvang van het project direct aan te pakken. In eerste instantie is hier het Forum Kwaliteit Modelverordeningen voor ingezet, maar uiteindelijk is er besloten om ook een praktijkwerkgroep te organiseren. In deze werkgroep waren naast de VNG een aantal gemeenten, de CVAH en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel vertegenwoordigd. Daarnaast is de praktijkwerkgroep bijgestaan door prof. Willem Konijnenbelt.

De werkzaamheden van de praktijkwerkgroep hebben geresulteerd in de Model Marktverordening 2013, die in hoofdlijnen door eenieder gedragen wordt. Wel hebben verschillende deelnemers verschillende voorkeuren voor de in dit model aangedragen varianten en hebben enkele deelnemers hier en daar een voorkeur voor een iets andere invulling.

De CVAH vraagt zich af of er geen registratie van ondernemers moet plaatsvinden (bijvoorbeeld door KvK-nummers te registreren). Dit met het oog op het creëren van een 'gelijk speelveld', waarbij duidelijk is dat er alleen maar echte ambulante ondernemers staan. Wij vragen ons echter af hoe een registratie daar concreet aan bijdraagt. Iedereen kan zich laten inschrijven bij de Kamer van Koophandel; het is geen kwaliteitskeurmerk. Naar ons idee komt dit dan ook neer op onnodige administratieve lasten, voor gemeenten en ondernemers

De CVAH meent verder, met betrekking tot het selectiestelsel van artikel 8, dat beoordeling op andere aspecten dan waarvoor in dit model is gekozen de voorkeur verdient. De keuze voor de aspecten die nu in het model staan en het daaraan toe te kennen maximum aantal punten is echter het resultaat van een uitvoerige bespreking in de praktijkwerkgroep. Wij stellen voor daaraan vast te houden. Uiteraard zijn gemeenten vrij bij het vaststellen van hun marktverordening te kiezen voor andere, en meer of minder aspecten, en andere puntenmaxima.

Ten slotte is de CVAH van mening dat vaste-standplaatsvergunningen in principe vrij overdraagbaar zouden moeten zijn. Vanuit de gemeenten horen wij geen gelijklopende geluiden, eerder het tegendeel. Bovendien krijgen vergunningen door vrije overdraagbaarheid een 'economische waarde'; ze worden geld waard. Dat geeft een heel eigen dynamiek, met alle (mogelijk onwenselijke) bijkomstigheden die daarbij komen kijken. Daarom is ervoor gekozen om in dit model vast te houden aan een systeem waarbij overdraagbaarheid aan zekere eisen is onderworpen (artikel 9). Vrije overdraagbaarheid vergt naar ons idee verdere doordenking van de consequenties.

⁶ Voor meer informatie, zie www.vng.nl/modelverordeningen.

Ten opzichte van de oude modelverordening zijn de mogelijkheden om de vergunning over te dragen wel enigszins verruimd, nog afgezien van het feit dat invulling deels uitdrukkelijk aan individuele gemeenten wordt overgelaten. Daarnaast is er een alternatieve bepaling opgenomen, waarmee een nog verdergaande verruiming van het regime bewerkstelligd kan worden. De gemeente Alkmaar – vertegenwoordigd in de praktijkwerkgroep – is van mening dat de alternatieve bepaling onwenselijk is. Gezien de discussie die gevoerd is in de praktijkwerkgroep lijkt het ons echter een redelijk alternatief, waarbij in de handleiding wel enkele kanttekeningen en aandachtspunten worden geschetst. Wij gaan ervan uit dat de gemeenten in staat zijn om de voors en tegens af te wegen.

Handleiding

Vooraf

Bij het omzetten van de Model Marktverordening 2013 naar gemeentelijk beleid – en regels – aangaande markten komen verschillende aspecten kijken: juridische (in hoofdzaak de verordening zelf, maar ook met betrekking tot de handhaving), beleidsmatige/praktische (in hoofdzaak de uitwerking van de inrichtingsplannen), financiële (in hoofdzaak de financiering van toezicht en handhaving en uiteraard de leges) ruimtelijke (het intekenen van de markten op de bij de inrichtingsplannen behorende kaarten) en bestuurlijke (in hoofdzaak de beantwoording van de vraag of er politiek-bestuurlijk draagvlak is). Het vergt daarmee samenwerking van verschillende afdelingen en op verschillende niveaus binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast zal er gezocht dienen te worden naar de beste manier om de participatie van bijvoorbeeld de marktcoördinatoren bij de voorbereiding van de besluitvorming vorm te geven (zie daarover meer onder artikel 2 bij 'zorgvuldige raadplegingsprocedure'). Gezien dit alles lijkt een projectbenadering nastrevenswaardig.

Artikel 1. Toepassingsgebied

De Model Marktverordening 2013 is van toepassing op markten die door burgemeester en wethouders zijn ingesteld krachtens artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gem.w., voor zover het warenmarkten zijn en deze met enige regelmaat plaatsvinden; bijvoorbeeld dagelijks, wekelijks, op de zoveelste van de maand, en dergelijke. Ook als zo'n markt alleen gedurende een deel van het jaar wordt gehouden, bijvoorbeeld alleen in de het voorjaar en de zomer. Wel kunnen sommige markten uitdrukkelijk worden uitgezonderd van de werking van deze verordening. Als een markt zoals de vrijmarkt op de Koningsdag, braderieën, en dergelijke wel door burgemeester en wethouder is ingesteld, maar het niet de bedoeling is dat die ook onder de marktverordening valt, zal ze in de tweede volzin van artikel 1 uitdrukkelijk moeten worden uitgezonderd.

Het is aan te bevelen, in de toelichting een lijst op te nemen van de markten waarop de marktverordening van toepassing is.

Artikel 2. Inrichtingsplan

Het inrichtingsplan

Het inrichtingsplan is een nieuw, belangrijk beleidsstuk, waarmee de wijze van functioneren van elke afzonderlijke markt voor het grootste deel wordt bepaald. Het zal dan ook via een zorgvuldige raadplegingsprocedure moeten worden voorbereid, vooral als belangrijke wijzigingen ten opzichte van de bestaande situatie worden nagestreefd. De kern van het inrichtingsplan wordt gevormd door de kaart, waarop te zien is welke delen van de markt bestemd zijn voor welke marktactiviteiten. Dat kan gebeuren door afzonderlijke plaatsen in te tekenen of door te werken met 'gebieden', waarvan de concrete indeling afhangt van de plaatsruimte die diverse vergunninghouders nodig hebben. Het ligt voor de hand hiervoor de techniek van bestemmingsplankaarten toe te passen: verschillende kleuren voor verschillende 'bestemmingen', waar nodig gebruik van verbijzonderende aanduidingen (letters, cijfers, symbolen). Een reservering voor bepaalde branches of artikelgroepen (hierna: 'groepen') kan in diverse variaties; bijvoorbeeld afzonderlijke groepen of combinaties van groepen ('dubbelbestemmingen'); daarvoor plaatsen of gebieden reserveren of werken met minimum- of maximumgetallen of -percentages; eventueel kan afwijking mogelijk worden gemaakt binnen bepaalde grenzen.

Let op! Als bijlage bij deze ledenbrief is een voorbeeldkaart opgenomen. Deze kaart heeft een zeer professionele uitstraling; zij dient echter enkel ter illustratie van hoe het *kan*. Iedere kaart waarop de bovenstaande punten duidelijk zijn uitgewerkt zal volstaan.

Geldt voor alle markten in de gemeente hetzelfde stelsel voor het toekennen van nieuwe standplaatsvergunningen, dan zal de marktverordening alleen dát stelsel vermelden en kan een daarop betrekking hebbende aanduiding in het inrichtingsplan van de afzonderlijke markten achterwege blijven. Kiest men voor verschillende stelsels op verschillende markten, dan is zo'n aanduiding wel van belang en zal in artikel 2, eerste lid, onderdeel d moeten worden opgenomen.

Voor dit onderdeel geldt dat een aanvulling nodig is als de wijze van toekenning van dagplaatsvergunningen *en/of* standwerkvergunningen niet voor alle markten gelijk zal zijn. Dan wordt na 'nieuwe vaste-standplaatsvergunningen' ingevoegd 'en dagplaatsvergunningen' *of* 'en standwerkvergunningen' *of* ', dagplaatsvergunningen en standwerkvergunningen'. Zie verder bij artikel 12. Ook bij artikel 13 wordt geattendeerd op een mogelijke aanvulling.

In enkele gemeenten worden de marktkoopliden op 'gereguleerde' wijze voorzien van drank en voedsel; de leveranciers zijn dan onderworpen aan een toelatingsstelsel. Dit kan bijvoorbeeld handig zijn als het gemeentebestuur handhavend wil kunnen optreden tegen ongewenste verkoop 'uit de rugzak', terwijl men 'bedienen' wel wil toestaan. Het is dan goed als ze een basis hebben om tegen het ene wel op te treden, terwijl ze het andere toestaan. In verband daarmee is in artikel 3, vijfde lid, de mogelijkheid van een vergunningstelsel daarvoor opgenomen. Dan is voor artikel 2, eerste lid, ook onderdeel e van belang. Dit onderdeel is alleen nodig als in artikel 3 wordt voorzien in de mogelijkheid van maximering van het aantal bedienvergunningen. Vindt men een bedienvergunning voor geen enkele markt nodig, dan wordt onderdeel e natuurlijk niet opgenomen, artikel 14 evenmin.

Voor de onderdelen c, d en e van het tweede lid geldt ook dat deze een keuzemogelijkheid voor de afzonderlijke gemeentebesturen inhouden: alleen als het daar genoemde gewenst wordt geacht voor ten minste één markt, zal het betrokken onderdeel in de marktverordening moeten worden opgenomen (en zal daarmee in de betrokken inrichtingsplannen rekening moeten worden gehouden).

In het derde lid is geregeld dat voor standplaatsen die overeenkomstig het inrichtingsplan zijn bestemd voor vaste-standplaatsvergunninghouders, een dagvergunning kan worden afgegeven als deze plekken niet tijdig zijn ingenomen. De invulling van deze bepaling zal afgestemd moeten worden met de invulling van artikel 10, vierde lid, van de marktverordening.

Het vierde lid bepaalt dat het inrichtingsplan gedurende markttime bij de markt aanwezig en in te zien dient te zijn. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe ze hier invulling aan geven; dit kan zowel digitaal als op papier. Het kan verder handig zijn om daarnaast aan de marktkoopliden een overzicht van de (belangrijkste) regels uit de marktverordening te overhandigen.

Branchering

Tegen de mogelijkheid tot het nemen van branchebesluiten – en branchering in het algemeen – wordt door sommigen bezwaar gemaakt. Soms met een expliciet beroep op de Dienstenwet (die wat ons betreft niet toepasselijk is aangezien het bij de verkoop op markten niet om ‘diensten’ gaat; zie noot 3), soms met een beroep op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (bijvoorbeeld artikel 49 (vrijheid van vestiging) of artikel 56 (vrij verkeer van goederen)). Op een vrij-verkeersbepaling kan men zich echter alleen beroepen in een grensoverschrijdende situatie. Uit jurisprudentie blijkt dat de Nederlandse bestuursrechter branchering op de markt te rechtvaardigen acht, in ieder geval als het ten doel heeft het waarborgen van een aantrekkelijke en goedlopende markt en het geen verderstrekkende beperkingen behelst dan daarvoor noodzakelijk zijn.⁷

Zorgvuldige raadplegingsprocedure

Het inrichtingsplan zal door de bestuursrechter waarschijnlijk worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift, zodat er geen bezwaar en beroep tegen mogelijk is.⁸ Dit maakt een zorgvuldige voorbereiding des te belangrijker.

Een gemeente kan deze ‘zorgvuldige raadplegingsprocedure’ in principe naar eigen inzicht invullen, bijvoorbeeld door afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing te verklaren (uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Ook zou een rol weggelegd kunnen zijn voor de marktcommissie, als die er is. Geen van beide is echter verplicht. Het zal juridisch gezien volstaan wanneer u na een zorgvuldig onderzoek van de feiten de betrokken belangen afweegt. Dat besluit moet natuurlijk deugdelijk gemotiveerd zijn. Hoe u dit proces dan vormgeeft, is verder aan u.

Handreiking ‘Veiligheid op de markt’

Bij het uitwerken van het inrichtingsplan raden wij aan kennis te nemen van de handreiking ‘Veiligheid op de markt’. Deze geeft richtlijnen voor iedereen die bij de organisatie van de markt is betrokken: gemeenten, marktmeesters, hulpverleningsdiensten en ambulante ondernemers. De handreiking brengt eerst de veiligheidsrisico’s in kaart. Vervolgens komen de toepasselijke regels aan bod en is er een praktisch overzicht opgenomen van de te treffen maatregelen. De inhoud is ontwikkeld in samenwerking met de CVAH, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Nederlandse Vereniging van gemeentelijke Marktbeheerders en de VNG.

⁷ Zie de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rb. Rotterdam, *LJN*: BO6007. Ook bijvoorbeeld de voorzieningenrechter van de Rb. Maastricht heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van een branchebesluit erkend (*LJN*: AN8555).

⁸ Zie ABRS 27 december 2012, *LJN*: BY7334, *JB* 2013/28 (inrichting weekmarkt IJsselstein).

Artikel 3. Vergunningen

De marktvergunning

Uit een vergunning zal in ieder geval moeten blijken voor welke specifieke standplaats deze geldt.

De bevoegdheid om in bijzondere gevallen een andere standplaats aan te wijzen (lid 2) zal normaliter worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan de marktmeester; zie ook artikel 4. Bij bijzondere gevallen kan gedacht worden aan (extreme) weersomstandigheden en bepaalde evenementen (bijvoorbeeld Koningsdag).

Het vijfde lid is alleen nodig als regulering van de voorzieningen om de marktkooplieden van eten en drinken te voorzien nodig wordt geacht.

Het vereiste 'gerechtigd in Nederland arbeid te verrichten' (lid 7) ziet vooral op vreemdelingen die een vergunning ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen nodig hebben. Het is aanbevelingswaardig dit te vermelden in publiekstoelichting.⁹

Als het de bedoeling is dat niemand meer dan één vaste-standplaatsvergunning kan hebben, is de gesuggereerde toevoeging aan lid 7 van belang. Die kan desgewenst worden verbijzonderd tot '... voor de betrokken markt', namelijk als iemand wel een vaste-standplaatsvergunning voor verschillende markten binnen de gemeente kan hebben, maar niet voor een en dezelfde markt.

Leges en marktgelden

Voor het in behandeling nemen van aanvragen om een vergunning kunnen kosten in rekening gebracht worden (leges). In de Modelverordening leges is hiervoor hoofdstuk 14 van titel 1 van de tarieventabel ingericht. Zie verder de paragraaf 'Wijziging legesverordening (Artikel II)'.

Gemeenten die een marktgeldverordening hebben op basis waarvan rechten worden geheven voor het gebruik van de standplaats en het genot van daarmee verband houdende activiteiten, kunnen de tariefbepalingen van hoofdstuk 14 desgewenst ook daarin regelen. Die verordening is dan gebaseerd op artikel 229, eerste lid, onder a en b. van de Gemeentewet (gebruik- en genotsretributies).

Aanvraagformulieren

Steeds meer gemeentelijke producten en diensten kunnen online, via een e-formulier, worden aangevraagd. Om een aanvraag goed te verwerken, is het belangrijk dat de juiste informatie wordt gevraagd. De vragen moeten begrijpelijk zijn, voldoen aan de wettelijke bepalingen en zorgen voor zo gering mogelijke administratieve lasten. Om gemeenten houvast te geven, stelt het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)¹⁰ specificaties op voor e-formulieren. Dit geldt ook voor vergunningen op basis van de marktverordening.

⁹ In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning door een vreemdeling een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt overgegaan. Artikel 9, vierde lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatige verblijf blijkt. Bij de vergunningverlening met betrekking tot de markt dient een gemeente hier rekening mee te houden.

¹⁰ Kinggemeenten.nl

Artikel 4. Mandaatverboden

Inrichtingsplannen zijn van een zo centraal belang voor het ordenen van de markten dat ze door burgemeester en wethouders zelf behoren te worden vastgesteld. Voor vaste-standplaatsvergunningen en de bedienvergunningen geldt dat het beslissen daarover – zeker als geen wachtlijststelsel wordt toegepast – nogal fraudegevoelig is; daarom is het verstandig daarover niet te laten beslissen door een ambtenaar die geregeld met de betrokkenen in aanraking komt.

De bevoegdheid tot het vaststellen van inrichtingsplannen is bij artikel 2, eerste lid, aan burgemeester en wethouders *gedelegeerd*. Het gaat daarbij dus niet om een *gemandateerde* bevoegdheid, wat overeenkomstig dit artikel verboden zou zijn.

Artikelen 5, Vrijgekomen standplaats; plaatsverbetering volgens anciënniteitslijst, en 6, Wachtlijststelsel

In toenemende mate kiezen gemeentebesturen voor het toekennen van nieuwe vaste-standplaatsvergunningen voor een selectiestelsel in plaats van het klassieke wachtlijststelsel. Het afstappen van het wachtlijststelsel (alsook van het anciënniteitsstelsel) vereist wel een zorgvuldige overgang. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 22.

Artikel 7. Selectiestelsel

In lid 3 wordt de gebruikelijke wijze van bekendmaking of combinatie van bekendmakingswijzen onder woorden gebracht. Bijvoorbeeld in het (in de verordening met name te noemen) huis-aan-huisblad waarin de gemeentelijke bekendmakingen verschijnen, in het gemeentelijke informatieblad (evt. met naam), op de gemeentelijke website met vermelding van de rubriek waar deze bekendmakingen zijn te vinden.

Lid 4. De maximaal toe te kennen aantallen punten kunnen natuurlijk anders worden gekozen. Ook kunnen één of meer onderdelen worden geschrapt of kunnen andere onderdelen worden toegevoegd. In het model zijn de meest gangbare aspecten genoemd. Vindt men een puntenstelsel niet nodig, dan wordt lid 4 niet opgenomen.

Aan het vijfde lid kan indien gewenst iets worden toegevoegd over de wenselijke samenstelling van de commissie, bijvoorbeeld: ‘... , waarin in elk geval de marktcoördinatoren zijn vertegenwoordigd’. Het betreft een commissie als bedoeld in artikel 84 van de Gem.w. Er kan ook voor worden gekozen dat burgemeester en wethouders beslissen zonder tussenkomst van een adviescommissie. In dat geval wordt het vijfde lid niet opgenomen.

Artikel 9. Overschrijven vaste-standplaatsvergunning

De eventuele keus voor het alternatieve lid 2 heeft een principieel karakter: het betekent een soort overdraagbaarheid van de vaste-standplaatsvergunningen, waarmee deze een 'economische waarde' krijgen; ze worden geld waard. Ook betekent het dat de gebruikelijke wijze van vergunningverlening wordt doorbroken. Wel is erin voorzien dat burgemeester en wethouders de gemakkelijke toegang tot het vaste-standplaatsvergunninghouderschap kunnen tegenhouden als de gegadigde huns inziens te ondeugdelijk is op één van de in artikel 7, vierde lid, genoemde punten. Dit gaat uiteraard alleen op als er bij de verlening van vaste-standplaatsvergunningen is gekozen voor het selectiestelsel.

Is in artikel 3, zevende lid, is bepaald dat aan één persoon slechts één vaste-standplaatsvergunning kan worden verleend, dan wordt lid 6 opgenomen.

Artikel 10. Intrekking en vervallen vaste-standplaatsvergunning

De intrekkingbevoegdheid

Voor het tweede lid dient bij voorkeur in een beleidsregel uiteengezet te worden hoe burgemeester en wethouders denken om te gaan met de intrekkingbevoegdheid: wanneer wordt een vergunning voor onbepaalde tijd ingetrokken, wanneer voor bepaalde tijd, en voor hoelang?, enz. Het ligt daarbij voor de hand om ook aandacht te besteden aan alternatieven: een waarschuwing, een betalingsregeling, enz.

Ingeval van tijdelijke intrekking kán tevens worden bepaald dat de standplaats vervalt (artikel 10, derde lid). Dan zal de vergunninghouder na ommekomst van de intrekkingstermijn waarschijnlijk genoeg moeten nemen met de minder aantrekkelijke standplaats. Het doen vervallen van de oude standplaats betekent dus een verzwaring van de maatregel.

De invulling van lid 4 zal afgestemd moeten worden met de invulling van artikel 2, derde lid, van de marktverordening.

'Schorsing?'

Naar aanleiding van recente jurisprudentie (o.a. AB 2011/238 m.nt. F.R. Vermeer) is ervoor gekozen om hier niet meer te spreken van schorsing, maar van tijdelijke intrekking.

Volgens artikel 5:4 van de Awb moet elke bestuurlijke sanctie een formeelwettelijke grondslag hebben; dat geldt voor herstelsancties evenzeer als voor bestraffende. Net als een schorsing wordt een intrekking veelal als sanctie beschouwd, soms bestraffend, soms herstelsanctie. Bij een intrekking maakt de jurisprudentie over het algemeen echter geen punt van het eventueel ontbreken van een formeelwettelijke basis; de intrekkingbevoegdheid wordt zo nodig beschouwd als impliciet, als inbegrepen in de verleningsbevoegdheid.

Artikel 11. Persoonlijk innemen standplaats; vervanging

Variant 2 van artikel 11 is een gedereguleerde versie: vervanging is dan in beginsel, of – als voor de facultatieve toevoeging wordt gekozen, tot een bepaald aantal marktdagen – vrij. Gemeenten die kiezen voor de facultatieve toevoeging zullen er rekening mee dienen te houden dat hiermee zowel de administratieve als de uitvoeringslasten toenemen.

'Zo mogelijk' (variant 2 voor artikel 11, eerste lid): Wie de voorafgaande dag acute blindedarmonsteking krijgt, kan dat moeilijk tevoren melden. Het vereiste geeft de mogelijkheid om iemand die geregeld een vervanger stuurt zonder dat tevoren te melden terwijl dat best had gekund, berispend toe te spreken. De tweede volzin bevordert dat de marktmeester tijdig weet wat en wie hij kan verwachten, meer niet. Tegen die achtergrond kan de relatieve vaagheid van het 'zo nodig' geen kwaad.

Artikel 12. Dagplaatsvergunning

Er is gekozen voor het laten indienen van aanvragen op de marktdag zelf, namelijk vóór aanvang van de markt (lid 2). Uiteraard kan er ook gekozen worden voor een andere invulling (bijvoorbeeld een tijdvenster van een nader bepaald aantal dagen vóór een marktdag). Hoe de aanvraag bij de marktmeester concreet moet plaatsvinden kan elke gemeente het best zelf bepalen. Er kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een standaard e-mailadres of een e-formulier.

De voorgestelde tekst van artikel 12, vierde lid, gaat ervan uit dat het stelsel van 'wie 't eerst komt, eerst maalt' voor de dagplaatsvergunningen op alle markten zal gelden. Wenst men dat niet maar wil men voor het lotingsstelsels kiezen, dan komt de alternatieve zinsnede in aanmerking.

Ter bevordering van een divers aanbod kan besloten worden dat bij het verstrekken van dagvergunningen voorrang gegeven wordt aan gegadigden die een product wensen te verkopen dat niet al op de markt is te krijgen (facultatieve toevoeging aan lid 4).

Artikel 13. Standwerkvergunning

Bij het eerste lid zal voor een van de twee mogelijke stelsels moeten worden gekozen. De standaardbepaling gaat ervan uit dat voor de verlening van dagplaatsvergunningen en standplaatsvergunningen hetzelfde stelsel wordt gekozen.

Wil men voor standplaatsvergunningen een ander stelsel dan voor dagplaatsvergunningen, dan komt een van de twee alternatieven in aanmerking. Is voor de verlening van dagplaatsvergunningen gekozen voor het lotingsstelsel en wil men de standwerkvergunningen verlenen op basis van het principe 'wie 't eerst komt, eerst maalt', dan is alternatief A aangewezen. Is met betrekking tot de verlening van dagplaatsvergunningen gekozen voor 'wie 't eerst komt, eerst maalt' en wil men de standwerkvergunningen verlenen op basis van loting, dan is alternatief B aan de orde.

Evenals bij dagvergunningen kan bij het verstrekken van standwerkvergunningen – ter bevordering van een divers aanbod – besloten worden dat voorrang gegeven wordt aan gegadigden die een product wensen te verkopen dat niet al op de markt wordt verkocht. Voor standwerkvergunningen lijkt dat echter minder voor de hand te liggen. Het onderscheidende karakter van de standwerker is al gelegen in de manier waarop ze verkopen, daarmee is de vraag om welk product het gaat, uit een oogpunt van aantrekkelijkheid van de markt minder van belang.

Artikel 14. Bedienvergunning

Vindt men het stelsel van een bedienvergunning in het geheel niet nodig, dan wordt artikel 14 niet opgenomen. Waar in andere artikelen van de Model Marktverordening 2013 gerefereerd wordt aan van deze figuur, zoals in artikel 16, wordt die daar dan geschrapt.

Artikel 16. Legitimatieplicht

De verplichting van de oude marktverordening om bij de standplaats duidelijk zichtbaar naam en eventuele bedrijfsnaam aan te geven, komt niet meer terug. Dit hoeft naar ons idee geen verplichting te zijn. Uit een oogpunt van klantenwerving zouden vergunninghouders hiertoe uit zichzelf kunnen overgaan (althans voor wat betreft de bedrijfsnaam). Bij dagplaatsvergunninghouders en standwerkers kan eventueel aan de vergunning een voorschrift verbonden worden dat ze aan klanten een vorm van contactgegevens dienen te verschaffen. Van hen is het niet zonder meer waarschijnlijk dat ze geregeld zullen terugkeren op de markt. Een klant die zijn product wil terugbrengen, heeft dus een andere mogelijkheid tot later contact nodig.

Artikel 20. Onmiddellijke verwijdering

In artikel 125 van de Gem.w. is bepaald dat onder andere ter uitvoering van gemeentelijke verordeningen het gemeentebestuur de bevoegdheid heeft om een last onder bestuursdwang op te leggen. Artikel 20 van de verordening bevat vervolgens voor burgemeester en wethouders de bevoegdheidsgrondslag om een specifieke vorm van bestuursdwang (verwijdering) toe te passen als een vergunninghouder zich schuldig maakt aan wangedrag of bedrog op de markt of bij andere overtredingen van de marktverordening.

Afdeling 5.3.1 van de Awb bevat regels over de besluitvorming inzake het opleggen van een last onder bestuursdwang. Daarnaast is afdeling 5.3.2 van de Awb van belang; een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32 van de Awb).

De in artikel 20 geregelde onmiddellijke verwijdering is een vorm van last onder bestuursdwang, waarbij de spoedeisendheid als bedoeld in artikel 5:31, eerste lid, van de Awb wordt verondersteld. In dergelijke gevallen kan besloten worden bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last. Bij zéér spoedeisende gevallen, waarbij een besluit niet kan worden afgewacht, kan bestuursdwang onmiddellijk worden toegepast (artikel 5:31, tweede lid, van de Awb). Daarnaast is het volgens artikel 4:11 van de Awb niet nodig om in spoedeisende situaties belanghebbende overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb in gelegenheid te stellen hun zienswijze (mondeling dan wel schriftelijk) kenbaar te maken. Wel dient het besluit in dat geval achteraf alsnog bekendgemaakt te worden overeenkomstig artikel 5:31, tweede lid, jo. artikel 5:24, derde lid, van de Awb. Het hangt van de omstandigheid van het geval af of er sprake is van een (zéér) spoedeisend geval.

Artikel 22. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

Eerste lid: Het oude Markt*reglement* vervalt automatisch met het verdwijnen van de marktverordening waarop het was gebaseerd. Het hoeft dus niet te worden ingetrokken.

Het tweede lid is alleen van belang voor zover de oude marktverordening wacht- of anciënniteitslijsten kent.

Het vervangen van een oude vergunning of ontheffing door een nieuwe vergunning of ontheffing (lid 3) kan van belang zijn als het gewenst wordt geacht wijziging te brengen in de voorschriften of beperkingen of nieuwe op te nemen. Bij de ambtshalve vervanging (d.w.z. zonder dat erom is verzocht) van een vergunning of ontheffing zal het voornamelijk gaan om gevallen waarin de oude vergunning of ontheffing in grote lijnen dezelfde rechten gaf als de nieuwe doet. Overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb dient de houder van de ontheffing wel eerst gehoord te worden.

Ons hebben berichten bereikt dat sommige gemeentebesturen willen afstappen van de wacht- en anciënniteitslijsten. Als daartoe wordt overgegaan ter gelegenheid van de nieuwe marktverordening, eist een zorgvuldige aanpak een 'zachte landing' van het nieuwe stelsel. Dat wil zeggen dat degenen die op zo'n lijst stonden nog enige tijd de daaruit voortvloeiende voorrangrechten blijven genieten, bijvoorbeeld één of twee jaar. Eén jaar lijkt uit een oogpunt van zorgvuldigheid en gewekte verwachtingen het minimum. Eventueel kan gekozen worden voor een 'eeuwigdurende' overgangperiode. Dan vallen er wel gegadigden van de lijsten af doordat ze een vaste-standplaatsvergunning hebben gekregen of doordat ze de voor hen meest aantrekkelijke plaatsen inmiddels bezetten, of ook door pensionering en overlijden, maar komen er geen nieuwe gegadigden bij. In zo'n 'zachte landing', een overgangperiode, kan worden voorzien door aan artikel 22 een vijfde lid toe te voegen in de trant van het in de Model Marktverordening 2013 opgenomen voorbeeld.

Wijziging legesverordening (Artikel II)

In hoofdstuk 14 van de tarieventabel zijn tarieven opgenomen voor dienstverlening die verband houdt met het organiseren van markten. De nieuwe tariefbepalingen zijn afgestemd op de Model Marktverordening 2013; ze bevatten tarieven die in rekening gebracht kunnen worden voor de behandeling van aanvragen krachtens de marktverordening.

Van de genoemde aanvragen dienen alleen die te worden overgenomen welke zijn opgenomen in de nieuwe marktverordening zoals aan de raad voorgelegd. Is bijvoorbeeld geen bedienvergunning vereist, dan vervalt onderdeel 1.14.1.4; is er geen anciënniteitsstelsel, dan vervalt onderdeel 1.14.1.5; geen wachtlijst, dan geen 1.14.1.6 en 1.14.1.7. De in 1.14.1.9 opgenomen tariefbepaling heeft betrekking op variant 1 van artikel 11 van de Model Marktverordening 2013. In dat geval is voor vervanging toestemming van burgemeester en wethouders nodig. (Bij variant 2 volstaat een mededeling aan burgemeester en wethouders.)

In 1.14.1.2 en 1.14.1.3 is ervoor gekozen alleen leges te heffen als de aanvraag tot het verlenen van een dagplaatsvergunning, respectievelijk een standwerkvergunning wordt gehonoreerd. Dit leidt tot minder administratieve en bestuurlijke lasten dan in alle gevallen heffen en een deel teruggeven (wat redelijk is als het lotingstelsel of het systeem van 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' wordt gehanteerd).

In 1.14.2 en 1.14.3 zijn teruggaafbepalingen opgenomen; het gaat hier om aanvragen om vaste-standplaatsvergunningen. Teruggaaf is hier redelijk omdat zowel bij selectie als bij loting aanvragers zich in de situatie bevinden dat bij het doen van de aanvraag van tevoren niet goed te overzien is of zij ook daadwerkelijk een vergunning zullen krijgen. Omdat selectie een veel arbeidsintensiever proces is, kunnen wij ons voorstellen dat verschillende teruggaafpercentages gelden.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

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

