


Algemene Plaatselijke Verordening

*Een onderzoek naar het actualiseren van de Algemene
Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013.*

Maaïke van Boxtel
in opdracht van: gemeente Oisterwijk
Oisterwijk, 7 januari 2014

Algemene Plaatselijke Verordening

Een onderzoek naar het actualiseren van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013

Auteur:	Maaïke van Boxtel
Studentnummer:	2037946
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische hogeschool Avans-Fontys Tilburg
1^e Afstudeerdocent:	mr. Peter van Harten
2^e Afstudeerdocent:	mr. Ron Ritzen
Opdrachtgever:	gemeente Oisterwijk
Afstudeermentor:	Marc Hordijk
Afstudeerperiode:	september 2013 – januari 2014
Classificatie:	INTERN

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is het resultaat van een afstudeeronderzoek naar het actualiseren van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013. Met het onderzoek wordt mijn studie aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys afgesloten. Vier jaar lang heb ik met plezier de opleiding HBO-Rechten gevolgd en veel over het vakgebied en mezelf geleerd.

Mijn interesse in het bestuursrecht is aanleiding geweest tot de keuze voor de gemeente als stage organisatie. De opdracht tot het actualiseren van de APV bleek een enorme klus, waarbij ik de vaardigheden die ik tijdens mijn studie heb verworven, in praktijk toe heb kunnen passen. Affiniteit met het onderwerp, volledige inzet en dankbaarheid van de opdrachtgever hebben er toe geleid dat ik trots ben op het eindresultaat, wat uiteen gezet is in deze scriptie.

Op deze plaats wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om mijn collega's bij de gemeente Oisterwijk te bedanken voor hun betrokkenheid, hun participatie bij de interviews, hun interesse en enthousiasme. Daarnaast wil ik Peter van Harten, Marc Hordijk en Margot van Trier bedanken voor hun kritische blik en suggesties. Tot slot gaat mijn dank uit naar familie en vrienden die tijdens de afstudeerperiode, maar ook tijdens de rest van de studie, achter mij hebben gestaan.

Maike van Bortel

Loon op Zand, december 2013

Inhoudsopgave

<u>SAMENVATTING</u>	<u>6</u>
<u>LIJST VAN AFKORTINGEN</u>	<u>7</u>
<u>1 INLEIDING</u>	<u>8</u>
1.1 OPDRACHTGEVER	8
1.2 PROBLEEMBESCHRIJVING	8
1.3 CENTRALE VRAAGSTELLING	9
1.4 DOELSTELLING	10
1.5 VERANTWOORDING VAN BRONNEN EN METHODEN	10
1.6 LEESWIJZER	12
<u>2 JURIDISCHE GRONDSLAG APV</u>	<u>13</u>
2.1 SOORT VERORDENING	13
2.1.1 AUTONOME BEPALINGEN	13
2.1.2 MEDEBEWINDBEPALINGEN	13
2.2 VERORDENDE BEVOEGDHEID GEMEENTERAAD	13
2.2.1 TERRITORIALE GRENS	14
2.2.2 BENEDENGRENS	14
2.2.3 BOVENGRENS	14
2.2.4 AANVULLEN HOGERE WETGEVING	14
2.2.5 DELEGATIE	14
2.3 GELDEND RECHT	15
2.4 DEREGULEREN	15
2.5 EXTERNE WERKING	16
2.6 TUSSENCONCLUSIE	17
<u>3 HUIDIGE APV</u>	<u>18</u>
3.1 TOTSTANDKOMING HUIDIGE APV	18
3.2 MODEL APV VNG	18
3.2.1 WIJZIGINGEN MODEL APV	18
3.2.2 VERGELIJKING HUIDIGE APV MET MODEL VNG	19
3.3 LEX SILENCIO POSITIVO	22
3.3.1 WAT IS LEX SILENCIO POSITIVO?	22
3.3.2 LSP IN MODEL VNG	22
3.3.3 APV OISTERWIJK EN LSP	23
3.4 TUSSENCONCLUSIE	24
<u>4 INTERNE WENSEN</u>	<u>25</u>
4.1 AANPAK	25
4.2 GEBRUIK GEMEENTEGROND	25
4.3 KLEINE EVENEMENTEN	26
4.4 GEVAARLIJKE HONDEN	27
4.5 NEERZETTEN VAN FIETSEN & OVERLAST VAN (BROM)FIETS	28
4.6 KAMPEERMIDDELEN E.D.	30

4.7	AANTASTING GROENVOORZIENING DOOR VOERTUIGEN	31
4.8	VERONTREINIGING DOOR HONDEN	31
4.9	VEROORZAKEN VAN GLADHEID.....	32
4.10	CAMERATOEZICHT.....	33
4.11	CROSSTERREINEN EN VERKEER IN NATUURGEBIEDEN.....	34
4.12	RECLAME BUITEN DE BEBOUWDE KOM.....	35
4.13	STRAATARTIESTEN E.D.	35
4.14	TUSSENCONCLUSIE	36
5	<u>SAMENWERKING GOIRLE, HILVARENBEEK & OISTERWIJK.....</u>	<u>37</u>
5.1	ACHTERGROND SAMENWERKING.....	37
5.2	SAMENWERKINGSOVEREENKOMST	37
5.3	VERGELIJKING APV GOIRLE, HILVARENBEEK & OISTERWIJK	38
5.3.1	OVER TE NEMEN BEPALINGEN	38
5.3.2	NIET OVER TE NEMEN BEPALINGEN.....	38
5.4	TUSSENCONCLUSIE	39
6	<u>TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN.....</u>	<u>40</u>
6.1	FLEXIBEL CAMERATOEZICHT	40
6.2	PROSTITUTIEBELEID	40
6.3	TUSSENCONCLUSIE	41
7	<u>CONCLUSIES</u>	<u>42</u>
7.1	MODEL APV VNG.....	42
7.1.1	OVERBODIGE BEPALINGEN	42
7.1.2	GELDEND RECHT	42
7.1.3	OVERIGE WIJZIGINGEN	43
7.2	INTERNE WENSEN.....	44
7.2.1	VERMINDERING ADMINISTRATIEVE LASTEN.....	44
7.2.2	VERBETERING VAN HANDHAAFBAARHEID EN UITVOERBAARHEID	44
7.3	SAMENWERKING MET DE GEMEENTEN GOIRLE EN HILVARENBEEK	45
7.4	EINDCONCLUSIE	45
8	<u>AANBEVELINGEN.....</u>	<u>46</u>
	<u>EVALUATIE</u>	<u>48</u>
	<u>BRONNENLIJST.....</u>	<u>49</u>
	LITERATUUR	49
	ELEKTRONISCHE BRONNEN.....	49
	RAPPORTEN.....	51
	REGELGEVING EN PARLEMENTAIRE STUKKEN	51
	<u>JURISPRUDENTIELIJST</u>	<u>52</u>

Samenvatting

De belangrijkste verordening van de gemeente Oisterwijk is toe aan een aanpassingsronde. Veranderde wet- en regelgeving, jurisprudentie, maatschappelijke inzichten en landelijke ontwikkelingen maken het noodzakelijk de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) 'onder de loop te nemen'. Daarbij heeft de opdrachtgever de wens te onderzoeken wat de interne wensen van (beleids)medewerkers zijn, wat betreft de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van artikelen uit de verordening. Hierbij speelt de vraag of bepalingen gedereguleerd kunnen worden en/of dat actuele vraagstukken juist regulering van bepalingen vergt. Om in te spelen op de beoogde samenwerking tussen de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk, op het gebied van handhaving, is het tot slot noodzaak te onderzoeken in hoeverre de drie verordeningen afgestemd kunnen worden.

Om een antwoord te geven op de vraag welke aanpassingen de huidige APV behoeft aan de hand van voornoemde onderwerpen, is kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarbij (beleids)medewerkers zijn geïnterviewd. Ook zijn vakliteratuur, gerenommeerde websites en rechtsbronnen onderworpen aan een inhoudsanalyse. Daarnaast is de huidige verordening vergeleken met de model APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) omdat dit model als leidraad voor een juridisch correcte APV dient. Tot slot is de huidige regeling, op het gebied van openbare orde en parkeren, vergeleken met de APV's van de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek.

Het doel van dit onderzoek is een raadsvoorstel en concept APV aan te leveren bij de gemeenteraad, zodat hij gezien zijn kaderstellende functie, over kan gaan tot het vaststellen van een afdoende juridisch kader, waardoor een heldere en handhaafbare regeling ontstaat. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan aan de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek, die moeten bijdragen aan een eenduidig handhavingsinstrument.

Het dereguleren van een elftal bepalingen, het herformuleren van artikelen in antwoord op jurisprudentie en interne wensen, het opnemen van een nieuwe verplichting om handhaving op hondenverontreiniging te vereenvoudigen en het vervangen van verouderde begrippen en verwijzingen naar vervallen wet- en regelgeving zijn de belangrijkste resultaten uit voornoemd onderzoek. Omdat het handhaafbaar en uitvoerbaar maken van bepalingen niet altijd blijkt te zitten in het aanpassen van de APV, worden het mandateren van bevoegdheden, het ontwikkelen van beleid en het maken van een werkbeschrijving aanbevolen. Aan de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek wordt tot slot aanbevolen hun APV te vergelijken met de laatste herziene model APV, zodat ook hun regeling actueel is en voldoet aan het geldend recht.

Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVV	Algemeen verbindend voorschrift
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
college	College van Burgemeester en Wethouders
Dhw	Drank- en horecawet
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gemw	Gemeentewet
GW	Grondwet
LSP	Lex Silencio Positivo
LSV	Landschapsverordening
OM	Openbaar Ministerie
raad	gemeenteraad
RAD	Regeling Agressieve Dieren
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WVW	Wegenverkeerswet 1994
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WEB	Wet elektronische bekendmaking
Wm	Wet milieubeheer
Wom	Wet openbare manifestaties
WvSr	Wetboek van Strafrecht

1 Inleiding

Sinds de invoering van de gemeentewet in 1851 bestaat de mogelijkheid tot het vaststellen van een Algemene Plaatselijke Verordening, welke in die tijd echter aangehaald werd als Algemene Politie Verordening. Politie werd in de negentiende eeuw immers gedefinieerd als 'bestuur'. Nu, meer dan anderhalve eeuw later is de APV nog steeds de belangrijkste verordening op gemeentelijk gebied. De onderwerpen die geregeld worden in deze verordening zijn aan verandering onderhevig en voor een deel afhankelijk van de maatschappelijke ontwikkelingen. Het up-to-date houden van de regeling is hierdoor een must. Een onderzoek naar het actualiseren van de APV gemeente Oisterwijk 2013 is uiteengezet in voorliggend onderzoeksrapport.

In dit hoofdstuk zal een korte beschrijving van de opdrachtgevende organisatie aan bod komen. Vervolgens wordt de aanleiding voor het onderzoek uiteengezet, gevolgd door de belangrijkste vraag van het onderzoek en de doelstelling. Tot slot zal de verantwoording van de gebruikte bronnen en methoden worden beschreven en is een leeswijzer opgenomen. Doel van dit hoofdstuk is de afbakening van het onderzoek weer te geven.

1.1 Opdrachtgever ¹

De gemeente Oisterwijk, gelegen in de provincie Noord-Brabant, bestaat uit de dorpen Moergestel en Oisterwijk en het buurtschap Heukelom. Het dorp Oisterwijk, dat stadsrechten heeft, is de hoofdplaats van de gemeente die ook wel 'Parel in 't Groen' wordt genoemd vanwege de bossen en de vennen. De gemeente heeft ruim 26 duizend inwoners en beslaat een oppervlakte van 63 vierkante kilometer. Sinds 1997 zijn het dorp Moergestel en het buurtschap Heukelom onderdeel van de gemeente Oisterwijk.

De gemeentelijke organisatie is gevestigd in het dorp Oisterwijk en bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijkse leiding en een ambtelijke organisatie van circa 230 medewerkers.² De ambtelijke organisatie heeft een directie en tien afdelingen welke opgenomen zijn in het organogram in bijlage A. De leiding van de gemeente bestaat uit een algemeen directeur en een gemeentesecretaris en het dagelijks bestuur wordt gevormd door het college van Burgemeester en Wethouders (college) met de burgemeester als voorzitter. Het college heeft als taak het algemeen belang te behartigen. De gemeenteraad (raad), een groep van gekozen volksvertegenwoordigers, controleert het college en daarmee het dagelijks bestuur. Daarnaast heeft de raad een kaderstellende en volksvertegenwoordigende functie en is hij hiermee de hoogste baas van de gemeente.³

1.2 Probleembeschrijving

In artikel 149 van de Gemeentewet is voor de gemeenteraad de bevoegdheid opgenomen tot het maken van verordeningen, die hij in het belang van de gemeente, nodig oordeelt. De APV is zo'n gemeentelijke verordening die bepalingen bevat op voornamelijk het gebied van openbare orde en veiligheid. De verordening kan gezien worden als huishoudelijk reglement dat alleen in de betreffende gemeente van kracht is.⁴ De regeling kan gebruikt worden als handhavingsinstrument met als doel de gemeente netjes en leefbaar te houden. Bij de APV hoort een toelichting die beschouwd kan worden als een gebruiksaanwijzing van het reglement.

In 2011 is de APV van de gemeente Oisterwijk voor het laatst geheel herzien, waarbij een elftal vergunningen en ontheffingen zijn komen te vervallen. De herziening vond plaats in navolging van het project deregulering. In mei 2013 zijn een drietal wijzigingen aangebracht in deze lastenarme APV, die kort toegelicht worden in paragraaf 3.1.

¹ 'Over Oisterwijk: Parel in 't Groen gemeente Oisterwijk, www.oisterwijk.nl/publicaties/53744.

² 'Organisatie' gemeente Oisterwijk, www.oisterwijk.nl/publicaties/53756.

³ Klompmaker, Sluijters & Veenstra 2008, p. 57.

⁴ 'Model Verordening APV' VNG, modelverordening.sdu.nl/modelverordeningen/index.jsp (documenten alleen toegankelijk voor abonnees).

De gemeente Oisterwijk is echter van mening, dat de verordening ondanks doorgevoerde wijzigingen, toe is aan actualisatie. Aanleiding voor deze gewenste aanpassingsronde kan gezocht worden in een drietal redenen:

1. Geldend recht

Om de APV te kunnen blijven gebruiken als adequaat juridisch handhavingsinstrument, is het noodzakelijk deze regelmatig aan een algemene periodieke controle te onderwerpen. Hierbij speelt de vraag of de huidige APV nog voldoet aan geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Daarnaast kunnen landelijke ontwikkelingen en gewijzigde maatschappelijke inzichten, zoals het verminderen van regeldruk en administratieve lasten, zorgen voor de noodzaak tot actualiseren. Tot slot is de model APV van de VNG in januari 2012, in het kader van deregulering, herzien. Er zijn bepalingen geschrapt, toegevoegd en facultatief gemaakt. Een vergelijking tussen de huidige APV en de modelverordening is noodzakelijk omdat het model gezien kan worden als blauwdruk voor een juridisch correcte APV.

2. Interne wensen

Een tweede vraag die bij de gemeente speelt is of bepalingen strikt noodzakelijk zijn of wellicht gewijzigd of gedereguleerd kunnen worden en wat de mogelijkheden zijn tot meer efficiency. Daarnaast kunnen actuele vraagstukken of problemen juist regulatie van nieuwe bepalingen noodzakelijk maken. Interne kennis van (beleids)medewerkers dragen tot slot bij aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van bepalingen uit de APV. Om een antwoord te kunnen geven op voornoemde vragen, zullen de interne wensen van (beleids)medewerkers in kaart gebracht moeten worden.

3. Samenwerking gemeente Goirle en Hilvarenbeek

Nieuw is de samenwerking met de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek. Deze samenwerking zal plaats gaan vinden op onder andere het gebied van handhaving. De inzet van gezamenlijke Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's), die belast zijn met de opsporing en handhaving van strafbare feiten in lokale verordeningen, is hiervan een gevolg. In het kader van de gezamenlijke handhaving dienen de APV's van de drie gemeenten, op het werkgebied van de BOA's vergeleken te worden, zodat belangrijke verschillen in kaart gebracht kunnen worden. Vervolgens zal er bepaald moeten worden of harmonisering van bepalingen wenselijk is, zodat de handhaving van de verordening eenduidig en correct kan verlopen.

Tot slot heeft de gemeente de opdracht gegeven een kritische blik te werpen op de toelichting behorende bij de APV. In de loop der jaren zijn bepalingen uit de APV gewijzigd of vervallen en zijn passages vernummerd zonder dat daarop de toelichting is aangepast. Vanzelfsprekend zullen eventuele wijzigingen in de nieuwe APV doorgevoerd moeten worden in de toelichting.

1.3 Centrale vraagstelling

Uit de probleembeschrijving volgt onderstaande vraag, die sturend is voor dit onderzoek:

Welke aanpassingen behoeft de APV gemeente Oisterwijk 2013 met bijbehorende toelichting gelet op geldend recht, interne wensen van (beleids)medewerkers en de toekomstige samenwerking op het gebied van handhaving met de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek?

1.4 Doelstelling

De praktische relevantie van het onderzoek wordt weergegeven in onderstaande doelstelling:

In opdracht van de gemeente Oisterwijk lever ik op 7 januari 2014 een bruikbaar en juridisch correct advies aan, in de vorm van een raadsvoorstel en een concept regeling, over de actualisering van de APV, zodat de gemeenteraad naar aanleiding van mijn voorstel tot besluitvorming over kan gaan en de APV weer gebruikt kan worden als adequaat juridisch handhavingsinstrument. Daarnaast zal ik aanbevelingen doen aan de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek, met betrekking tot het afstemmen van bepalingen in de APV betreffende openbare orde en parkeren, zodat handhaving van de verordening niet tot problemen zal leiden.

1.5 Verantwoording van bronnen en methoden ⁵

Voor het schrijven van dit onderzoeksrapport zijn verschillende bronnen en methoden gebruikt. Om de aanleiding voor dit onderzoek uiteen te zetten in een correcte probleembeschrijving is een tweetal studieboeken geraadpleegd, te weten: *Inleiding Gemeentewet* van de Bestuursacademie Nederland en *Praktijkgericht juridisch onderzoek* van G.A.F.M. van Schaaijk. Daarnaast zijn de rechtsbron Gemeentewet en het document *Modelverordening APV 2012* van de VNG geraadpleegd. Voor de beschrijving van de organisatie is de website van de gemeente Oisterwijk geraadpleegd en is de informatie, middels interviews binnen de organisatie, vastgesteld. Voornoemde bronnen zijn onderworpen aan een inhoudsanalyse omdat er alleen gebruik gemaakt is van bestaand materiaal.

Om de juridische grondslag van de APV te bepalen zijn verschillende rechtsbronnen geraadpleegd. Zowel de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht, als de Gemeentewet, beschrijven de verordende bevoegdheden van de raad met de daaraan gestelde grenzen. Ter verduidelijking zijn een aantal voorbeelden uit de Drank- en horecawet en de Wet openbare manifestaties beschreven. Om uitleg en interpretatie aan de rechtsregels uit de gebruikte rechtsbronnen te geven en kernbegrippen uit het onderzoek te verduidelijken zijn de vakliteratuur *Inleiding Gemeentewet* van de Bestuursacademie Nederland en het handboek *Gemeenterecht* van E. Brederveld gebruikt. De VNG-publicatie *Regelen of niet?*, de *Modelverordening APV 2012* en de *Handleiding voor en door gemeenten* hebben bijgedragen aan beantwoording van de vraag wanneer bepalingen uit de APV gedereguleerd mogen worden. Tot slot is de wijze van inwerkingtreding beschreven aan de hand van de Gemeentewet en de Wet elektronische bekendmaking.

Hoe de huidige APV tot stand is gekomen, is gebleken uit gesprekken met de opdrachtgever en het raadplegen van de website Oisterwijk Nieuws. De wijzigingen, naar aanleiding van de herzieningsronde van de model APV, zijn in kaart gebracht door de VNG-documenten: *Modelverordening APV 2012* en de ledenbrief *Herziening model-APV* met bijbehorende bijlagen van januari 2012, te raadplegen. Daarnaast zijn een aantal informatieve websites gebruikt zoals de websites van de VNG en Europa decentraal. Tot slot zijn de rechtsbronnen Awb en de Dienstenwet toegepast om inzicht te krijgen in een belangrijke wijziging binnen de model APV. Voornoemde bronnen zijn onderworpen aan een inhoudsanalyse.

Om de interne wensen van de gemeente Oisterwijk in kaart te brengen is kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van half gestructureerde interviews waarbij alle ruimte was voor eigen inbreng van de geïnterviewde. Er zijn vragen gesteld om te achterhalen of (de)regulering van bepalingen wenselijk is, bepalingen werkbaar zijn in de praktijk, bepalingen gehandhaafd worden en of artikelen duidelijk geformuleerd zijn.

⁵ Van Schaaijk 2010, p. 58-63.

De volgende partijen waren hierbij betrokken: Maurice van de Sande, teamleider vergunningen, Harriët Mallens, medewerkster bijzondere wetten en APV, Daniëlle Simons- de Rooij, coördinator evenementen, Ronnie van Boxtel, medewerker civiel & verkeer afdeling gemeentewerken, Ferry Sabandar, afdelingshoofd gemeentewerken, Maud de Rooij, teamleider veiligheid en Jan de Graaf, BOA. De hiervoor genoemde personen beschikken allen over voldoende expertise over het bevestigde onderwerp. Daarbij hebben zij allen voldoende praktijkervaring met de uitvoering van bepalingen uit de APV en het behandelen van vergunningaanvragen op grond van de APV, waardoor zij een effectieve bijdrage konden leveren aan het antwoord op de gestelde vragen.

Om tot een handhaafbare en uitvoerbare oplossing te komen voor de wensen zijn de websites van de volgende gerenommeerde instanties geraadpleegd: het Centraal Bureau voor de Statistiek, Centrum criminaliteitspreventie en veiligheid, FHJ Factcheck, het Openbaar Ministerie (OM), Handhaving in Brabant, de VNG en de gemeente Oisterwijk. Daarnaast is het advies van de VNG, uiteengezet in documentatie, ter harte genomen. Om te kijken of wensen juridisch mogelijk waren, zijn de volgende rechtsbronnen geraadpleegd: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid, Grondwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wegenverkeerswet 1994, Besluit omgevingsrecht en jurisprudentie. Het boek *Inleiding in het Nederlands recht* is toegepast om uitleg en interpretatie aan de rechtsregels uit de GW te geven. Tot slot zijn de fietsberaad notitie *Juridische aspecten handhaving op fietsparkeren 2012*, het *Protocol aanpakken bijincidenten* van de gemeente Assen en het kamerstuk *Cameratoezicht op openbare plaatsen* gebruikt als voorbeeld voor mogelijke oplossingen.

Om te kunnen concluderen of afstemming van bepalingen uit de APV's van de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk mogelijk is, zijn voornoemde rechtsbronnen vergeleken. Aanleiding voor deze vergelijking is gebleken uit een aantal korte gesprekjes met de afstudeermentor Marc Hordijk en Marcella Palte. De nota *Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013*, het adviesrapport van het project *Krachtig Bestuur in Brabant* en de *Circulaire BOA* van de rijksoverheid hebben daarnaast een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de beschrijving van de aanleiding en het doel van de samenwerking.

Bij de verantwoording van bronnen en methoden zijn effectiviteit, efficiëntie, betrouwbaarheid en validiteit belangrijke argumenten.⁶ De effectiviteit van het onderzoek is gewaarborgd door uitsluitend vakliteratuur, gerenommeerde websites en betrouwbare documenten te raadplegen en gebruik te maken van de expertise van partijen. De gebruikte rechtsbronnen zijn primaire en oorspronkelijke rechtsbronnen die hun gezag ontleen aan de autoriteit die de norm gesteld heeft.⁷ Om die reden behoeven deze bronnen geen verantwoording. De literatuur, documenten en een groot deel van de websites zijn eindeloos en kosteloos te raadplegen waardoor er meer uit het materiaal gehaald kan worden en de efficiëntie wordt gegarandeerd.⁸

De betrouwbaarheid is tijdens het onderzoek gewaarborgd door gebruik te maken van triangulatie. Er zijn zowel rechtsbronnen als literatuur, documenten, personen en media geraadpleegd waardoor de onderzoekster niet afhankelijk was van één bron. Veel van de gebruikte documenten zijn afkomstig van de VNG die er zorg voor draagt dat deze in overeenstemming zijn met huidige wet- en regelgeving en op tijd geactualiseerd worden aan de hand van jurisprudentie, wetswijzigingen of verouderd taalgebruik. De validiteit van het onderzoek is bewaakt door doelgericht naar informatie te zoeken en alleen die informatie te gebruiken die nodig was voor de beantwoording van de vragen. Daarbij komt nog dat de informatie gezocht is op betrouwbare professionele plaatsen.

⁷ Van Schaaijk 2010, p. 65.

⁸ Van Schaaijk 2010, p. 59.

1.6 Leeswijzer

Deze leeswijzer geeft weer hoe onderhavig rapport ingedeeld is. Hoofdstuk 1 is een algemeen hoofdstuk waarin de aanleiding en de afbakening van het onderzoek worden weergegeven. Hoofdstuk 2 gaat in op de bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot (de)reguleren en welke grenzen er aan die bevoegdheden gesteld zijn waardoor antwoord gegeven wordt op de vraag: *Wat mag de gemeente Oisterwijk met betrekking tot de APV*. Ook wordt de procedure, waardoor de verordening externe werking verkrijgt, beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de huidige situatie met betrekking tot de APV geschetst waardoor antwoord gegeven wordt op de vraag: *Hoe regelt men het nu in de gemeente Oisterwijk*. Daarnaast wordt de herziene modelverordening van de VNG uitgebreid behandeld. Voorts is de vergelijking van de APV met de modelverordening van de VNG opgenomen. Hoofdstuk 4 geeft de interne wensen en suggesties van (beleid)medewerkers weer waardoor antwoord wordt gegeven op de vraag: *Wat wil de gemeente Oisterwijk met betrekking tot reguleren, dereguleren, formuleren en handhaven*. Vervolgens wordt er per wens een oplossing voorgesteld. In hoofdstuk 5 is de reden van het samenwerkingsconvenant tussen de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk opgenomen. Vervolgens is de vergelijking tussen de APV's van de samenwerkende gemeenten uiteengezet en worden, als gevolg van die vergelijking, aanbevelingen gegeven aan de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek. In hoofdstuk 6 zijn toekomstige ontwikkelingen opgenomen als reactie op voorgestelde wetswijzigingen die verband houden met onderwerpen uit de APV. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van het verrichte onderzoek die antwoord geven op de centrale vraag, die kort samengevat kan worden als: *Wat moet er veranderen*. Tot slot bevat hoofdstuk 8 aanbevelingen naar aanleiding van het verrichte onderzoek. In de bijlagen, behorende bij dit onderzoeksrapport, zijn documenten ter ondersteuning van de behandelde hoofdstukken opgenomen. Daarnaast zijn het concept raadsvoorstel en de concept regeling met toelichting, die samen de doelstelling van dit onderzoek vormen, terug te vinden.

2 Juridische grondslag APV

Om de APV op een juridisch correcte manier te kunnen actualiseren, is het noodzakelijk de juridische grondslag van de verordening te bepalen. Daarnaast moet het duidelijk zijn wanneer men bepalingen mag reguleren of dereguleren en wie de verordende bevoegdheid hiertoe heeft. In dit hoofdstuk zal daarom ingegaan worden op wat voor soort verordening de APV is. Daarnaast worden de verordende bevoegdheid van de gemeenteraad alsmede de daaraan gestelde grenzen beschreven. Voorts wordt de model APV van de VNG, in het kader van geldende regelgeving, behandeld. Ook wordt er aandacht besteed aan de criteria om te kunnen dereguleren en tot slot wordt in de laatste paragraaf weergegeven hoe de nieuwe verordening externe werking verkrijgt.

2.1 Soort verordening

De APV is een klassiek voorbeeld van een gemeentelijke verordening. De verordening bevat Algemeen Verbindende Voorschriften die de gemeentelijke huishouding regelen. Dit zijn rechtsnormen die externe werking hebben. De regels in de APV hebben hierdoor betrekking op alle burgers. Omdat de verordening zowel autonome als medebewindbepalingen bevat, spreken we van een gemengde verordening.⁹ In de volgende subparagrafen zullen de begrippen *autonomie* en *medebewind* nader worden toegelicht.

2.1.1 Autonome bepalingen

Met autonomie wordt bedoeld dat het gemeentebestuur de vrijheid heeft om, binnen de grenzen van de gemeente, te doen wat het bestuur goed dunkt. Deze autonome bevoegdheid voor de gemeenteraad is weggelegd in artikel 124 lid 1 van de Grondwet (GW) en artikel 108 lid 1 Gemeentewet (Gemw): 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten'. Met regeling, wordt in het geval van de APV, het vaststellen van regels bedoeld die externe werking hebben. In paragraaf 2.2 zal ingegaan worden op de grenzen die aan deze bevoegdheid worden gesteld.

2.1.2 Medebewindbepalingen

Naast autonome bepalingen, bevat de APV ook een aantal medebewindbepalingen. Medebewind is de verplichting om hogere regelgeving uit te voeren. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 124 lid 2 GW en is verder uitgewerkt in artikel 108 lid 2 Gemw. Artikel 2:3 *Kennisgeving betoging op openbare plaatsen* is een voorbeeld van een medebewindbepaling in de APV. In artikel 3 en 4 van de Wet openbare manifestaties (Wom) wordt bepaald dat de raad bij verordening regels moet vaststellen met betrekking tot de kennisgeving van betogingen. De hogere wetgeving verplicht hier de gemeente om in haar lagere wetgeving regels te stellen. Nog een voorbeeld is de Drank- en horecawet (Dhw) die in artikel 4 de verplichting stelt, om bij gemeentelijke verordening regels te stellen, ter voorkoming van oneerlijke mededinging bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. Men moet er bij het actualiseren van de APV dus rekening mee houden, dat er vanuit hogere wet- en regelgeving verplichtingen worden opgelegd om bepaalde onderwerpen te reguleren.

2.2 Verordende bevoegdheid gemeenteraad

Op grond van artikel 147 Gemw heeft de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels, dit wordt ook wel de kaderstellende taak van de raad genoemd. In hoofdstuk 1 is al te lezen dat de raad, op grond van artikel 149 Gemw, de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. De grenzen die aan deze verordende bevoegdheid kleven, worden uiteengezet in deze paragraaf.

⁹ Venebrugge 2010, p. 7.

2.2.1 Territoriale grens

Eén van de grenzen aan de kaderstellende bevoegdheid van de raad is de territoriale grens. Deze grens houdt in dat de wetgevende macht van de gemeenteraad beperkt is tot het grondgebied van de gemeente. 'Er moet een territoriaal bepaalde relatie bestaan tussen gemeente en persoon of zaak waar de verordening betrekking op heeft'.¹⁰ Kort gezegd mag de raad alleen regels vaststellen voor haar eigen gemeente.

2.2.2 Benedengrens

Naast de territoriale grens, heeft de verordende bevoegdheid ook een benedengrens. Hiermee wordt bedoeld dat wat buiten de openbaarheid ligt, buiten de wetgevende bevoegdheid van de gemeenteraad valt. Men heeft in Nederland het recht op privacy, wat inhoudt dat een ieder in de privésfeer, in vrijheid mag doen en laten wat men wil, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de formele wet.¹¹ De verordende bevoegdheid heeft hierdoor alleen betrekking op het openbaar belang. Wel mag de gemeente regels stellen met betrekking tot activiteiten die worden verricht binnen de privésfeer, maar een uitstraling hebben naar de openbaarheid.

2.2.3 Bovengrens

De bovengrens regelt de verhouding tussen gemeentelijke regelgeving en hogere wetgeving. Algemeen Verbindende Voorschriften mogen niet in strijd zijn met hogere wetgeving zoals verdragen, de Grondwet, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen. Dit betekent dat bepalingen in de APV, artikelen uit hogere wet- en regelgeving niet mogen doorkruisen. Gemeenten mogen bepalingen uit hogere wet- en regelgeving in enkele gevallen wel aanvullen. In de navolgende subparagraaf worden de aanvullingsmogelijkheden uiteengezet.

2.2.4 Aanvullen hogere wetgeving

Welke ruimte de gemeenteraad heeft met betrekking tot het aanvullen van hogere wetgeving is afhankelijk van de soort gemeentelijke verordening. Posterieure verordeningen worden vastgesteld *nadat* er al hogere regelgeving bestaat. Volgens artikel 121 Gemw mag de hogere regeling, in dat geval, door de gemeentelijke verordening worden aangevuld. Er zijn twee vormen van aanvulling. Bij eigenlijke aanvulling wordt een hogere regeling aangevuld door bepalingen met *hetzelfde onderwerp* en *hetzelfde motief*. Deze vorm van aanvulling is niet toegestaan wanneer de hogere regeling een uitputtende is, wat moet blijken uit de wetsgeschiedenis of de toelichting.

Bij oneigenlijke aanvulling wordt de hogere regeling aangevuld met bepalingen van *hetzelfde onderwerp* maar een *ander doel*. Dit is toegestaan mits de verordening niet in strijd komt met de hogere wetgeving.¹² Hierbij valt te denken aan artikel 2:74 *Drugshandel op straat* in de huidige APV. De APV heeft als doel de *openbare orde* terwijl de Opiumwet de *volksgezondheid* als doel heeft. Bepalingen over drugs in de APV mogen dus niet in strijd zijn met bepalingen uit de Opiumwet.

Naast posterieure verordeningen zijn er ook anterieure verordeningen. Wanneer er hogere wetgeving komt over een onderwerp, waar in lagere wetgeving al in is voorzien, spreek je van een anterieure verordening. Deze verordening zal dan van rechtswege komen te vervallen. Hierbij is aanvulling dus uitgesloten.

2.2.5 Delegatie

Voor de volledigheid wordt er in deze subparagraaf nog kort aandacht besteed aan het begrip delegatie. Op grond van artikel 156 Gemw kan de raad haar bevoegdheden delegeren aan onder andere het college.

¹⁰ Brederveld, 2005 p. 120.

¹¹ Klompmaker, Sluijters & Veenstra, 2008 p. 75.

¹² Klompmaker, Sluijters & Veenstra, 2008 p. 78.

De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) definieert het begrip delegatie als volgt: 'Het overdragen door een bestuursorgaan van een bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent'. Delegatie is alleen toegestaan als hiervoor een wettelijke grondslag bestaat, artikel 10:15 Awb. In de APV is delegatie te herkennen aan onder andere de zin: 'het college kan nadere regels stellen ten aanzien van [...]'.¹³

2.3 Geldend recht

Eén van de wensen van de gemeente Oisterwijk is, om na te gaan of de huidige APV voldoet aan het geldend recht. Dit is noodzakelijk omdat juridisch niet correcte bepalingen, handhaving onmogelijk maken of bemoeilijken. Gevolg hiervan is dat het doel van de APV, de gemeente netjes en leefbaar houden, niet bereikt kan worden en dit is onwenselijk. Een vergelijking van de huidige APV met de model APV van de VNG, is hierom op zijn plaats. De VNG schrijft modelverordeningen voor gemeenten met het doel uniformiteit in de gemeentelijke regelgeving te bevorderen.¹³ De modelverordeningen zijn voorbeeldregelingen en om die reden niet bindend. Wel worden zij regelmatig aangepast op nieuwe wetgeving, jurisprudentie en praktijkervaringen van gemeenten en kunnen daarom gezien worden als leidraad voor een goede verordening. Met het project *Kwaliteit Modelverordeningen* beoogt de VNG gemeenten te betrekken bij de totstandkoming van modelverordeningen en worden de modellen getoetst op onder andere: rechtmatigheid, handhaafbaarheid, naleefbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.¹⁴ Daarnaast worden overbodige bepalingen geschrapt en vergunningstelsels, waar mogelijk, vervangen door algemene regels. Naar aanleiding van bovenstaande is de model APV in overeenstemming met Europese en nationale regelgeving en voldoet de modelverordening aan de Europese Dienstenrichtlijn. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de laatste herzieningsronde van de model APV.

2.4 Dereguleren

Een samenleving kan niet zonder regels. Regels zorgen voor continuïteit van beleid, gelijkheid en rechtvaardigheid tussen burgers.¹⁵ In de huidige samenleving wordt veel druk gelegd op de overheid. Zij reageert hierop door voor zoveel mogelijk onderwerpen, preventief regels te stellen. Gevolg hiervan is dat er zoveel ingewikkelde regels ontstaan, dat de effectiviteit ervan afneemt.

Om de administratieve lasten te verminderen en meer duidelijkheid te scheppen voor burgers en bedrijven, heeft de VNG in 2007 haar model APV gedereguleerd. Veel gemeenten hebben dit voorbeeld gevolgd, waaronder ook de gemeente Oisterwijk waar in 2011 een elftal vergunningen en ontheffingen geschrapt zijn. Hierdoor is een lastenverlichting bereikt bij zowel de gemeente als de markt en is een effectiviteitslag gemaakt in de dienstverlening. Vraag is nu wanneer men bepalingen kan dereguleren. De VNG geeft handvatten voor het dereguleren in de vorm van een dereguleringsstappenplan.¹⁶ Onderstaand volgt een dereguleringsstappenplan waarbij de handvatten van de VNG als uitgangspunt zijn genomen. Het plan is daarnaast aangevuld met criteria die de onderzoekster voor dit onderzoek essentieel acht.

¹³ Babbé & Hulshof 2008, p.5.

¹⁴ 'Wat gaat het Project Kwaliteit Modelverordeningen aanpakken?' VNG 5 juli 2012, www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/nieuws/wat-gaat-het-project-kwaliteit-modelverordeningen-aanpakken.

¹⁵ Babbé & Hulshof 2008, p.7.

¹⁶ Babbé & Hulshof 2008, p. 29-36.

Stap 1: Is een artikel noodzakelijk?

- ✓ Is het artikel zowel politiek als maatschappelijk gezien relevant binnen de gemeente?
 - Komen problemen binnen de gemeente voor?
 - Zijn problemen van dien aard dat regulering noodzakelijk is?
- ✓ Wil de gemeente dit publiek belang als nog wel borgen?
 - Wat is het risico als zij het publiek belang niet meer borgen?
 - Wordt het belang al in hogere wet- en regelgeving geregeld?
- ✓ Is de regeling handhaafbaar? ¹⁷

Handhaving van gestelde regels is belangrijk om:

- Naleving van regels te bewerkstellingen en te bevorderen;
- Beleidsdoelen te behalen;
- Rechtszekerheid en gelijke behandeling van burgers te waarborgen;
- Geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders te bevorderen;
- Normvervaging tegen te gaan;
- Civiele claims van burgers tegen te gaan.

Stap 2: Instrument bepalen

1. Inzetten van een algemene regel;
2. Inzetten van een melding;
3. Inzetten van een vergunning.

Stap 3: Administratieve lasten verminderen door:

- ✓ De doelgroep te minimaliseren;
- ✓ Geldigheidsduur van vergunningen/ontheffingen te maximaliseren;
- ✓ Aanvraagtermijnen te minimaliseren;
- ✓ Lex Silencio Positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) in te voeren;
- ✓ De mee te sturen bewijsmaterialen te minimaliseren;
- ✓ Geen extra kopieën van bewijsmaterialen te vragen.

2.5 Externe werking

Om de APV externe werking te laten verkrijgen, dient een vaste procedure gevolgd te worden voor het vaststellen en bekendmaken van de verordening. Allereerst wordt bij het college een collegevoorstel ingediend met daarin de voor te stellen wijzigingen van de APV. Het college dient vervolgens een raadsvoorstel in waarin zij de wijzigingen voorstelt aan de raad. De raadscommissie wordt om advies gevraagd over het voorstel van het college en bereid het voorstel voor alvorens het naar de gemeenteraad gaat. De raad heeft de verordende bevoegdheid en zal de nieuwe verordening uiteindelijk wel of niet vaststellen.

De APV bevat algemeen verbindende voorschriften (AVV's) en verbind op grond van artikel 139 lid 1 Gemw pas, nadat zij bekendgemaakt is. Uit lid 2 komt naar voren dat de bekendmaking plaatsvindt door ter inzagelegging van de AVV's op het gemeentehuis, voor de duur van twaalf weken en door het doen van een mededeling daarvan in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Vanaf 1 januari 2014 is dit echter niet meer voldoende. Vanaf die datum treedt artikel XII Wet elektronische bekendmaking (WEB) in werking waardoor artikel 139 Gemw gewijzigd wordt.¹⁸ Door de wijziging in de Gemw verbinden gemeentelijke verordeningen uitsluitend wanneer zij bekendgemaakt worden in het gemeentebblad.' De uitgifte van het gemeentebblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze'.¹⁹ Op de achtste dag na die bekendmaking of op een andere, in het besluit bepaalde dag, treedt het bekendgemaakte besluit in werking op grond van artikel 142 Gemw.

¹⁷ Maas-Cooymans 2013, p. 17.

¹⁸ Stb. 2012, 331.

¹⁹ Stb. 2008, 551.

Richtlijnen of andere besluiten die voortvloeien uit de APV worden vastgesteld en bekend gemaakt op de in artikel 3:42 lid 2 Awb voorgeschreven wijze, zodat ze externe werking verkrijgen.

2.6 Tussenconclusie

De verordende bevoegdheid is in handen van de gemeenteraad. Bij het actualiseren van de APV dient men rekening te houden met de grenzen, die aan deze verordende bevoegdheid gesteld zijn. Zo mogen bepalingen niet in strijd zijn met hogere wet- en regelgeving en mag de verordening alleen onderwerpen regelen die betrekking hebben op het openbaar belang. Daarnaast kan hogere wet- en regelgeving de gemeente verplichten om zaken in de APV te reguleren. De VNG heeft, ter ondersteuning van het maken van beleid, een aantal hulpmiddelen ontwikkelt voor gemeenten, waaronder een modelverordening en een dereguleringsstappenplan. De modelverordening is juridisch houdbaar en uitvoerbaar en kan bij het actualiseren van de APV gezien worden als een gewichtig hulpmiddel. Criteria die essentieel zijn bij het actualiseren van de APV zijn: de relevantie van bepalingen, de handhaafbaarheid, en het reduceren van de administratieve lasten. Wanneer men tot slot aan de nieuwe APV, externe werking wil verbinden, zal het besluit na vaststelling, elektronisch bekendgemaakt moeten worden op de door de WEB voorgeschreven wijze. Naast de elektronische bekendmaking is het mogelijk de AVV's op papier uit te geven in een dag- nieuws- of huis-aan-huisblad, dit vormt echter vanaf 1 januari 2014 geen rechtsgeldige bekendmaking meer.²⁰

²⁰ 'Circulaire elektronische bekendmakingen', p. 3, *Rijksoverheid* 10 juni 2013, www.koop-overheid.nl (zoek op *Wet elektronische bekendmakingen*).

3 Huidige APV

De huidige APV wordt aangehaald als: 'Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013' en is vastgesteld op 23 mei van dat jaar. Hoe deze verordening tot stand is gekomen, is uiteengezet in dit hoofdstuk. Daarnaast wordt er kort ingegaan op de wijzigingen van de model APV van de VNG, omdat het model als kapstok dient bij het actualiseren van de APV. Vervolgens wordt er beschreven op welke punten de huidige verordening verschilt van dit model en of bepalingen, naar aanleiding van deze verschillen, aangepast zullen worden aan de modelverordening. In de laatste paragraaf is aandacht besteed aan Lex Silencio Positivo (LSP), onderwerp van één van de opvallendste wijzigingen binnen het VNG model.

3.1 Totstandkoming huidige APV

In 2011 is de APV van de gemeente Oisterwijk voor de laatste keer onderworpen aan een algehele controle, waarin is uitgegaan van het laatste model van de VNG. Daarnaast zijn een aantal specifieke dereguleringsmaatregelen ingevoerd op basis van de actie *de Paarse krokodil* en een advies van SIRA.²¹ Via de actie *de Paarse Krokodil* konden burgers hun wensen, met betrekking tot het verminderen van regels, kenbaar maken.²² Resultaat van bovengenoemde acties was een lastenarme APV waarin een elftal vergunningen en ontheffingen is afgeschaft. In mei 2013 zijn vervolgens een drietal noodzakelijke wijzigingen aangebracht in de verordening. Het opnemen van afdeling 8a: *Bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en Horecawet* volgde als reactie op de gewijzigde Dhw. In artikel 4 van die wet is bepaald dat gemeenten voor 1 januari 2014 in een gemeentelijke verordening regels moeten vaststellen voor paracommerciële rechtspersonen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. De artikelen 2:22 *Detectieverbod*, 2:34a *Glazen drinkgerei op wegen* en 2:34b *Verbod drinkgerei van glas en flessen van glas* zijn opgenomen op verzoek van de burgemeester om plaatselijke problematiek aan te kunnen pakken. De dereguleringsronde van 2011 en de noodzakelijke wijzigingen hebben geresulteerd in de vigerende APV.

3.2 Model APV VNG

Zoals in paragraaf 2.3 gesteld, voldoet de model APV van de VNG aan het geldend recht. Het model kan daarom gezien worden als leidraad voor een goede verordening. Aangezien het model in januari 2012 geactualiseerd is, bestaat de noodzaak de huidige APV te vergelijken met de modelverordening. Allereerst zal uiteengezet worden welke wijzigingen de VNG heeft doorgevoerd in haar model. Vervolgens wordt de vergelijking geëxponeerd.

3.2.1 Wijzigingen model APV

De model APV van de VNG is, om zo veel mogelijk regeldruk te verminderen, in 2007 geheel herzien. Naar aanleiding van veranderde landelijke wetgeving, jurisprudentie en praktijkervaringen van gemeenten, is het model in januari 2012 opnieuw geactualiseerd.²³ De wijzigingen bij deze laatste herzieningsronde betroffen:

- ✓ Redactionele wijzigingen en verbeterde afstemming;
- ✓ Facultatief gemaakte bepalingen;
- ✓ Het per vergunning/ontheffing aangeven of LSP van toepassing wordt verklaard.

De redactionele wijzigingen betroffen vooral wijzigingen van verouderde begripsbepalingen en het verwijderen van overbodige toevoegingen. Daarnaast zijn een aantal bepalingen herschreven omwille van de duidelijkheid en zijn bepalingen uitgebreid of ingekort.

De uitspraak 'Haagse fietsen' heeft onder meer voor een belangrijke redactionele wijziging gezorgd.²⁴

²¹ SIRA consulting adviseert de overheid over o.a. kwaliteit van regelgeving.

²² 'Paarse krokodil maakt regels makkelijker' *Oisterwijk nieuws* 23 mei 2011, www.oisterwijknieuws.nl (zoek op *Paarse krokodil*)

²³ 'Herziening model-APV' VNG 10 januari 2012, www.vng.nl (zoek op *Herziening model-APV*).

Wegens overtreding van artikel 5:12 APV Den Haag, had de gemeente Den Haag een verkeerd gestalde fiets verwijderd en opgeslagen. De rechtbank oordeelde dat de gemeente de APV-bepaling niet had mogen handhaven omdat er volgens de rechtbank geen sprake was van een 'bevoegdelyk vastgestelde uitdrukkelijke verbodsbepaling'.²⁵ In meerdere artikelen uit het model zijn de bewoordingen: 'het college kan gebieden aanwijzen waar het verboden is om' te vinden. Deze bewoordingen wekken de indruk dat het college, door gebiedsaanwijzingen, een verbod in het leven roept terwijl het college daartoe niet bevoegd is. De formulering van de betreffende bepalingen is daarom gewijzigd in: 'de door het college aangewezen gebieden'. Met de redactionele aanpassing is nu duidelijk dat de raad in zijn verordening verboden creëert en niet het college.

Een tweede wijziging betreft het facultatief maken van bepalingen die niet in iedere gemeente noodzakelijk zijn, zodat gemeenten zelf kunnen bepalen of een artikel wenselijk is voor hun verordening. In tabel 3.1 zijn de facultatief gemaakte bepalingen weergegeven.

Tabel 3:1 Facultatief gemaakte bepalingen ²⁶

Bep.	Titel	Reden
2:14	Winkelwagentjes	Niet iedere gemeente heeft behoefte aan deze bepaling.
2:15	Hinderlijke beplanting	Bepaling is niet strikt noodzakelijk maar wel praktisch. Hij is sneller in te zetten dan het privaatrecht.
2:53	Bespieden personen	Men kan zich afvragen of het hier om een gemeentelijke taak gaat. Artikel heeft aanvullende werking bij het WvSr.
2:62	Loslopend vee	Is in veel gemeenten een niet noodzakelijke bepaling.
2:63	Duiven	Is in veel gemeenten een niet noodzakelijke bepaling.
2:64	Bijen	Is in veel gemeenten een niet noodzakelijke bepaling.
3:10 3:11	Sekswinkels en tentoonstellen e.d.	In veel gemeenten zijn dit slapende bepalingen. Men kan er dan voor kiezen deze te schrappen.
4:5A	Traditioneel schieten	Is niet in iedere gemeente een noodzakelijke bepaling.

In de tabel in bijlage B is een advies opgenomen met betrekking tot de facultatief gemaakte bepalingen uit bovenstaande tabel.

Tot slot is de opzet van de model APV gewijzigd met betrekking tot de regeling LSP. Aangezien dit een opvallend verschil is met de huidige APV, verdient deze uitgebreide aandacht en wordt deze wijziging behandeld in paragraaf 3.3.

3.2.2 Vergelijking huidige APV met model VNG

In deze paragraaf worden de verschillen tussen de huidige APV en het model van de VNG uiteengezet. Redenen dat de gemeente Oisterwijk in enkele gevallen afwijkt van het model, liggen in het feit dat sommige bepalingen uit het model alleen van toepassing zijn in grotere steden. Het model is immers bedoeld als kapstok voor alle gemeenten in Nederland. Daarnaast spelen er in iedere gemeente andere problemen/vraagstukken en politieke overwegingen, die regulering of juist deregulering wenselijk maken. In bijlage B is de vergelijking tussen de huidige APV en de modelverordening opgenomen. Bij de beslissing of artikelen aangepast dienen te worden aan de model APV zijn steeds de volgende vragen in het achterhoofd gehouden:

1. Welk doel dient de bepaling en wil men dit doel op gemeentelijk niveau regelen;
2. Voldoet de bepaling aan geldende wet- en regelgeving;
3. Is het artikel duidelijk geformuleerd.

²⁴ 'Aanpassing model APV i.v.m. rechterlijke uitspraak "Haagse fietsen" VNG 8 juni 2012, www.vng.nl (zoek op *Haagse fietsen*).

²⁵ Rb. 's-Gravenhage 04 januari 2012, *ECLI:NL:RBSGR:2012:BV0961*.

²⁶ 'Geactualiseerd VNG model APV' VNG, www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/geactualiseerd-vng-model-apv.

Per afwijkend artikel wordt gemotiveerd aangegeven of de nieuwe APV afgestemd gaat worden op de modelverordening. De verschillen die verband houden met de uitspraak 'Haagse fietsen' (paragraaf 3.2.1) en de Lex Silencio Positivo (paragraaf 3.3) zijn niet in de tabel opgenomen omdat zij al uitgebreid zijn behandeld in dit hoofdstuk. De aanpassingen naar aanleiding van deze wijzigingen zijn direct doorgevoerd in de conceptverordening die is opgenomen in bijlage N.

Onderstaand zullen enkel bepalingen die wel in de huidige APV staan, maar niet in de model APV, uiteengezet worden waarbij gemotiveerd aangegeven wordt of artikelen wel of niet behouden blijven in de nieuwe APV.

Artikel 2:13 Veroorzaken van gladheid

'Het is verboden bij vorst of dreigende vorst water op de weg te werpen, uit te storten of te laten lopen'. Dit artikel is jaren geleden door de VNG geschrapt uit het model.

Uit de inventarisatie van interne wensen binnen de gemeente Oisterwijk, is gebleken dat dit artikel in de nieuwe APV dient te worden behouden. In paragraaf 4.9 zal nader verklaard worden wat hier de reden voor is.

Artikel 2:19 Gevaarlijk/hinderlijk voorwerp

Dit artikel bevat een verbod 'gevaarlijke of hinderlijke voorwerpen op, aan of boven de weg te brengen'. De VNG heeft deze bepaling geschrapt omdat zij de vergunningsplicht van artikel 2:10 *Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan* hebben vervangen door een algemene regel. In de algemene regel wordt verboden om voorwerpen op de weg te plaatsen, wanneer het gevaar of hinder oplevert of het normale gebruik van de weg hindert. Naar aanleiding van de interne wensen, is wat betreft artikel 2:10, deels aangesloten bij de modelverordening. Artikel 2.19 is hiermee overbodig geworden zodat het voorbeeld van de VNG gevolgd kan worden.

Artikel 2:20 Verboden voorwerpen

'Het is verboden op door het college aangewezen wegen [...] messen, knuppels, slagwapens openlijk bij zich te dragen'. Dit artikel is geschrapt uit de modelverordening in het kader van deregulering. In de nieuwe APV hoeft dit artikel niet opgenomen te worden omdat dit verbod al geregeld is in hogere regelgeving: de Wet Wapens en Munitie.

Artikel 2:22 Detectieverbod

Gemeente Oisterwijk heeft in 2013 een detectieverbod voor de gehele gemeente opgenomen in haar APV. In de Tweede Wereldoorlog is de gemeente getroffen door oorlogsgeweld. Het onderzoek *Opsporen Conventionele Explosieven* heeft aangetoond dat er explosieven aangetroffen kunnen worden op gemeentelijk grondgebied. Om hobbyisten met een metaaldetector te beschermen en gevaarlijke situaties te voorkomen, is het detectieverbod opgenomen in de huidige APV. Gelet op de risicokaart heeft men er voor gekozen om het verbod te laten gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente.²⁷ Het aan laten wijzen van gebieden door het college is niet gewenst. Gebieden worden dan namelijk via een aanwijzingsbesluit bekend gemaakt waardoor iedereen dan weet waar explosieven te vinden zijn. Wel is in het artikel de mogelijkheid opgenomen om ontheffing te krijgen van het college. Uit het oogpunt van veiligheid en burgerbescherming zal deze bepaling in de nieuwe verordening onveranderd blijven.

²⁷ Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013, www.overheid.nl → Lokale wet- en regelgeving (zoek op Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013).

Artikel 2:37 Nachregister

In artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) wordt de plicht geregeld tot het bijhouden van een nachregister. Deze bepaling is daarom door de VNG als overbodig bevonden. Het artikel hoeft om voornoemde reden niet opgenomen te worden in de nieuwe APV.

Artikel 2:46 Geprepareerde tassen

Dit artikel bevat een verbod op het bij zich dragen van voorwerpen waarmee winkeldiefstallen kunnen worden vergemakkelijkt. De VNG heeft er voor gekozen dit artikel niet op te nemen in haar modelverordening met het oog op administratieve lastenverlichting. Daarnaast kent het aantal ondernemers dat te maken krijgt met winkeldiefstallen, gepleegd met behulp van geprepareerde tassen, volgens hen grote variatie.²⁸ Wel heeft de VNG een voorbeeldbepaling op haar website geplaatst, zodat gemeenten deze over kunnen nemen. De bepaling zal behouden blijven in de nieuwe APV om het voor de politie makkelijker te maken preventief te kunnen handhaven op diefstallen en inbraken. Bovendien wordt hierdoor aangesloten bij de APV van de gemeente Tilburg, die onder dezelfde politieregio als Oisterwijk valt. Wel zal het advies van de VNG gevolgd worden door de bepaling toe te voegen aan artikel 2:44 *Vervoer inbrekerswerktuigen*.

Artikel 2:48a en b Glazen drinkgerei op wegen

De gemeente Oisterwijk heeft tijdens de carnaval van 2013 veel overlast ondervonden van glas op wegen. Om verwondingen bij personen en beschadiging van goederen te voorkomen, zijn er in mei 2013 twee nieuwe artikelen opgenomen in de APV. Volgens de nieuwe bepalingen is het 'op de door de burgemeester aangewezen wegen of weggedeeltes en binnen een aangewezen periode', verboden om glazen drinkgerei bij je te hebben en glazen drinkgerei te verstrekken tijdens evenementen of in een openbare inrichting. De eerste bepaling is gericht op burgers. De tweede bepaling is geschreven voor houders van openbare inrichtingen. De artikelen over glasoverlast zullen in de nieuwe APV onveranderd blijven omdat zij inspelen op voorkomende problematiek binnen de gemeente en handhavend optreden mogelijk maken.

Artikel 4.10 Bescherming groenvoorzieningen

Dit artikel is jaren geleden al uit de modelverordening geschrapt. Op 1 april 2002 is de Flora- en Faunawet in werking getreden waarin onder andere wordt voorzien in dit onderwerp. In het kader van deregulering en om uniformiteit met de model APV te bereiken, kan het artikel geschrapt worden.

Artikel 4.11 Beschermde planten; hout opstanden

Ook dit artikel is jaren geleden al uit de model APV geschrapt. Sinds de inwerkingtreding van de Flora- en Faunawet is dit artikel in de APV overbodig geworden. Door het schrappen van dit artikel wordt er aangesloten bij de model APV.

Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen en artikel 5:10 parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen

Deze artikelen zijn in 2008 geschrapt door de VNG in het kader van deregulering. Dit onderwerp wordt al gereguleerd in de Meststoffenwet en daarbij worden de meststoffen tegenwoordig al emissiearm (stankarm) aangewend.

In de Wet milieubeheer (Wm) worden daarnaast uitvoerige eisen aan voertuigen gesteld voor het uitrijden en verspreiden van mest e.d. Om uniformiteit met de modelverordening te creëren, wordt geadviseerd deze bepalingen te schrappen.

²⁸ 'Verbod op rooftassen' VNG 26 april 2010, www.vng.nl (zoek op *geprepareerde tassen*).

Artikel 5:16 Kennisgeving incidentele detailhandel

In het bestemmingsplan van de gemeente Oisterwijk is het drijven van detailhandel op bedrijventerreinen verboden. Omdat incidentele detailhandel veelal een verkeersaantrekkend karakter heeft en het de openbare orde en veiligheid kan verstoren, is in 2003 besloten deze bepaling op te nemen in de APV. Op grond van de APV wordt incidentele detailhandel op bedrijventerreinen, maximaal tweemaal per jaar, gedurende drie aaneengesloten dagen, toegestaan na melding hiervan.

Het artikel zal in de nieuwe APV behouden blijven omdat op basis van jurisprudentie niet opgetreden kan worden tegen incidentele detailhandel. Het raadsvoorstel 2003 gemeente Oisterwijk zegt hierover: 'deze verkoop zou te incidenteel van aard zijn om te kunnen worden aangemerkt als gebruik in de zin van het algemene gebruiksvoorschrift in een bestemmingsplan'.

Uit het onderzoek naar geldend recht is tot slot gebleken, dat in zowel de modelverordening als in de huidige APV, meerdere malen verwezen wordt naar hogere wet- en regelgeving. Na controle van deze verwijzingen is gebleken dat een viertal verordeningen en regelingen inmiddels vervallen zijn. Het betreft de Provinciale Landschapsverordening, het Provinciaal Wegenreglement, de Provinciale Vaarwegenverordening, het Reglement op de Watergangen Noord-Brabant en de Regeling Agressieve Dieren (RAD). In de nieuwe APV zullen deze verwijzingen hierom worden vervangen door geldende wet- en regelgeving.

3.3 Lex Silencio Positivo

Eén van de opvallendste wijzigingen in de model APV en de manier waarop de gemeente Oisterwijk hiermee omgaat in haar verordening, wordt behandeld in deze paragraaf.

3.3.1 Wat is Lex Silencio Positivo? ²⁹

Wanneer een gemeente niet reageert of te laat reageert op een vergunningaanvraag, dan wordt de vergunning stilzwijgend van rechtswege verleend. Dit wordt Lex Silencio Positivo genoemd of positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen, geregeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Het doel van deze bepaling is om de regeldruk te verminderen en de dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren. Op vergunningen en ontheffingen die onder de reikwijdte van de Europese Dienstenrichtlijn vallen, is de LSP verplicht van toepassing. Dit betekent dat wanneer een bestuursorgaan niet of niet tijdig beslist op een vergunningaanvraag, burgers en bedrijven niet oneindig op een antwoord hoeven te wachten alvorens zij verder kunnen met hun plannen.

Op de verplichte toepassing van de LSP bestaat een uitzondering. Wanneer er dringende redenen van algemeen belang bestaan, hoeft de gemeente de LSP niet van toepassing te verklaren op vergunningstelsels. Voorwaarde is dan wel dat dit bij wettelijk voorschrift wordt bepaald en in de toelichting van de verordening wordt onderbouwd.

3.3.2 LSP in model VNG

Op grond van artikel 65 Dienstenwet³⁰ bestaat de verplichting om vanaf 2012 in de APV uitdrukkelijk aan te geven wanneer de LSP, om dringende redenen van algemeen belang, wordt uitgesloten. Bij de actualisering van de model APV heeft de VNG ervoor gekozen, om bij alle vergunningen en ontheffingen die het model bevat, aan te geven of de LSP wel of niet van toepassing is. Bij vergunningen die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen, hebben gemeenten de keuze in het al dan wel of niet van toepassing verklaren van de LSP.

²⁹ 'Lex Silencio Positivo', www.europadecentraal.nl (zoek op LSP).

³⁰ Wet die de Europese Dienstenrichtlijn vastlegt in de Nederlandse wet. De Europese Dienstenrichtlijn bevat o.a. regels voor vergunningverlening.

Onderstaand volgt een opsomming van de vergunningen en ontheffingen uit de model APV waar de LSP, volgens de Dienstenrichtlijn, verplicht op van toepassing is:

Artikel 2:25	Evenementenvergunning;
Artikel 2:28	Exploitatievergunning;
Artikel 2:29	Sluitingstijd openbare inrichting;
Artikel 2:39	Speelgelegenheden;
Artikel 3:4	Seksinrichtingen.

Om dringende redenen van algemeen belang, die gezocht kunnen worden in de openbare orde en volksgezondheid, heeft de VNG de LSP op bovengenoemde vergunningen niet van toepassing verklaard. Hiermee wijkt zij op een juiste manier af van de verplichting van de Dienstenrichtlijn.

3.3.3 APV Oisterwijk en LSP

Wanneer een gemeente gebruik maakt van de uitzondering om de LSP toe te passen, zal zij in staat moeten zijn om naar de Europese Commissie of de bestuursrechter te motiveren waarom zij afwijkt van de LSP. Deze motivatie kan opgenomen worden in de toelichting van de verordening. Gemeente Oisterwijk heeft in de huidige APV de LSP niet van toepassing verklaard op de gehele APV doormiddel van volgend artikel:

Artikel 1:8

'Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing op de ontheffingen en vergunningen in deze verordening'.

De motivatie voor deze afwijking is vastgelegd in de toelichting van de APV:

'Gelet op het belang van de handhaving van de openbare orde is het invoeren van een LSP niet zonder risico. Bovendien levert het gelet op de in werking getreden Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen weinig extra voordeel voor de burger op.'

De huidige APV bevat ook een bepaling die betrekking heeft op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Wettelijk is bepaald dat op vergunningen uit de Wabo, de LSP verplicht van toepassing is (artikel 3:9 Wabo). Artikel 1:8 is op dit moment dan ook in strijd met hogere wetgeving. Om strijdigheid op te heffen en aan te sluiten bij de modelverordening en hiermee te voldoen aan geldende regelgeving, zal artikel 1:8 geschrapt worden bij de actualisering van de verordening. Hiervoor in de plaats zal per vergunning of ontheffing aangegeven worden of de LSP al dan niet van toepassing is. Hierbij zal het voorbeeld van de VNG gevolgd worden met betrekking tot de vergunningen en ontheffingen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. De vrijwillige toepassing van de LSP op de overige vergunningsstelsels, zal de gemeente Oisterwijk niet overnemen. Gelet op het belang van de handhaving van de openbare orde, is het invoeren van een LSP niet zonder risico. Daarnaast wordt de werkdruk verhoogd en dit wordt als onwenselijk gezien. In de toelichting zal tot slot een nieuwe passage opgenomen worden met de uitleg van voornoemde wijziging.

3.4 Tussenconclusie

De vigerende APV stamt uit 2011 en is in 2013 aangevuld met een drietal noodzakelijke bepalingen. Doordat de model APV van de VNG, die gezien kan worden als voorbeeldregeling, in 2012 is herzien op veranderde wet- en regelgeving, jurisprudentie en praktijkervaringen van gemeenten, is de huidige APV vergeleken met de nieuwe modelverordening. Hieruit is gebleken dat een elftal bepalingen gedereguleerd kan worden omdat zij al in hogere wet- en regelgeving geregeld zijn of niet noodzakelijk zijn binnen de gemeente.

Naar aanleiding van de uitspraak 'Haagse fietsen' zijn redactionele aanpassingen noodzakelijk om handhaving van artikelen mogelijk te maken. Ook zullen formuleringen moeten worden aangepast:

- ✓ ten behoeve van de duidelijkheid van bepalingen;
- ✓ ter verbreding van het bereik van de bepaling;
- ✓ om de bedoeling van een artikel in de praktijk werkbaar te maken;
- ✓ om te voldoen aan geldende wet- en regelgeving.

Voorts kan ouderwets taalgebruik vervangen worden.

De vigerende APV bevat ook bepalingen die niet in de modelverordening zijn opgenomen. Plaatselijke problemen en politieke overwegingen maken dat: *Veroorzaken van gladheid*, *Detectieverbod*, *Geprepareerde tassen*, *Glazen drinkgerei* en *Incidentele detailhandel* behouden blijven in de nieuwe APV.

Andere noodzakelijke wijzigingen zijn: de aanvulling van artikel 1:2 *Beslistermijn* met een nieuwe passage waardoor het mogelijk is om in artikel 3:12 *Beslistermijn* af te wijken van de in artikel 1:2 genoemde termijn. Het wijzigen van een tweetal bepalingen in verband met de invoering van de Wabo in 2010.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de huidige APV verwijzingen bevat naar reeds vervallen wet- en regelgeving. Deze verwijzingen zullen als vanzelfsprekend vervangen moeten worden door geldende wet- en regelgeving.

Een opvallende voorgestelde wijziging is het bij iedere vergunning en ontheffing afzonderlijk van toepassing verklaren van de LSP en het, als gevolg hiervan, verwijderen van artikel 1:8. Tot slot zal, in het kader van de administratieve lastenverlichting, een nieuw artikel opgenomen moeten worden waarin vergunningen en ontheffingen voor onbepaalde tijd geldig worden verklaard.

4 Interne wensen

De gemeente Oisterwijk vindt het essentieel om bij het actualiseren van de vigerende APV, rekening te houden met interne wensen van beleidsmedewerkers, om zo een eigen karakter aan de APV te geven. Uit praktijkervaring kan aanvullend blijken dat er onduidelijkheden spelen die wellicht regulering behoeven of dat er juist bepalingen uit de APV gedereguleerd kunnen worden wegens overbodigheid. In dit hoofdstuk worden de interne wensen uiteengezet. Allereerst zal de aanpak van het in kader brengen van problemen of onduidelijkheden worden behandeld. In de paragrafen 4.2 en 4.3 worden de wensen met betrekking tot het verminderen van administratieve lasten behandeld. Vervolgens worden de wensen met betrekking tot handhaafbaarheid onderzocht. Per onderwerp wordt gemotiveerd aangegeven wat het probleem is of waar onduidelijkheid over bestaat. Vervolgens wordt onderbouwd of een eventuele wijziging juridisch mogelijk is of dat volstaan kan worden met een duidelijke formulering. Als laatste worden eventuele aanpassingen, die de artikelen uit de huidige APV als gevolg hierop behoeven, voorgesteld.

4.1 Aanpak

Om de interne wensen in kaart te brengen zijn interviews gehouden met personen die in hun dagelijkse werkzaamheden allen te maken hebben met de regels uit de APV. In hoofdstuk 1 is de verantwoording opgenomen voor de geselecteerde personen. Naast interviews is er ook gebruik gemaakt van een document waarin de afgelopen twee jaren interne suggesties zijn verzameld. In bijlage C tot en met I zijn de uitgeschreven interviews en het suggestiedocument opgenomen.

Bij het beoordelen of artikelen gewijzigd, behouden of gereguleerd dienen te worden, is steeds rekening gehouden met de volgende cruciale vragen:

- ✓ Welk doel dient een regel?
- ✓ Veroorzaakt het probleem onnodig veel administratieve lasten of werkdruk?
- ✓ Kost het begrijpen van het artikel voor beleidsmedewerkers of handhavers veel tijd?
- ✓ Is het probleem van dien aard dat aanpassing van het artikel noodzakelijk is of kan er op een andere wijze uitvoering gegeven worden aan de oplossing van het probleem?
- ✓ Kan er in de praktijk efficiënt en effectief uitvoering gegeven worden aan het huidige artikel?
- ✓ Is handhaving van het artikel mogelijk?

Daarnaast zijn ook de, in hoofdstuk 2 behandelde grenzen aan de verordende bevoegdheid en de dereguleringscriteria, niet uit het oog verloren.

Nog een essentieel standpunt bij het onderzoek naar de interne wensen, is de verantwoordelijkheid van burgers. In de troonrede 2013 is gesproken over de klassieke verzorgingsstaat die nu plaats moet maken voor een participatiesamenleving. Kort gezegd kan de gemeente zich afvragen: *Wat kan de burger voor zichzelf doen* in plaats van *Wat doet de gemeente voor de burger*. Het idee hierbij is dat niet alles regeling behoeft in de APV en dat burgers ook een eigen zorgplicht hebben.

4.2 Gebruik gemeentegrond

In artikel 2:10 van de huidige APV is het plaatsen van voorwerpen, door burgers of bedrijven, op of aan gemeentegrond, gereguleerd met als doel te voorkomen dat er gevaarlijke of hinderlijke situaties ontstaan.

Het probleem

a. In het kader van deregulering is de vergunningplicht van artikel 2:10, voor bepaalde objecten, omgezet in een meldingsplicht. De overige objecten vallen onder de vergunningplicht van lid 1.

Wanneer 'het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg', 'in strijd met de publieke functie ervan', 'schade aan de weg' of 'een beperking van de bruikbaarheid van de weg oplevert', 'dan wel een belemmering vormt voor het beheer en onderhoud van de weg', mag dit niet zonder vergunning gebeuren. In de overige gevallen is geen vergunning vereist. Lid 3 stelt dat er voor de 'bij besluit van het college aangewezen objecten (containers)' slechts een meldingsplicht is. In de praktijk worden er problemen ondervonden met betrekking tot het bereik van dit artikel. Welke objecten zijn nu meldingsplichtig en voor welke objecten is een vergunning noodzakelijk?

b. Andere objecten, dan de in lid 3 genoemde 'containers', zijn aangewezen in de regeling: *Richtlijnen en technische voorwaarden voor het tijdelijk in gebruik nemen van gemeentegrond 2010*³¹. Tot op heden dacht men dat de meldingsplicht alleen gold voor 'containers' omdat deze expliciet in het artikel benoemd worden.

Na overleg met de afdeling gemeentewerken is gebleken dat er ook onduidelijkheid bestaat over het plaatsen van containers langer dan 29 dagen. Dit valt volgens lid 3 niet onder de meldingsplicht, maar hiervoor is een vergunning nodig op grond van artikel 2.10 lid 1. Volgens de Wabo is voor 'een hulpconstructie die functioneel is voor bouw-, onderhoud- of sloopactiviteiten' geen omgevingsvergunning vereist op grond van artikel 2 lid 20 Bijlage II behorende bij artikel 2.3 Besluit omgevingsrecht. In artikel 2.2 aanhef en lid 1 onder j Wabo staat vervolgens dat wanneer een gemeente in haar verordening een vergunning of ontheffing vereist voor het opslaan van roerende zaken (containers), er toch een omgevingsvergunning verleend moet worden.

De oplossing

Door de vergunningplicht van het eerste lid te wijzigen in een algemeen verbod, worden de administratieve lasten verminderd. De gedachte hierbij is dat voor een groot aantal voorwerpen, welke in de openbare ruimte worden geplaatst, een vergunning overbodig is omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. De algemene regel draagt daarnaast bij aan verduidelijking van het artikel. Omdat het niet voor alle voorwerpen wenselijk is dat zij onder de algemene regel vallen, wordt voorgesteld om lid 2 waarin 'het stellen van nadere regels ten aanzien van terrassen en uitstallingen' mogelijk is, ongewijzigd te laten. Lid 3, waarin meldingsplichtige objecten zijn opgenomen, blijft ook behouden. Door in lid 3, naast 'containers', ook de andere meldingsplichtige objecten op te nemen, wordt direct duidelijk voor welke voorwerpen een meldingsplicht afdoende is. Door lid 6 over te nemen van de model APV wordt duidelijkheid geschept wat betreft de omgevingsvergunning. In de toelichting van de APV zal daarnaast een uitleg opgenomen worden over artikel 2:10 in samenhang met de Wabo. Als laatste dient in lid 9 opgenomen te worden dat er geen ontheffing van rechtswege wordt verleend bij niet tijdig beslissen. In hoofdstuk 8 wordt een tweetal aanbevelingen gegeven in verband met de uitvoerbaarheid van dit artikel.

4.3 Kleine evenementen

In artikel 2:25 is de organisatie van evenementen gereguleerd met als doel het voorkomen van overlastsituaties en gevaar voor de openbare orde, verkeersveiligheid en volksgezondheid.

Het probleem

In 2011 is de vergunningsplicht voor kleine evenementen vervangen door een meldingsplicht, indien aan de voorwaarden van artikel 2:25 lid 2 wordt voldaan. Sinds de start van het project *Buurt aan Z!* is het aantal vergunningaanvragen voor straat- en buurtfeesten enorm toegenomen. Organisatoren van straatfeesten en buurtbarbecues konden via dit project subsidie krijgen en daar bovenop een geldbedrag winnen.

³¹ Richtlijnen en technische voorwaarden tijdelijk gebruik gemeentegrond, www.oisterwijk.nl/publicaties/54896

Voorwaarde hiervoor was wel dat er een vergunning aangevraagd werd bij de gemeente. Omdat het verlenen van een evenementenvergunning een tijdrovende klus is (4 tot 8 uur per vergunningaanvraag), is in die tijd besloten om de vergunningsplicht te vervangen voor een meldingsplicht. Ook met een meldingsplicht kan de straat, in het kader van de veiligheid, afgezet worden. Op grond van artikel 2:24 lid 3 wordt onder een klein evenement ook verstaan 'een straatfeest of buurtbarbecue op één dag'.

In de praktijk blijkt nu dat het merendeel van de straat- en buurtfeesten niet onder de meldingsplicht valt omdat zij niet aan de gestelde voorwaarden, zoals hieronder weergegeven, voldoen:

- b. het evenement moet plaatsvinden tussen 09.00 en 23.00 uur;
- c. er mag geen muziek ten gehore gebracht worden voor 07.00 of na 23.00 uur;
- d. het evenement mag niet plaatsvinden op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormen voor het verkeer en de hulpdiensten.

Wanneer voor elk straat- of buurtfeest een vergunning verleend moet worden, levert dit buitengewoon veel administratieve lasten op, terwijl het risico bij deze kleine evenementen aanzienlijk laag is.

De oplossing

Om de oorspronkelijke bedoeling van het artikel, ook in de praktijk toe te kunnen passen, zullen aanpassingen van het artikel noodzakelijk zijn. Overleg tussen het afdelingshoofd vergunningen, een medewerkster vergunningen, de coördinator evenementen en de onderzoekster heeft tot een nieuw artikel geleid waarbij aansluiting gezocht is bij de APV's van de gemeenten Boxtel en Oirschot en de modelverordening.

Door in het artikel zelf op te nemen welke feesten onder het begrip 'kleine evenementen' worden verstaan, is in één oogopslag duidelijk voor welke evenementen een melding afdoende is. De begripsomschrijving van klein evenement kan dan wegens overbodigheid geschrapt worden uit artikel 2:24 lid 3. De tijden waaraan meldingsplichtige evenementen zich dienden te houden zijn opgerekt, zodat er een breder bereik ontstaat. Door de bepaling: 'het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (bromfiets)pad of parkeerplaats' te wijzigen in: 'het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan van een doorgaande weg/hoofdweg' voldoen eveneens meer evenementen aan de voorwaarden. In de toelichting, opgenomen in bijlage O, wordt vervolgens beschreven welke wegen in ieder geval onder de definitie 'doorgaande weg/hoofdweg' worden verstaan. Hierbij zal de aanduiding 'hoofdweg' op de plattegrond van de gemeente Oisterwijk als voorbeeld dienen. Als laatste zal de indieningstermijn worden verlengd naar drie weken, zodat de gemeente tijdig op de hoogte is van een initiatief dat zich afspeelt in de openbare ruimte.

Wanneer bovenstaande wijzigingen worden doorgevoerd, is de gemeente op de hoogte van ieder straat- of buurtfeest, kan doormiddel van een melding de straat worden afgezet ten behoeve van de veiligheid en worden de administratieve lasten aanzienlijk verminderd.

Tot slot wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de organisator, van wie geacht wordt dat hij zorg draagt voor de brandveiligheid en het schoonmaken van de locatie. In hoofdstuk 8 is een aanbeveling opgenomen met betrekking tot de melding van kleine evenementen.

4.4 Gevaarlijke honden

Artikel 2:59 geeft aan het college de bevoegdheid om een aanlijnplicht of muilkorfplicht op te leggen, nadat het college bekend heeft gemaakt dat het een hond gevaarlijk of hinderlijk acht. Doel van dit artikel is om, op gemeentelijk niveau, op te kunnen treden naar aanleiding van een (bijt)incident met een hond, dat niet voldoende ernstig is om strafrechtelijk op te kunnen treden.

Uit jurisprudentie is gebleken dat de burgemeester 'een ruime mate aan beoordelingsvrijheid heeft bij het bepalen van de te nemen maatregel'.³²

Het probleem

a. Binnen de gemeente speelt de vraag hoe, in de praktijk, beter toepassing te kunnen geven aan de mogelijkheden van dit artikel. Men wil in het dagelijks werk sneller en effectiever gebruik kunnen maken van de mogelijkheden van artikel 2:59.

b. In 2012 is er daarnaast een oproep geweest om burgers uit te nodigen, mee te denken over het hondenbeleid. Hier zijn verbetermaatregelen uit voortgekomen en reacties op artikelen uit de APV. Eén van de opmerkingen had te maken met het 'kort aanlijnen' van een gevaarlijke hond. Uit de praktijk zou blijken dat het kort aanlijnen van een gevaarlijke hond met een lijn van maximaal 1,50 meter, onvoldoende veiligheid biedt in noodsituaties. Men wil als antwoord hierop het 'kort aanlijnen' wijzigen in 0,60 meter.

c. In het huidige artikel wordt voor het begrip 'muilkorf' verwezen naar de Regeling Agressieve Dieren. De RAD is echter in 2009 komen te vervallen waardoor een juridisch correcte begripsomschrijving nu ontbreekt.

De oplossing

a. Wanneer de bevoegdheid, tot het opleggen van een aanlijn- en muilkorfplicht, gemandateerd wordt aan de politie, kan er beter en efficiënter uitvoering gegeven worden aan de mogelijkheden van artikel 2:59. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de gemeente Tilburg, waar er in toenemende mate meldingen van bijtincidenten binnenkomen. Deze toename zou te verklaren zijn door de groeiende populariteit van enkele hondenrassen. Ook kan een 'protocol voor het aanpakken van bijtincidenten'³³ zoals de gemeente Assen heeft gedaan en de universiteit van Utrecht aanbeveelt,³⁴ opgesteld worden. Omdat bijtincidenten binnen de gemeente vooralsnog uitzonderlijk zijn, wordt aan deze laatste mogelijkheid niet de voorkeur gegeven. Het zou relatief veel administratieve lasten opleveren voor een relatief klein probleem. Omwille van de duidelijkheid zal de formulering van het artikel aangepast worden op de modelverordening.

b. Helaas kan aan de wens, tot het verkorten van de lengte voor kort aanlijnen, geen uitvoering worden gegeven. De motivering dat een enkele burger de gestelde lengte voor kort aanlijnen te lang vindt, is voor de onderzoekster onvoldoende onderbouwing tot wijziging van het artikel. Daarbij wordt zowel in de modelverordening als in APV's van andere gemeenten de eenduidige lengte van 1,50 meter gehanteerd en zijn er niet voldoende situaties bekend waarin deze lengte tot problemen heeft gezorgd.

c. Om tot een juridisch correcte begripsomschrijving voor het begrip 'muilkorf' te komen, kan aangesloten worden bij de modelverordening. In artikel 2:59 wordt dan de begripsomschrijving uit de model APV overgenomen.

Uit voorgaande blijkt dat de oplossing, voor de problemen genoemd in deze paragraaf, deels ligt in het aanpassen van het artikel in de APV en deels in het mandateren van bevoegdheden waarover in hoofdstuk 8 een aanbeveling opgenomen is.

4.5 Neerzetten van fietsen & overlast van (brom)fiets

De handhaving op het parkeren van (brom)fietsen is, wanneer deze in de openbare ruimte staan, een gemeentelijke taak.

³² Rb. Utrecht 11 maart 2010, *ECLI:NL:RBUTR:2010:BL9866*, r.o. 2.6.

³³ Protocol bijtincidenten honden, http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Assen/91295/91295_1.html.

³⁴ 'Advies universiteit Utrecht' *Universiteit Utrecht* september 2012, www.handhaveninbrabant.nl (zoek op *Advies Universiteit Utrecht* sept. 2012).

Doelen zijn immers het creëren van een veilige openbare ruimte, het voorkomen van schade aan de publieke ruimte, het verbeteren van de bereikbaarheid en voor sommige gemeenten ook het verbeteren van het uiterlijk aanzien.³⁵ De vigerende APV bevat twee soorten stallingvoorschriften.

In artikel 2:51 zijn de stallingvoorschriften ter voorkoming van excessen in het algemeen opgenomen. Het artikel bevat een verbod voor het plaatsen van fietsen tegen panden, die niet door de eigenaren van de fietsen worden bezocht of op plaatsen waar de fietsen hinder of schade kunnen veroorzaken.

Artikel 5:12 bevat stallingvoorschriften voor specifieke gebieden en periodes. In het artikel is een verbod opgenomen tot het onbeheerd laten staan van (brom)fietsen buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen. Daarnaast is het verboden om (brom)fietsen langer dan een door het college aangewezen periode te stallen of fietswrakken op de weg te laten staan. Het college kan in een uitvoeringsbesluit plaatsen aanwijzen en periodes bepalen waarop het verbod uit dit artikel van toepassing is.

Het probleem

a. Men vraagt zich binnen de gemeente af hoe de naleving van artikel 2:51 getoetst kan worden en wat er gebeurt wanneer, hetgeen verboden in dit artikel, wordt geconstateerd. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2004 een uitspraak gedaan, waarin zij een beginselplicht tot handhaving bij overtreding van een wettelijk voorschrift oplegt aan het bevoegde bestuursorgaan.³⁶ Aan deze beginselplicht tot handhaving wordt op dit moment niet voldaan omdat men simpelweg niet weet wat de mogelijkheden hiervoor zijn.

b. Omdat zowel de 'op de weg gelegen plaatsen' als 'de periode' uit artikel 5:12 nooit zijn aangewezen of bepaald, kan er niet handhavend opgetreden worden tegen verboden uit genoemd artikel. Dit is wel wenselijk omdat uit overleg met de afdeling gemeentewerken en de BOA is gebleken, dat zowel op het station van Oisterwijk als bij het raadhuis in Oisterwijk, overlast wordt ondervonden. Op het station doen zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voor. Om de maximale stallingcapaciteit te kunnen benutten, is het noodzakelijk dat fout geparkeerde (brom)fietsen, weesfietsen en fietswrakken worden verwijderd. Tijdens trouwerijen, wordt ook hinder ondervonden van onjuist gestalde (brom)fietsen bij het raadhuis. Hierdoor kan de trouwkoets of trouwauto niet voor het raadhuis komen.

De oplossing

Op de overtreding van administratiefrechtelijke voorschriften, kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden. Beide mogelijkheden worden hierna kort uiteengezet.

Strafrechtelijk handhaven

De BOA kan, op grond van artikel 412 van het feitenboekje 2013, de overtreder van de artikelen 2:51 of 5:12 APV beboeten.³⁷

Omdat verbaliseren op kenteken niet mogelijk is, zal de toezichthouder, de overtreder op heterdaad moeten betrappen of moeten wachten totdat de overtreder terug is bij de fout neergezette fiets. Omdat voorgaande vrijwel nooit voor komt, verdient bestuursrechtelijk optreden de voorkeur.

³⁵ Hes, Schooleman, van Boggelen 2012, p. 2

³⁶ ABRvS 5 oktober 2011, *ECLI:NL:RVS:2011:BT6683*, r.o. 2.3.

³⁷ Zakformaat van de 'Tekstbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen' van de OM-adviescommissie Feiten en Tarieven (CFT). Boekje bevat feitcodes en tarieven voor opsporingsambtenaren. 'Feitenboekje 2013' OM, p. A58, www.om.nl (zoek op *Feitenboekje 2013*).

Bestuursrechtelijk handhaven

Wanneer de daartoe bevoegde toezichthouder, fout geparkeerde (brom)fietsen, wees(brom)fietsen, (brom)fietswrakken of gevaarlijk geplaatste (brom)fietsen wil weghalen, is dit een vorm van bestuursdwang.³⁸

Om handhavend op te kunnen treden op verboden uit voornoemde artikelen, zal de gemeente een fietsbeleid moeten maken. In hoofdstuk 8 worden aanbevelingen gegeven omtrent dit fietsbeleid. Uit jurisprudentie is gebleken dat bij het toepassen van bestuursdwang rekening gehouden moet worden met onderstaande:

- ✓ 'Er dient feitelijk sprake te zijn van een gevaarlijke of hinderlijke situatie die het direct of na een begunstigingstermijn verwijderen van deze (brom)fietsen rechtvaardigt';
- ✓ 'Per geval dient bezien te worden of een begunstigingstermijn wel of niet aan de orde is';³⁹
- ✓ 'Er dienen voldoende stallingmogelijkheden te zijn op de aangewezen plaats';⁴⁰
- ✓ 'Het is verstandig om, in verband met de bewijsvoering, foto's te maken van de situatie, voordat bestuursdwang wordt toegepast';⁴¹
- ✓ 'Het besluit, tot toepassing van bestuursdwang, dient direct bij het ophalen van de verwijderde en opgeslagen (brom)fiets of zo snel mogelijk daarna, te worden overhandigd';⁴²
- ✓ 'Degene die het besluit overhandigd, moet hiertoe gemandateerd zijn door het college';
- ✓ 'Indien een fiets buiten de fietsklemmen, maar binnen de omheining van een fietsenstalling wordt geplaatst, zonder dat dit tot een gevaarlijke situatie aanleiding geeft, kan niet tot onmiddellijke verwijdering van deze fiets worden overgegaan. In zo'n geval zal eerst het besluit tot bestuursdwang op schrift moeten worden gesteld';⁴³
- ✓ Er moet sprake zijn van een 'bevoegdijk vastgestelde uitdrukkelijke verbodsbepaling', zoals eerder uitgewerkt in paragraaf 3.2.1.⁴⁴

Naast voorgenoemde vorm van bestuursdwang is er ook een mildere vorm van bestuursdwang: de BOA zet een gevaarlijk of fout geparkeerde fiets zelf op een goede plaats. Deze vorm van handhaving heeft verschillende voordelen: de gevaarlijke situaties wordt per direct opgeheven en het is een stimulans voor andere om hun fiets ook netjes te parkeren. Daarnaast is het voor alle betrokkenen goedkoper.

Geconcludeerd kan worden dat de oplossing, voor problemen met betrekking tot de handhaving van de artikelen 2:51 en 5:12, niet ligt in het wijzigen van de artikelen in de nieuwe APV maar in het maken van beleid. Wanneer de aanbevelingen uit hoofdstuk 8 opgevolgd worden, kan er handhavend opgetreden worden en wordt voldaan aan de wensen van de gemeente.

4.6 Kampeermiddelen e.d.

In artikel 5:6 is een verbod opgenomen, 'voor een voertuig dat voor recreatiedoeleinden wordt gebruikt, om het langer dan drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben op een door het college aangewezen weg'. De bewoordingen 'te plaatsen of te hebben' zijn gebruikt om de handhaving van dit artikel eenvoudiger te maken.

Het steeds een paar meter verplaatsen van het voertuig op de openbare weg is hierdoor geen manier meer om handhaving van deze bepaling te voorkomen. Het motief achter dit verbod kan gezocht worden in de veelal toenemende parkeerdruk in woonwijken.

³⁸ 'Model Verordening APV' VNG, modelverordeningen.sdu.nl/modelverordeningen/index.jsp (documenten alleen toegankelijk voor abonnees).

³⁹ ABRvS 24 oktober 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BB6346*, r.o. 2.4.

⁴⁰ Rb. Breda 19 september 2008, *ECLI:NL:RBBRE:2008:BF7308*, r.o. 2.4.

⁴¹ ABRvS 6 februari 2008, *ECLI:NL:RVS:2008BC3602*, r.o. 2.5.1.

⁴² ABRvS 9 februari 2005, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5483*, r.o. 2.5; zie ook Rb. Utrecht 15 juli 2011, *ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3500*, r.o. 10.

⁴³ ABRvS 12 mei 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BM4174*, r.o. 2.2.2.

⁴⁴ Rb. 's-Gravenhage 04 januari 2012, *ECLI:NL:RBSGR:2012:BV0961*.

Het probleem

a. De 'door het college aangewezen weg' is tot op heden niet aangewezen, waardoor handhaving onmogelijk is. Vanuit de afdeling gemeentewerken en de BOA is de opmerking gekomen dat binnen de gemeente regelmatig overlast wordt ondervonden van, onder andere geparkeerde aanhangwagens, in de bebouwde kom. Om dit probleem op te lossen is het noodzakelijk dat er gehandhaafd kan worden op dit artikel.

b. Bij de gemeente bleek ook de vraag te spelen in welk artikel iets geregeld werd met betrekking tot het laten staan of parkeren van *aanhangwagens* in de openbare ruimte.

De oplossing

a. Aangezien het parkeren van kampeermiddelen met name een probleem oplevert binnen de bebouwde kom, wordt het zinvol geacht dit rechtstreeks in de APV te reguleren en niet door middel van een uitvoeringsbesluit. Het laten aanwijzen van de bebouwde kom levert daarbij aanzienlijk meer administratieve lasten op dan het wijzigen van de redactie van de bepaling. Voor het wijzigen van de passage kan de voorbeeldbepaling, uit de toelichting van de model APV, als uitgangspunt genomen worden.

b. Met de zinsnede: 'of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt' is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet dagelijks worden gebruikt als vervoermiddel, onder de bepaling vallen. Dit blijkt uit de toelichting van de APV. Omdat deze in de praktijk niet altijd gelezen wordt, zal de titel van artikel 5:6 in de nieuwe APV en toelichting aangevuld worden met *aanhangwagens*.

4.7 Aantasting groenvoorziening door voertuigen

Artikel 5:11 geeft een verbod weer, om met een voertuig te rijden of het voertuig te doen laten staan, in een park of plantsoen. Het artikel heeft als doel beschadiging van groenstroken te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Het probleem

In lid 2 van artikel 5:11 wordt 'de weg' uitgesloten van het verbod neergelegd in lid 1. In de begripsbepalingen van de huidige APV, artikel 1:1, wordt voor het begrip 'de weg' verwezen naar de Wegenverkeerswet 1994 (WVW): 'alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanalen'. Deze definitie is in de huidige APV aangevuld met onder andere 'parken' en 'plantsoenen'. Het uitsluiten van de weg in artikel 5:11 lid 2 onder a levert hierdoor strijd op met lid 1 waardoor de handhaafbaarheid niet gewaarborgd kan worden.

De oplossing

Om handhaving van artikel 5:11 mogelijk te maken, is een aanpassing noodzakelijk. Wanneer wat betreft de begripsbepaling van 'de weg' aangesloten wordt bij de modelverordening en dus enkel verwezen wordt naar de WVW, wordt artikel 5:11 weer handhaafbaar omdat de strijdigheid van lid 2 en 1 van dit artikel dan wordt opgeheven.

4.8 Verontreiniging door honden

In artikel 2:58 is een verplichting opgenomen voor de eigenaar of houder van een hond, om er zorg voor te dragen dat een hond zich op, bepaalde plaatsen binnen de gemeente, niet van uitwerpselen ontdoet en dat de uitwerpselen onmiddellijk worden verwijderd. Het doel van dit artikel is bescherming van de volksgezondheid en het voorkomen van straatverontreiniging.

Het probleem

a. In de praktijk kunnen op dit moment alleen overtredingen op heterdaad worden gehandhaafd en dit wordt als onvoldoende ervaren. Het probleem van verontreiniging door honden staat al jaren hoog in de ranglijsten van ergernissen.⁴⁵ Men heeft de wens, het verplicht bij zich dragen en kunnen tonen van een geschikt opruimmiddel, toe te voegen aan artikel 2:58, zodat de toezichthouder preventief kan handhaven.

b. Op dit moment is in het artikel aangegeven op welke plaatsen de verplichting uit lid 1 van toepassing is. Vanuit de BOA is de opmerking gekomen dat niet alle bedoelde plaatsen in het artikel genoemd zijn.

De oplossing

a. De VNG geeft in de toelichting van de modelverordening aan dat veel gemeenten, de verplichting tot het bijhebben van een opruimmiddel, reeds hebben opgenomen in hun APV. Ook in het feitenboekje 2013 van het OM is in feitcode 145d 'het verplicht bijdragen van een deugdelijk opruimmiddel' opgenomen. De vraag is of het handhaven op het bijhebben van een deugdelijk opruimmiddel juridisch afdwingbaar is.

Omdat er nog geen jurisprudentie bestaat over het verplichte opruimmiddel, is het noodzaak een artikel hierover zo te formuleren, dat interpretatieruimte tot een minimum wordt beperkt. Door een extra lid toe te voegen aan artikel 2:58 wordt handhaven, op het niet opruimen van hondenuitwerpselen, eenvoudiger en wordt de pakkans van notoire overtreders groter. In het extra lid komt de verplichting om wanneer men met een hond, binnen de bebouwde kom op een openbare plaats is, een deugdelijk opruimmiddel bij zich te dragen. Het begrip 'deugdelijk opruimmiddel' wordt vervolgens kort in het artikel beschreven. Hiermee wordt een voorbeeld genomen aan de APV's van de gemeenten Loon op Zand en Oirschot. Het doel van deze verplichting is om potentiële overtreders het gevoel te geven dat de pakkans reëel is, waardoor de bepaling preventieve werking krijgt. In de toelichting van de APV, opgenomen in bijlage O, zal tot slot een uitleg van de nieuwe bepaling opgenomen worden. In hoofdstuk 8 wordt een aanbeveling gegeven met betrekking tot de invoering van de opruimplicht.

b. Door wat betreft lid 1 van artikel 2:58, aansluiting te zoeken bij de model APV, krijgt het artikel een breder bereik. Hierdoor wordt handhaving vergemakkelijkt.

Bovengenoemde aanpassingen moeten lijden tot betere mogelijkheden tot handhaving, waardoor aan de wens van de gemeente Oisterwijk wordt voldaan.

4.9 Veroorzaken van gladheid

Water op de weg werpen, uit storten of laten lopen, is bij vorst of dreigende vorst op grond van artikel 2:13 verboden. Doel van dit artikel is bescherming van de gebruiker van de weg.

Het probleem

Bij de herzieningsronde in 2012 heeft de VNG deze bepaling in het kader van deregulering uit de modelverordening geschrapt. Vanuit de afdeling gemeentewerken is echter de wens gekomen dit artikel bij een volgende aanpassingsronde te behouden. Men heeft zelfs de wens, aan dit artikel de in 2007 door de VNG geschrapte verplichting tot particulier sneeuwruimen, toe te voegen. Het huidige artikel, aangevuld met een bepaling over stoepje vrij bij sneeuwval, zou de discussie met burgers in de winter vereenvoudigen.

⁴⁵ 'Tevreden over de buurt' CBS 11 mei 2012, www.cbs.nl (zoek op *Tevreden over buurt*).

De oplossing

Rond de sneeuwruimbepaling keert steeds weer de vraag terug van bevoegdheid tot regeling.⁴⁶ Een dergelijke bepaling zou in strijd zijn met de in 1930 vastgestelde conventie van de International Labour Organisation.⁴⁷ In artikel 1 van het Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid (Geneve 25-06-1957) wordt het verboden om dwangarbeid of verplichte arbeid, in al haar vormen, toe te passen voor publieke doeleinden. Ook artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) behelst in lid 2 een verbod tot het uitvoeren van gedwongen of verplichte arbeid. In lid 3 onder d van dit artikel is echter een uitzondering opgenomen voor 'elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van normale burgerplichten'. Of het sneeuwruimen geschaard kan worden onder 'normale burgerplichten' is volgens Rick Lawson, hoogleraar aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, 'over te laten aan de staten zelf'. 'Er is ook heel weinig rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin de term "normale burgerplichten" wordt uitgelegd'.⁴⁸

In Nederland hanteren we een monistisch systeem zodat op grond van artikel 93 GW bepalingen van internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die eenieder kunnen verbinden, doorwerken in het Nederlandse rechtssysteem. Op grond van artikel 94 GW gaan deze verdragen en besluiten zelfs voor op nationale wetgeving.⁴⁹

Het EVRM zou op grond van artikel 4 lid 3 onder d handvatten kunnen bieden tot het opnemen van een sneeuwruimverplichting, waren het niet dat de rechtbank Amsterdam in een uitspraak heeft bepaald dat 'van bewoners niet gevergd kan worden dat zij bij sneeuwval hun trottoir "voortdurend" schoonhouden'.⁵⁰ Daarbij komt dat het handhaven van een sneeuwruimbepaling ingewikkeld is. Volgens Asha Khoenkhoen, woordvoerder van de VNG, kunnen gemeenten de verplichting tot sneeuwruimen niet in stand houden. 'We kunnen mensen toch niet van vakantie terugroepen, of van hun werk halen?'⁵¹ Ook oude en zieke mensen zijn niet in staat aan een dergelijke verplichting te voldoen. Tot slot kun je je afvragen wie er dan verantwoordelijk is voor het sneeuwruimen bij een portaal van een flat?

De uitspraak van de rechtbank Amsterdam, het Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid, de interpretatieruimte van het begrip 'normale burgerplicht' uit het EVRM en de onmogelijkheid tot handhaven, maken het ingewikkeld gehoor te geven aan de wens om de sneeuwruimbepaling op te nemen in de nieuwe APV. Hierbij verdient het wellicht opmerking dat we van een 'participatiesamenleving' kunnen verwachten dat burgers hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zo bijdragen aan de algemene veiligheid voor de gebruikers van de stoep.

Het verbod tot het veroorzaken van gladheid kan wel behouden blijven omdat deze bepaling geen strijd oplevert met geldend recht.

4.10 Cameratoezicht

In artikel 2:77 is voor de burgemeester de mogelijkheid opgenomen om overeenkomstig artikel 151c Gemw tot plaatsing van vaste camera's, voor een bepaalde duur, over te gaan. Het belang wat hier mee gediend wordt, is handhaving van de openbare orde.

⁴⁶ 'Model Verordening APV' VNG, modelverordeningen.sdu.nl/modelverordeningen/index.jsp (documenten alleen toegankelijk voor abonnees).

⁴⁷ ILO is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die zich bezig houdt met arbeidsvraagstukken.

⁴⁸ D. de Hulster, 'Stoep sneeuwvrij maken blijft burgerplicht' *FHJ FactCheck* 16 januari 2010, www.fhjfactcheck.wordpress.com (zoek op *sneeuwvrij*).

⁴⁹ Verheugt 2013, p. 6 en 7.

⁵⁰ Rb. Amsterdam 20 januari 1993, *ECLI:NL:RBAMS:1993:AJ6074*.

⁵¹ D. de Hulster, 'Stoep sneeuwvrij maken blijft burgerplicht' *FHJ FactCheck* 16 januari 2010, www.fhjfactcheck.wordpress.com (zoek op *sneeuwvrij*).

Het probleem

a. Door de gemeenteraad is tot op heden nog niet vastgesteld welk gebied met camera's bestreken mag worden. Ook zijn door de burgemeester, tot op heden, nog geen plaatsen aangewezen en tijden bepaald, met betrekking tot het cameratoezicht. Om voornoemde redenen kan er vooralsnog geen gebruik gemaakt worden van cameratoezicht.

b. Binnen de gemeente komt het voor dat burgers camera's bevestigen aan hun woonhuis en hierbij de camera richten op de openbare weg. Men vraagt zich af of particulier cameratoezicht regulering behoeft in de nieuwe APV.

c. De ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht gaan razend snel. Binnen de gemeente speelt dan ook de vraag of het gebruik van flexibel cameratoezicht mogelijk is op grond van de APV.

De oplossing

a. Alvorens men over gaat tot het aanwijzen van plaatsen en het bepalen van tijden, dient er een veiligheidsanalyse uitgevoerd te worden.⁵² Dit heeft de gemeente Oisterwijk, tot op heden, niet gedaan. Hierdoor is nog niet in kaart gebracht of en op welke plaatsen er onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden voordoen.⁵³ Om deze reden kan het aanwijzen van plaatsen, vooralsnog, achterwege gelaten worden. In de centra van de gemeente wordt op dit moment volstaan met verscherpt horecatoezicht door de politie. Wel wordt er al cameratoezicht toegepast op bedrijvenpark De Sonman in Moergestel en staat cameratoezicht op het station in Oisterwijk op de planning. Aangezien het bedrijvenpark en het station private eigendommen betreffen, is artikel 151c Gemw hierop niet van toepassing en behoeft deze vorm van cameratoezicht geen regeling in de APV. In hoofdstuk 8 wordt een aanbeveling gegeven omtrent de veiligheidsanalyse.

b. In artikel 441b Wetboek van Strafrecht is een verbod opgenomen om 'een afbeelding te vervaardigen van een persoon op een voor het publiek toegankelijke plaats, zonder dat dit kenbaar is gemaakt'. Het bevestigen van een webcam op een woonhuis, valt ook onder de reikwijdte van dit artikel. Wanneer de camera kenbaar gemaakt is en op voldoende afstand van de openbare ruimte is bevestigd, zodat personen niet herkenbaar in beeld gebracht worden, is het plaatsen ervan toegestaan.

Omdat hogere wet- en regelgeving voorzien in dit onderwerp, is het reguleren van particulier cameratoezicht niet noodzakelijk in de APV. Om deze reden, als mede met het oog op deregulering en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, zal hieromtrent geen bepaling worden opgenomen.

c. Met betrekking tot mobiel cameratoezicht is nog geen wet ingevoerd. Om deze reden wordt dit onderwerp behandeld in hoofdstuk 6 Toekomstige ontwikkelingen.

De oplossing van het probleem, met betrekking tot cameratoezicht, zit hem niet in de wijziging van artikelen in de APV maar in het uitvoeren van een veiligheidsanalyse en het al dan niet toepassen van hogere wet- en regelgeving.

4.11 Crossterreinen en verkeer in natuurgebieden

In het buitengebied van de gemeente wordt veel gecrost. Crossers veroorzaken overlast als: geluidsoverlast, schade aan de flora en verstoring van het wild. Artikel 5:32 bevat hierom een verbod tot crossen, in samenhang tot een wedstrijd, op terreinen, met uitzondering van de weg.

⁵² Van Dijk 2009, p. 8.

⁵³ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29440, nr. 3, p.4.

Het probleem

Men is van mening dat het niet duidelijk is of het maken van een plezierritje in het buitengebied op grond van de APV is toegestaan.

De oplossing

De oplossing voor het probleem is te vinden in artikel 5:33 van de huidige APV. Dit artikel bevat een verbod 'binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden te rijden of zich te bevinden met een motorvoertuig, een bromfiets of een paard'.

Aangezien deze artikelen duidelijke verboden scheppen waardoor handhaving mogelijk is, behoeven zij geen wijziging.

4.12 Reclame buiten de bebouwde kom

Artikel 4:15 bevat een verbod tot het maken van hinderlijke of gevaarlijke handelsreclame. Wanneer reclameobjecten hinder voor de omgeving opleveren of gevaar veroorzaken voor het verkeer, kan er gehandhaafd worden op grond van dit artikel.

Het probleem

Tijdens de dereguleringsronde in 2011 is de reclamevergunning van artikel 4:15 vervangen door een algemeen verbod. Plaatsing van reclameborden buiten de bebouwde kom was altijd gereguleerd in de Landschapsverordening (LSV). In artikel 2 LSV was een verbodsbepaling opgenomen voor het plaatsen van borden en overige reclameobjecten, buiten de bebouwde kom. Provinciale Staten heeft echter op 7 december 2012 besloten de provinciale verordening in te trekken. Reclame in het buitengebied valt hierdoor vanaf 21 juni 2013 onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Men vraagt zich binnen de gemeente af hoe regulering van tijdelijke reclameborden, buiten de bebouwde kom, nu geregeld is.

De oplossing

Indien reclameobjecten enige omvang hebben en dus bouwwerken zijn, is er in de meeste gevallen een omgevingsvergunning vereist op grond van artikel 2.1 Wabo.

Hinderlijke en gevaarlijke reclame kan nog steeds op grond van artikel 4:15 APV aangepakt worden. Reclamebordjes in de berm (gemeentegrond) kunnen gehandhaafd worden op grond van artikel 2:10 wanneer zij de bruikbaarheid of veiligheid van de weg belemmeren. Voor handhaving op grond van het criteria 'uiterlijk aanzien van de gemeente' is geen wettelijke grondslag meer na het vervallen van de welstandsnota 2011 en de deregulering van de reclamevergunning.

Men kan zich afvragen, of het plaatsen van tijdelijke reclameborden in weilanden, een dermate groot probleem voor het uiterlijk aanzien van de gemeente vormt, dat regulering noodzakelijk is. Aangezien er op dit moment niet voldoende gevallen bekend zijn van ontsierende reclame, kan de APV, omtrent reclameaanduidingen, onveranderd blijven waarmee aangesloten wordt bij de model APV.

4.13 Straatartiesten e.d.

Artikel 2:9 bevat een verbod om op de openbare weg, als straatartiest, overlast te veroorzaken voor voorbijgangers, omwonenden of bezoekers van een terras. Vooral in de zomer komt het regelmatig voor dat straatartiesten in de gemeente optreden. Dit gebeurt vooral voor supermarkten en op terrassen.

Het probleem

In de praktijk blijkt dat artikel 2:9 moeilijk te handhaven is. Wanneer is er sprake van overlast en wie bepaalt dit, zijn vragen die binnen de gemeente spelen. De BOA geeft de daarom de voorkeur aan het invoeren van een vergunningsplicht voor straatartiesten, zodat handhaving wordt vergemakkelijkt.

De oplossing

Helaas kan, met het oog op deregulering, geen uitvoering worden gegeven aan het invoeren van een vergunningplicht voor straatartiesten. Straatartiesten vormen daarnaast, op dit moment, geen echt probleem binnen de gemeente. Het invoeren van een algemeen verbod op de door de burgemeester aangewezen plaatsen, verdient meer de voorkeur. Hieromtrent kan aansluiting gezocht worden bij de modelverordening en de APV's van de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek. Het aanwijzen van plaatsen kan vooralsnog achterwegen blijven. Mochten straatartiesten in de toekomst tot een probleem gaan leiden, kan de burgemeester besluiten om als nog plaatsen aan te wijzen.

4.14 Tussenconclusie

Uit de interviews met beleidsmedewerkers komt naar voren dat er veel interne wensen en onduidelijkheden zijn met betrekking tot artikelen in de huidige APV. Dit komt mede doordat bij de vorige aanpassingsronde niet of niet voldoende rekening is gehouden met de interne kennis. Bij het in kader brengen van de interne wensen is rekening gehouden met de criteria genoemd in paragraaf 2.4 en 4.1. De criteria: handhaafbaarheid, reduceren van administratieve lasten en uitvoerbaarheid in de praktijk, zijn voor de onderzoekster leidend geweest bij de keuze tot regulering of deregulering van bepalingen of het ongewijzigd laten van artikelen. Wat betreft het verminderen van administratieve lasten zijn de opvallendste voorgestelde wijzigingen: het vervangen van de vergunningplicht van artikel 2:10 *Plaatsen voorwerpen gemeenteground* voor een algemene regel en het vervangen van artikel 2:25 *Evenementen* voor een nieuw artikel. Het invoeren van een nieuwe passage, waarin het bijhebben van een opruimmiddel verplicht wordt gesteld, is noodzakelijk om handhaving op hondenverontreiniging mogelijk te maken. Tekstuele aanpassingen en gewijzigde formuleringen dragen voorts bij aan verduidelijking en handhaafbaarheid van artikelen. Steeds is gekeken of bij noodzakelijke aanpassingen, aansluiting gezocht kan worden bij de modelverordening of APV's van andere gemeenten. Het handhaafbaar maken of uitvoerbaar maken van bepalingen blijkt overigens niet altijd te zitten in het wijzigen van de APV. Het aanwijzen van gebieden/periodes, het mandateren van bevoegdheden, het maken van beleid en een duidelijke uitleg van artikelen, zijn in een aantal gevallen betere oplossingen. Tot slot kan niet aan elke wens uitvoering gegeven worden, in verband met strijdigheid met hogere wetgeving en jurisprudentie, de onmogelijkheid tot handhaving, onvoldoende draagkracht en motivering of het simpelweg ontbreken van een wettelijke basis.

5 Samenwerking Goirle, Hilvarenbeek & Oisterwijk

De gemeente Oisterwijk heeft de wens om, in het kader van voorsortering op de samenwerking met de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek, een vergelijking van de APV's van de drie gemeenten te maken. In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom de drie gemeenten gaan samenwerken, wat deze samenwerking inhoudt en waarom een vergelijking van de drie APV's noodzakelijk is. Vervolgens worden de noemenswaardige verschillen, als uitkomst van de vergelijking, uiteengezet en wordt aangegeven of en hoe bepalingen geharmoniseerd dienen te worden.

5.1 Achtergrond samenwerking

In het kader van verschillende decentralisatieoperaties, krijgen gemeenten een omvangrijker wettelijk takenpakket van disciplines die voorheen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk of de provincie vielen. Deze taken moeten daarbij met minder middelen uitgevoerd gaan worden, wat hoge eisen stelt aan gemeenten. Voor individuele gemeenten is het hierdoor lastig hun eigen autonome taken adequaat uit te voeren.

In het *Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013*⁵⁴ stelt de regering dat gemeentelijke herindeling de oplossing is om bestuurskracht te versterken en dat het initiatief hiervoor bij gemeenten zelf moet liggen. Separaat van deze kabinetsvisie heeft de Adviescommissie *Krachtig Bestuur in Brabant*, onder leiding van Helmi Huijbregts oud burgemeester van Oosterhout, een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerkingskracht van Brabantse regio's. Dit deed de commissie, om 'de toekomstbestendigheid van Brabantse gemeenten te versterken', in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse gemeenten.⁵⁵ Op 14 juni 2013 werd het adviesrapport *Veerkrachtig bestuur in Brabant* gepresenteerd. In het adviesrapport worden aanbevelingen gedaan, waaronder 'voorstellen van strategische samenwerking om kwetsbaarheid te verminderen en kwaliteit te verhogen'. Uit het adviesrapport komt naar voren dat zowel de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk kwetsbaar zijn qua organisatorisch vermogen.⁵⁶ Als reactie op het adviesrapport, noemt Gedeputeerde Staten de drie gemeenten eveneens, 'zeker naar de toekomst toe, kwetsbaar'.⁵⁷ Op 15 april 2013 hebben Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk, in aansluiting op het advies van de commissie Huijbregts, het startschot gegeven voor een nieuwe samenwerking op een vijftal gebieden.

5.2 Samenwerkingsovereenkomst

In het BOA stelsel zijn BOA's landelijk opsporingsbevoegd gemaakt om samenwerking tussen gemeenten te vereenvoudigen.⁵⁸ De inzet van Buitengewone Opsporingsambtenaren voor de handhaving, is dan ook één van de gebieden uit het samenwerkingsconvenant. Het doel van de samenwerking is het leveren van meer kwaliteit, meer continuïteit in de dienstverlening en minder kosten.⁵⁹ Voorheen maakten zowel Goirle, Hilvarenbeek als Oisterwijk gebruik van ingehuurd BOA's, voor het toezicht en de handhaving van parkeer- en overlast feiten uit lokale verordeningen. In een samenwerkingsovereenkomst is nu vastgelegd dat alle BOA verantwoordelijkheden bij de gemeente Oisterwijk worden ondergebracht en dat zij de BOA's uitleent aan de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek.

Gemeenten krijgen steeds meer politietaken waar nu nog weinig ervaring mee is. Door de nieuwe samenwerking is de inzet van BOA's beter te organiseren en kunnen de nieuwe taken goed en efficiënt uitgevoerd worden.

⁵⁴ 'Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013', *Rijksoverheid*, p. 1-2, www.rijksoverheid.nl (zoek op *gemeentelijke herindeling 2013*).

⁵⁵ 'Krachtig Bestuur in Brabant' *Provincie Noord-Brabant*, www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/samenwerking/gemeenten/krachtig-bestuur-in-brabant.aspx.

⁵⁶ Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant 2013, p. 55, 22-23.

⁵⁷ 'Reactie GS op eindrapport' *Provincie Noord-Brabant* 2 juli 2013, p. 3 & 14, www.brabant.nl (zoek op *Reactie GS op eindrapport*).

⁵⁸ 'Circulaire BOA' *Rijksoverheid*, p. 17, www.rijksoverheid.nl (zoek op *BOA*).

⁵⁹ 'Pilots voor startschot samenwerking Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk' *gemeente Goirle* 15 april 2013, www.goirle.nl (zoek op *Samenwerking*).

5.3 Vergelijking APV Goirle, Hilvarenbeek & Oisterwijk

Doordat een BOA belast is met de opsporing en handhaving van strafbare feiten in lokale verordeningen, heeft hij veel te maken met de APV. Met die reden heeft de gemeente Oisterwijk de wens om de APV's van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk te vergelijken op het werkgebied van de BOA's: openbare orde en parkeren. Hieromtrent zal onderzocht worden waar harmonisering van bepalingen mogelijk is, zodat de BOA bij zijn handhavingstaak geen problemen ondervindt. In bijlage K zijn de noemenswaardige verschillen tussen de APV's opgenomen in een tabel. In de tabel wordt aangegeven of bepalingen in de nieuwe APV afgestemd gaan worden met de APV's van Goirle en Hilvarenbeek en de motivatie hiervoor. In bijlage L zijn aanbevelingen opgenomen voor de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek naar aanleiding van de hiervoor genoemde vergelijking. Welke bepalingen overgenomen gaan worden in de nieuwe APV, wordt uiteengezet in de volgende subparagraaf.

5.3.1 Over te nemen bepalingen

Artikel 2:9 *Straatartiest e.d.* is in de huidige APV van Oisterwijk niet handhaafbaar zoals eerder behandeld in paragraaf 4.13. Het begrip *overlast* is namelijk moeilijk te definiëren omdat het voor iedereen anders is. Wanneer aangesloten wordt bij de APV's van Goirle en Hilvarenbeek en de modelverordening, kan het verbod van artikel 2:9 wel gehandhaafd worden.

Uit de inventarisatie van interne wensen is al gebleken dat artikel 2:10 *Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan* veel onduidelijkheid oproept bij (beleids)medewerkers binnen de gemeente Oisterwijk. Wanneer, wat betreft lid 1, aangesloten wordt bij zowel de APV's van Goirle en Hilvarenbeek als de modelverordening, zal er meer duidelijkheid ontstaan betreffende het van toepassing zijn van de vergunning- of meldingsplicht. In de nieuwe APV zal de vergunningplicht dan ook vervangen worden door een algemene regel.

Artikel 5:2 *Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.* bevat in lid 3 onder a een lengte waarbinnen drie of meer voertuigen van dezelfde eigenaar niet geparkeerd mogen worden. In de APV's van Goirle en Hilvarenbeek alsmede in de modelverordening wordt eenzelfde lengte aangehouden. Om uniformiteit tussen de verordeningen te bereiken, zal deze lengte overgenomen worden.

5.3.2 Niet over te nemen bepalingen

Naast een drietal artikelen die afgestemd kunnen worden op de APV's van de samenwerkende gemeenten, behoeft het merendeel van de artikelen, uit de vigerende APV, geen wijziging. Dit heeft onder meer te maken met de actualiteit van de APV's van Goirle en Hilvarenbeek. De APV van Goirle is op 1 januari 2012 in werking getreden.⁶⁰ De APV van Hilvarenbeek stamt uit 24 december 2010.⁶¹ Beide verordeningen zijn (nog) niet aangepast op de herziene modelverordening van 2012. Hierdoor voldoen beide APV's niet meer aan de geldende wet- en regelgeving en zijn ze niet gewijzigd naar aanleiding van jurisprudentie. Om correct te kunnen handhaven, dienen beide APV's geactualiseerd te worden. Aanbevelingen hierover zijn, samen met een begeleidend schrijven, naar beide gemeenten verzonden.

Dat harmoniseren van bepalingen niet altijd wenselijk is, kan verklaard worden door de verscheidenheid van problematiek binnen de gemeenten. Zo bevatten de APV's van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk ieder bepalingen die specifiek voor die gemeente zijn ontwikkeld. Deze artikelen worden niet op elkaar afgestemd.

⁶⁰ Algemene Plaatselijke Verordening Goirle 2012, www.overheid.nl → Lokale wet- en regelgeving (zoek op *Algemene Plaatselijke Verordening Goirle 2012*).

⁶¹ Algemene Plaatselijke Verordening Hilvarenbeek 2010, www.overheid.nl → Lokale wet- en regelgeving (zoek op *Algemene Plaatselijke Verordening Hilvarenbeek 2010*).

5.4 Tussenconclusie

De gezamenlijke inzet van BOA's is een onderdeel van de nieuwe operationele samenwerking tussen de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk. Doel van deze samenwerking is het leveren van meer kwaliteit en continuïteit in de dienstverlening en het verminderen van kosten. Om handhaving voor de toezichthouders te vergemakkelijken, zijn de APV's van bovengenoemde gemeenten vergeleken op de gebieden openbare orde en parkeren. Uit de vergelijking is gebleken dat er verschillen bestaan tussen de drie verordeningen op het gebied van termijnen, tijden, afstanden, voorwaarden, het verlenen van ontheffingen of vrijstellingen en de inzet van instrumenten. Lokale problematiek zorgt daarnaast voor andere behoeften. De nieuwe APV van de gemeente Oisterwijk kan wat betreft een drietal afwijkende artikelen: 2:9 *Straatartiest*, 2:10 *Plaatsen objecten gemeenteground* en 5:2 *Parkeren voertuigen autobedrijf* aansluiting zoeken bij de verordeningen van Goirle en Hilvarenbeek, zodat handhaving wordt vereenvoudigd. Het merendeel van de artikelen kan op dit moment echter niet geharmoniseerd worden. De APV's van Goirle en Hilvarenbeek voldoen niet aan de laatste model APV en zijn daardoor niet actueel genoeg. Aan Goirle en Hilvarenbeek worden hierom aanbevelingen gedaan met het doel meer uniformiteit te bereiken tussen de APV's van de samenwerkende gemeenten.

6 Toekomstige ontwikkelingen

Tijdens de inventarisatie van interne wensen en de geldende wet- en regelgeving is naar voren gekomen dat er volop ontwikkelingen zijn op het gebied van een tweetal thema's uit de APV. Voor een specifieke methode van cameratoezicht bestaat nog geen wettelijke grondslag en ter bestrijding van prostitutie is een wetsvoorstel in behandeling bij de Eerste Kamer. Om niet voorbij te gaan aan voornoemde ontwikkelingen wordt in dit hoofdstuk een korte toelichting gegeven.

6.1 Flexibel cameratoezicht

In 2005 is een wettelijke grondslag, voor het toepassen van cameratoezicht in de publieke ruimte, opgenomen in de Gemw. De bepaling heeft als doel de handhaving van de openbare ruimte te effectueren. Uit een evaluatie van de afgelopen vijf jaar, is gebleken dat gemeenten behoefte hebben aan een meer flexibelere inzet van cameratoezicht.⁶² Vaste camera's zijn niet snel inzetbaar voor bestrijding van overlast, die zich snel verplaatst. Mobiele camera's kunnen daarentegen met de overlast mee worden verplaatst. Daarnaast hoeft er bij mobiele camera's niet steeds een aparte procedure gestart te worden, alvorens deze manier van cameratoezicht toe te kunnen passen. Al met al levert flexibel cameratoezicht tijdwinst op waardoor er effectiever en gericht opgetreden kan worden tegen ordeverstoringen. Het kabinet heeft daarom besloten flexibel cameratoezicht te gaan reguleren. Op 21 december 2012 is door de minister van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel ingediend bij de Raad van State om artikel 151c in de Gemeentewet te wijzigen en hiermee flexibel cameratoezicht mogelijk te maken.⁶³ Op 19 maart 2013 is het voorstel ingediend bij de Tweede Kamer waar het op dit moment nog in behandeling is. Naar verwachting zal het nog enige tijd gaan duren voordat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen.

6.2 Prostitutiebeleid

Op 10 november 2009 is het wetsvoorstel *Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche* ingediend bij de Tweede Kamer.⁶⁴ Uit de memorie van toelichting blijkt dat de kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel, door gemeenten, voor de uitoefening van een seksbedrijf. Verder heeft de wet als doel:

- ✓ Een registratieplicht voor prostituees;
- ✓ Toezicht en handhaving vereenvoudigen;
- ✓ Strafbbaar stellen van het gebruikmaken van illegale prostitutie.

De VNG is, in samenwerking met gemeenten, aan de slag gegaan om de model APV aan te passen.⁶⁵ Op dit moment ligt het wetsvoorstel ter plenaire behandeling bij de Eerste Kamer. Naar verwachting zal de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche in 2014 in werking treden.

⁶² Kamerstukken II 2012/13, 33 582, nr. 3.

⁶³ Kamerstukken II 2012/13, 33 582, nr. 2.

⁶⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 2.

⁶⁵ 'Gemeenten en rijk werken samen aan prostitutiebeleid' VNG 12 september 2013, www.vng.nl (zoek op *Gemeenten prostitutiebeleid*); zie ook 'Intensievere samenwerking in prostitutiebeleid gemeenten en Rijk' *Rijksoverheid* 9 september 2013, www.rijksoverheid.nl (zoek op *Prostitutiebeleid*).

6.3 Tussenconclusie

Zowel het wetsvoorstel, *Verruiming van cameratoezicht* als het wetsvoorstel, *Prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche*, zijn nog niet aangenomen en in werking getreden. De stand van zaken is dat het wetsvoorstel omtrent cameratoezicht nog in behandeling is bij de Tweede Kamer en dus nog een lange weg te gaan heeft alvorens het van kracht wordt. Het wetsvoorstel betreffende prostitutie is in behandeling bij de Eerste Kamer en zal naar verwachting in 2014 in werking treden. Vooralsnog kan de APV, wat betreft beide thema's, niet gewijzigd worden. Wel is het advies om de ontwikkelingen op het gebied van deze onderwerpen op de voet te volgen. De APV zal in de toekomst, als gevolg van de wetswijzigingen, alsnog aangepast moeten worden. Advies aan de gemeente is om de website van de VNG nauwlettend in de gaten te houden en te zijner tijd de voorbeeldbepalingen uit de modelverordening over te nemen.

7 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies van het verrichte onderzoek weergegeven. De conclusies geven een onderbouwd antwoord op de centrale vraagstelling uit hoofdstuk 1. Allereerst zal de centrale vraagstelling, die sturend is geweest voor onderhavig onderzoek, herhaald worden. Het antwoord op de centrale vraag bestaat uit drie deelconclusies. Om te beginnen zullen de wijzigingen naar aanleiding van de vergelijking met de model APV uiteengezet worden. Daarna worden de aanpassingen, die voortvloeien uit het onderzoek naar de interne wensen, behandeld. Vervolgens worden de wijzigingen met betrekking tot de samenwerking met de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek beschreven. Tot slot zal de vaststelling van de nieuwe APV aan bod komen.

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

Welke aanpassingen behoeft de APV gemeente Oisterwijk 2013 met bijbehorende toelichting gelet op geldend recht, interne wensen van (beleids)medewerkers en de toekomstige samenwerking op het gebied van handhaving met de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek?

7.1 Model APV VNG

De nu geldende APV is vergeleken met de model APV van de VNG omdat dit model in 2012 in zijn geheel is herzien en gezien kan worden als leidraad voor een juridisch correcte en uitvoerbare APV. Uit de vergelijking is gebleken dat de huidige APV een aantal wijzigingen behoeft, die samengevat worden weergegeven in deze paragraaf. Allereerst zullen bepalingen die geschrapt kunnen worden, wegens overbodigheid, behandeld worden. Voorts volgen de wijzigingen naar aanleiding van geldend recht. Tot slot worden overige aanpassingen uiteengezet.

7.1.1 Overbodige bepalingen

De artikelen 2:20 *Verboden voorwerp*, 2:37 *Nachtregister*, 2:53 *Bespieden van personen*, 4:10 *Bescherming groenvoorziening*, 4:11 *Beschermde planten*, 4:14 *Stankoverlast door meststoffen* en 5:10 *Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen* kunnen geschrapt worden omdat deze onderwerpen al geregeld worden in hogere wet- en regelgeving. De Wet Wapens en Munitie, het Wetboek van Strafrecht, de Flora- en Faunawet en de Wet Milieubeheer voorzien in voorgenoemde thema's. Artikel 2:19 *Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp* kan eveneens geschrapt worden omdat de vergunningplicht in artikel 2:10 vervangen kan worden door een algemene regel, wat als gevolg heeft dat deze bepaling overbodig wordt. De artikelen 2:63 *Duiven* en 3:16 *Overgangsbepaling* kunnen vervallen omdat zij niet noodzakelijk zijn in de gemeente Oisterwijk. Tot slot kan artikel 4:16 *Aanschrijving* verwijderd worden. Uit artikel 4:15 blijkt immers al dat het college handhavend mag optreden tegen hinderlijke of gevaarlijke reclame.

7.1.2 Geldend recht

Onder geldend recht worden zowel nieuwe wetgeving als jurisprudentie, gewijzigde maatschappelijke inzichten en landelijke ontwikkelingen verstaan. Wanneer onderstaande wijzigingen doorgevoerd worden, kan de APV weer gebruikt worden als adequaat juridisch handavingsinstrument.

Jurisprudentie

Naar aanleiding van de uitspraak 'Haagse fietsen' waarin de rechtbank oordeelde dat een APV bepaling van de gemeente Den Haag niet handhaafbaar was, zijn redactionele aanpassingen noodzakelijk van de volgende artikelen: 2:57, 2:58, 2:60, 2:74, 4:19, 5:12, 5:32 en 5:33. De zinsnede 'het college kan plaatsen/gebieden/wegen aanwijzen waar [...]' dient vervangen te worden door: 'op de door het college aangewezen plaatsen/gebieden/wegen'. Door deze wijziging is direct duidelijk dat de raad in zijn verordening verboden creëert en niet het college, waardoor de artikelen weer handhaafbaar zijn.

Verwijzingen

- ✓ Voor de definitie van 'openbare plaats' en 'weg' in artikel 1:1 dient aangesloten te worden bij de modelverordening zodat de begripsbepaling uit de Wet openbare manifestaties en de Wegenverkeerswet 1994 overgenomen kan worden. Op die manier is de definiëring in lijn met hogere wetgeving;
- ✓ In artikel 1:2 *Beslistermijn* dient een extra lid opgenomen te worden waarin de beslistermijn van 8 weken niet van toepassing wordt verklaard op de vergunningaanvraag voor seksinrichtingen in afdeling 2. In artikel 3:12 wordt namelijk een afwijkende beslistermijn van 12 weken gehanteerd voor deze vergunningaanvraag, wat niet mogelijk is als hierover in artikel 1:2 niets gezegd wordt;
- ✓ Het begrip 'bestemmingsplan' in de bepalingen 2:28, 4:18, 5:18 en 5:23 dient aangevuld te worden met 'beheersverordening, exploitatieplan en voorbereidingsbesluit' om uniformiteit te bereiken met de modelverordening en te voldoen aan geldende wet- en regelgeving;
- ✓ De Provinciale Landschapsverordening, het Provinciaal Wegenreglement, de Provinciale Vaarwegenverordening, het Reglement op de Watergangen en de Regeling Agressieve Dieren zijn in de afgelopen jaren vervallen. Dit heeft de volgende consequenties voor de huidige APV:
 - In de artikelen 2:10 tot en met 2:12, 2:64, 4:5, 4:13, 4:15, 5:6 en 5:20 worden de vervallen reglementen en verordeningen geschrapt en vervangen door verwijzingen naar: de Verordening wegen Noord-Brabant, het Besluit Algemene regels voor inrichtingen Milieubeheer en de Provinciale Milieuverordening Noord-Brabant;
 - In artikel 2:59 zal in lid 3 een definitie van het begrip 'muilkorf' opgenomen moeten worden omdat de verwijzing naar de RAD niet meer voldoet;
 - In de artikelen 5:24 tot en met 5:30 dienen de verwijzingen naar vervallen verordeningen en reglementen geschrapt te worden en vervangen te worden door een verwijzing naar de Waterwet.

Lex Silencio Positivo

Omwillen van de duidelijkheid zal bij iedere vergunning/ontheffing aangegeven moeten worden of, de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ofwel LSP, van toepassing wordt verklaard. Hiermee komt artikel 1:8 te vervallen waarin de LSP voor de gehele APV niet van toepassing werd verklaard. Dit artikel is in strijd met de Wabo omdat artikel 2:11 een omgevingsvergunning betreft waarvoor de LSP op grond van artikel 3:9 Wabo altijd verplicht van toepassing is. De artikelen 2:1, 2:9, 2:10, 2:22, 2:25, 2:28, 2:29, 2:39, 2:45, 2:48a, 2:48b, 2:60, 2:64, 3:4, 4:5, 4:18, 5:2, 5:3, 5:6, 5:7, 5:8, 5:11, 5:18, 5:33, 5:34, 5:36 zullen daarom aangevuld worden met de passage: 'Op de ontheffing/vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing'. Alleen op de vergunning van artikel 2:11 wordt de LSP wel van toepassing verklaard.

Wabo

Als gevolg van de invoering van de Wabo op 1 oktober 2010 zal de titel van artikel 2:11 gewijzigd dienen te worden in: *(Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg* en zal de verwijzing naar de Woningwet in artikel 4:17 vervangen worden door een verwijzing naar de Wabo.

7.1.3 Overige wijzigingen

In de artikelen 2:50 en 2:73 zal, in verband met ouderwets taalgebruik, het begrip 'beziggen' vervangen moeten worden door 'gebruiken'. In artikel 2:50 kan voorts het begrip 'telefooncel' geschrapt worden omdat er nergens binnen de gemeente nog telefooncellen aanwezig zijn.

Omwillen van de leesbaarheid en het bereik van de bepaling kunnen de artikelen 2:3 lid 4, 2:10 lid 7 onder c, 2:12 lid 1 onder b, 2:44 lid 2, 2:57 lid 3, 2:58 lid 1, 2:59 lid 4, 2:60 lid 2, 2:68 onder a sub 2, 4:5 lid 1, 5:8 lid 3 en 5:32 lid 1, in overeenstemming gebracht worden met de modelverordening.

Ter verlichting van administratieve lasten is het zaak een nieuw artikel op te nemen, artikel 1:7, waarin vergunningen en ontheffingen in de hele APV voor onbepaalde tijd van toepassing worden verklaard, 'tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald of de aard van de vergunning of ontheffing zich daartegen verzet'. Het oude artikel 1:7 *Weigeringsgronden* kan dan vernummerd worden naar artikel 1:8.

Tot slot blijven artikel 2:13 *Veroorzaken van gladheid*, 2:22 *Detectieverbod*, 2:48a en b *Glazen drinkgerei* en 5:16 *Incidentele detailhandel*, wegens lokale problematiek behouden in de nieuwe APV en zal artikel 2:46 *Geprepareerde tassen* op advies van de VNG bij artikel 2:44 *Vervoer inbrekerswerktuigen* gevoegd worden.

7.2 Interne wensen

Om recht te doen aan de interne wensen van (beleids)medewerkers worden in deze paragraaf de artikelen genoemd die gewijzigd dienen te worden. Allereerst worden de aanpassingen ter vermindering van administratieve lasten en werkdruk voorgesteld gevolgd door de wijzigingen ter verbetering van de handhaafbaarheid of uitvoerbaarheid van artikelen. De criteria handhaafbaarheid, verminderen van administratieve lasten en uitvoerbaarheid in de praktijk, zijn leidend geweest bij de keuze tot regulering, deregulering of het ongewijzigd laten van artikelen.

7.2.1 Vermindering administratieve lasten

- ✓ De vergunningplicht van artikel 2:10 *Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan* dient vervangen te worden door een algemene regel waarbij aangesloten kan worden bij de model APV. Voorgesteld wordt om het derde lid aan te vullen met de objecten: 'bouwmaterialen, steigers, e.d. die functioneel zijn voor bouw,- onderhoud- of slooptactiviteiten', zodat duidelijk is bij welke objecten volstaan kan worden met een melding. Om duidelijkheid te scheppen wat betreft de omgevingsvergunning dient een zesde lid toegevoegd te worden waarin verwezen wordt naar een activiteit in de Wabo;
- ✓ Het behandelen van vergunningaanvragen voor straat- en buurtfeesten levert relatief veel administratieve lasten op voor het lage risico dat deze kleine evenementen met zich meebrengt. Om deze evenementen onder de meldingsplicht van artikel 2:25 *Evenementen* te laten vallen is het noodzaak dit artikel te vervangen door een nieuwe bepaling. Hierin zijn de voorwaarden voor meldingsplichtige evenementen verruimd waarbij een voorbeeld is genomen aan de APV's van de gemeenten Boxtel en Oirschot. In de toelichting wordt voorts een begripsbepaling van 'doorgaande weg/hoofdweg' opgenomen zodat hierover geen discussie kan ontstaan.

Wanneer straat- en of buurtfeesten voldoen aan de voorwaarden in het nieuwe artikel hoeft er voor deze feesten geen vergunning meer aangevraagd te worden maar kan volstaan worden met een melding.

7.2.2 Verbetering van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

- ✓ Het parkeren van kampeermiddelen levert in het bijzonder een probleem op binnen de bebouwde kom, waardoor het zinvol wordt geacht dit rechtstreeks in de APV te reguleren. Artikel 5:6 zal hierom in overeenstemming gebracht dienen te worden met de model APV, zodat het begrip 'bebouwde kom' toegevoegd wordt aan lid 1 onder a. Om duidelijkheid te scheppen wat betreft het bereik van artikel 5:6, is het verstandig de titel te wijzigen in: *Kampeermiddelen, aanhangwagens e.d.*

- ✓ Doordat binnen artikel 5:11 *Aantasting groenvoorziening* strijdigheid bestond, was het artikel niet handhaafbaar. Door voor het begrip 'weg' in artikel 1:1 aan te sluiten bij de begripsbepaling uit de WVV, wordt strijdigheid binnen het artikel opgeheven waardoor er weer gehandhaafd kan worden op het verbod uit artikel 5:11;
- ✓ Artikel 2:58 *Verontreiniging door honden* zal aangevuld dienen te worden met een nieuwe passage waarin het bijhebben van een 'deugdelijk opruimmiddel', binnen de bebouwde kom, verplicht wordt gesteld voor mensen die zich met een hond in de openbare ruimte begeven. Hierdoor wordt handhaving ook mogelijk buiten heterdaad. Zaak is wel om het begrip 'deugdelijk opruimmiddel' in het artikel te definiëren zodat de interpretatieruimte voor burgers tot een minimum wordt beperkt. In de toelichting kan vervolgens een uitleg van de nieuwe passage opgenomen worden;
- ✓ Het verdient vermelding dat het handhaafbaar maken of uitvoerbaar maken van bepalingen niet altijd zit in het wijzigen van de bepaling. Het aanwijzen van gebieden/periodes, het mandateren van bevoegdheden, het maken van beleid of een werkbeschrijving zijn in een aantal gevallen betere oplossingen. Hieromtrent worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen gegeven.
- ✓ Voor de thema's: flexibel cameratoezicht en prostitutiebeleid zijn wetsvoorstellen in behandeling bij de Eerste- en Tweede Kamer. Deze onderwerpen behoeven hierdoor vooralsnog geen wijziging in de APV. Strijdigheid met hogere wetgeving en jurisprudentie, de onmogelijkheid tot handhaving, onvoldoende draagkracht en motivering en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, hebben tot slot de onderzoekster doen besluiten niet aan elke wens uitvoering te geven.

7.3 Samenwerking met de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek

Een onderdeel van de samenwerking tussen de gemeenten Oisterwijk, Goirle en Hilvarenbeek is het gezamenlijk inzetten van BOA's voor het handhaven van de APV. De APV's van de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek stammen uit 2010 en 2012 waardoor zij (nog) niet aangepast zijn aan de herziene modelverordening. Om die reden kunnen enkel de artikelen 2:9 *Straatartiest*, 2:10 *Plaatsen objecten gemeentegrond* en 5:2 *Parkeren voertuigen autobedrijf* geharmoniseerd worden met het doel handhaving voor de toezichthouders te vereenvoudigen. Daarnaast zijn aanbevelingen verzonden aan de samenwerkende gemeenten waarin gewezen wordt op het belang van het actualiseren van de vigerende APV's.

7.4 Eindconclusie

De wijzigingen die verband houden met geldend recht, interne wensen en de samenwerking, genoemd in voorgaande paragrafen, zijn verwerkt in een concept APV met bijbehorende toelichting, die opgenomen zijn in bijlage N en O. In de bijlagen wordt met arceringen aangegeven wat de grondslag is voor de voorgestelde wijzigingen. De concept APV zal voorgesteld worden aan de gemeenteraad middels een concept raadsvoorstel dat opgenomen is in bijlage M. De raad heeft immers de verordende bevoegdheid tot het vaststellen van een nieuwe APV. Wanneer de raad zijn goedkeuring geeft aan de nieuwe APV, zal deze elektronisch bekendgemaakt moeten worden om externe werking te verkrijgen. De publicatie in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad wordt vanaf 1 januari 2014 niet meer als een rechtsgeldige bekendmaking gezien.

8 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het verrichte onderzoek, worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan ter bevordering van handhavingsmogelijkheden en de uitvoerbaarheid van artikelen uit de APV. Bij de aanbevelingen zal een korte toelichting gegeven worden waarom het noodzakelijk is de voorstellen te volgen.

Aanbevolen wordt:

- ✓ De Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2014, zoals opgenomen in bijlage N, vast te stellen en gelijktijdig de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013 in te trekken, zodat een juridisch adequaat instrument voor de handhaving ontstaat;
- ✓ De APV gemeente Oisterwijk 2014 elektronisch bekend te maken op de in artikel 139 Gemw (nieuw) omschreven wijze. Het elektronisch bekendmaken kan met behulp van de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP). Regelgeving zal na invoering in de GVOP in werking treden en raadpleegbaar zijn in Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving.⁶⁶ Daarnaast kan een publicatiebericht geplaatst worden in de Nieuwsklok en/of op de gemeentelijke website. Hierbij kan bijlage P als voorbeeld worden genomen;
- ✓ De *Richtlijnen en technische voorwaarden voor het tijdelijk in gebruik nemen van gemeentegrond 2010*, behorende bij artikel 2:10, aan te passen en vast te laten stellen door het college, zodat de periode voor het plaatsen van meldingsplichtige objecten, zowel in de richtlijnen als in de APV eenduidig gesteld is op 29 dagen en de gewijzigde richtlijnen, te plaatsen op de gemeentelijke website;
- ✓ Voor de afdeling gemeentewerken een werkbeschrijving te ontwikkelen zodat duidelijkheid ontstaat omtrent de omgevingsvergunning in relatie tot artikel 2:10 *Het plaatsen van objecten in strijd met de publieke functie ervan*. Bijlage J kan hierbij als voorbeeld gebruikt worden.
- ✓ Een meldingsformulier vast te laten stellen, om de uitvoering van de meldingsplicht van artikel 2:25 *Evenementen* mogelijk te maken en dit formulier op de gemeentelijke website te plaatsen. Bijlage Q kan hierbij als voorbeeld dienen.
- ✓ Het college, de bevoegdheden tot het opleggen van een aanlijn- en muilkorfplicht te laten mandateren aan de districtchef van het politiedistrict Hart van Brabant. Hierdoor kan efficiënter uitvoering gegeven worden aan de mogelijkheden van artikel 2:59 *Gevaarlijke honden* en wordt bovendien het advies van de gemeente Tilburg gevolgd;
- ✓ De nieuwe passage van artikel 2:58 *Verontreiniging door honden*, waarin het bijhebben van een opruimmiddel verplicht wordt gesteld, kenbaar te maken bij het publiek. Bekendmaking kan geschieden door het plaatsen van een advertentie in de Nieuwsklok,⁶⁷ het plaatsen van een bericht op de gemeentelijke website of het versturen van een brief samen met de jaarlijkse hondenbelastingbrief. In bijlage R is een concept persbericht opgenomen.
- ✓ Een veiligheidsanalyse uit te voeren in het kader van cameratoezicht, zodat mogelijke overlast in kaart gebracht kan worden en de burgemeester in de toekomst gebruik kan gaan maken van zijn bevoegdheid tot het plaatsen van camera's op openbare plaatsen als bedoeld in artikel 2:77.

⁶⁶ 'Wet elektronische bekendmaking' *Rijksoverheid*, www.koop.overheid.nl (zoek op *Wet elektronische bekendmaking*).

⁶⁷ De Nieuwsklok is het weekblad van de gemeente Oisterwijk.

Om handhaving van artikel 2:51 *Neerzetten van fietsen* en 5:12 *Overlast van (brom)fiets* mogelijk te maken wordt voorts aanbevolen:

- ✓ Het college een aanwijzingsbesluit te laten nemen waarin het *station* en *omgeving raadhuis* aan worden gewezen als plaatsen, als bedoeld in artikel 5:12 APV. In dit besluit dient ook de periode, als bedoeld in lid 2, bepaald te worden voor weesfietsen. Advies is om een maximale parkeerperiode van 14 of 28 dagen aan te houden;
- ✓ Te zorgen voor voldoende stallingsmogelijkheden binnen de gemeente om te voldoen aan de vereisten van goed bestuur;
- ✓ Het college opdracht te laten geven tot het zoeken van een geschikte opslagplaats waar, onjuist gestalde (brom)fietsen of weesfietsen, naar toe gebracht kunnen worden. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de gemeente Zwijndrecht; mensen die hun fiets daar missen, kunnen contact opnemen met de gemeente en er kan een afspraak gemaakt worden op welke tijd en plaats de fiets opgehaald kan worden.⁶⁸ Op deze manier hoeft er niet te allen tijde iemand aanwezig te zijn bij het fietsendepot;
- ✓ Het college, mandaat te laten verlenen aan een toezichthouder of de politie, om fietsen weg te mogen slepen en het besluit hiertoe te mogen overhandigen aan de overtreder;
- ✓ De te vergoeden kosten, voor de toepassing van bestuursdwang, vast te stellen ingevolge artikel 5:25 lid 6 Awb;
- ✓ Labels te ontwikkelen om het toepassen van bestuursdwang bij een overtreding kenbaar te kunnen maken. De labels dienen de volgende informatie te bevatten:
 - o datum overtreding;
 - o aard van de overtreding;
 - o begunstigingstermijn (in niet spoedeisende gevallen);
 - o naam van de gemandateerde.
- ✓ Aan het publiek kenbaar te maken dat bestuursdwang toegepast zal worden bij foutief gestalde (brom)fietsen. Dit kan doormiddel van een artikel in de Nieuwsklok en een bericht op de website. De mededeling moet tevens informatie bevatten over waar verwijderde (brom)fietsen weer opgehaald kunnen worden en hoe hoog de kosten hiervoor zijn. Een mogelijkheid is om een aantal keer per jaar een vooraf aangekondigde 'schoonveegactie' te houden. Foutief geplaatste (brom)fietsen en weesfietsen worden dan gelabeld. Hiermee wordt een redelijke termijn gegeven aan de overtreder om de (brom)fietsen te verplaatsen. Na het verlopen van deze termijn, wordt de fiets alsnog verwijderd;
- ✓ Borden te plaatsen in het beheersgebied. Hiervoor worden vaak 'fantasieborden' gebruikt. Op de borden moet aangegeven worden dat foutief gestalde (brom)fietsen zullen worden verwijderd en opgeslagen. Omdat deze 'fantasieborden' geen zelfstandige werking hebben, dient het bord te verwijzen naar de verbodsbepaling in de APV.⁶⁹ Een voorbeeld van een dergelijk bord is opgenomen in afbeelding 1;
- ✓ In alle gevallen, van toepassing van bestuursdwang, foto's te maken van de onveilige of hinderlijke situatie, ter ondersteuning van de bewijslast.

Afbeelding 1⁶⁹

Op grond van artikel x:xx van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is het verboden:

- (Brom)Fietsen te parkeren buiten de daarvoor aangewezen voorzieningen, plaatsen, of ruimten.
- (Brom)Fietsen langer dan [7/14/28] dagen onafgebroken te parkeren.
- (Brom)Fietsen te parkeren die rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en in een verwaarloosde toestand verkeren.

(Brom)Fietsen die in strijd met deze bepalingen uit de APV zijn geparkeerd, worden verwijderd en afgevoerd naar het Fietsdepot aan de [adres] in [plaats].

Voor informatie over verwijderde (brom)fietsen kunt u terecht bij xxx,
Tel. 0123456789 of www.xxxx.nl

⁶⁸ 'Toezicht verwijderd fout geplaatste fietsen op het Stationsplein' gemeente Zwijndrecht 24 oktober 2011, www.zwijndrecht.nl (zoek op *fietsen Stationsplein*).

⁶⁹ Hes, Schooleman, van Boggelen 2012, p. 7.

⁷⁰ 'De fiets in de stalling! Het stallen van fietsen bij het station Harderwijk geregeld' VNG juni 2009, p. 6, www.vng.nl (zoek op *Station Harderwijk*).

Evaluatie

De gemeente Oisterwijk had een vraagstuk liggen met betrekking tot het actualiseren van de huidige APV, gelet op geldende wetgeving en gesprekken met afdelingshoofden. In overleg met de opdrachtgever en de afstudeerdocent heb ik het onderzoek uitgebreid met de toekomstige samenwerking tussen de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk en de herziene modelverordening van de VNG, om tot een meer diepgaande opdracht te komen.

Al snel bleek dat het interviewen van afdelingshoofden niet leidde tot een antwoord op mijn deelvragen. Simpelweg omdat zij van de uitvoering van de artikelen in de APV onvoldoende op de hoogte waren. In overleg met de afdelingshoofden en de opdrachtgever zijn uiteindelijk de juiste mensen benadert voor een interview, waardoor het resultaat wel werd bereikt. Tijdens de interviews bleek dat men heel veel wilden waardoor ik veel uit te zoeken had. Niet alle wensen zijn echter uitgevoerd vanwege strijdigheid met geldend recht, onvoldoende noodzaak of onvoldoende motivatie. Daarnaast bleek een aantal wensen betrekking te hebben op wetsvoorstellen die nog in behandeling zijn bij de Eerste- en Tweede kamer. Om hierop in te spelen heb ik in mijn scriptie een hoofdstuk Toekomstige ontwikkelingen opgenomen. Het verdient wel vermelding dat deze toekomstige ontwikkelingen door de gemeente op de voet gevolgd moeten worden, zodat de APV, wanneer nodig, aangepast kan worden.

Naar mate het onderzoek vorderde, bleek dat de toelichting behorende bij de APV, was verouderd. Het actualiseren van de toelichting is daardoor tevens onderdeel geworden van mijn opdracht.

De uitgestippelde route uit het onderzoeksplan is verder naar tevredenheid verlopen. Ondanks dat ik hard heb moeten werken om de doelstelling te behalen, is het gelukt het raadsvoorstel en de conceptregeling met toelichting op tijd aan te leveren bij het college. Hopelijk zal de raad op 6 februari 2014 zijn goedkeuring geven aan de nieuwe APV, zodat de gemeente Oisterwijk weer zal beschikken over een adequaat juridisch handhavingsinstrument.

Bronnenlijst

Literatuur

- **Brederveld 2005**
E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 120.
- **Klompmaker, Sluijters & Veenstra 2008**
G. Klompmaker, A.M.M. Sluijters, J. Veenstra, *Inleiding Gemeentewet – van wet naar praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 57, 75, 78.
- **Schaaijk 2010**
G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Schijndel 2010, p. 58-63 & 65.
- **Venebrugge 2010**
J. Venebrugge, *Handleiding verordeningen gemeente Hengelo*, (handleiding van 7 juni 2010 Gemeente Hengelo), p. 7.
- **Verheugt 2013**
J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlands recht*, Amsterdam: BOOM juridische studieboeken 2013, p. 6 -7.

Elektronische bronnen

- 'Aanpassing model APV i.v.m. rechterlijke uitspraak "Haagse fietsen" VNG 8 juni 2012, www.vng.nl (zoek op *Haagse fietsen*), geraadpleegd september 2013.
- 'Advies universiteit Utrecht' *Universiteit Utrecht* september 2012, www.handhaveninbrabant.nl (zoek op *Advies Universiteit Utrecht sept. 2012*), geraadpleegd september 2013.
- **Babbé & Hulshof 2008**
E. Babbé & M. Hulshof, *Regelen of niet? Dereguleren van gemeentelijke verordeningen*, Den Haag: VNG 2008, p. 5, 7, 29-36, www.vng.nl (zoek op *Dereguleren*), geraadpleegd september 2013.
- 'Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013', *Rijksoverheid*, p. 1-2, www.rijksoverheid.nl (zoek op *gemeentelijke herindeling 2013*), geraadpleegd oktober 2013.
- 'Circulaire BOA' *Rijksoverheid*, p.17, www.rijksoverheid.nl (zoek op *BOA*), geraadpleegd oktober 2013.
- 'Circulaire elektronische bekendmakingen', p. 3, *Rijksoverheid* 10 juni 2013, www.koop-overeid.nl (zoek op *Wet elektronische bekendmakingen*), geraadpleegd december 2013.
- 'De fiets in de stalling! Het stallen van fietsen bij het station Harderwijk geregeld' VNG juni 2009, p.6, www.vng.nl (zoek op *Station Harderwijk*), geraadpleegd oktober 2013.
- **Van Dijk 2009**
P. van Dijk, *Handreiking cameratoezicht*, Utrecht: Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid 2009, p. 8, www.hetccv.nl (zoek op *Cameratoezicht*), geraadpleegd september 2013.

- 'Feitenboekje 2013', OM, p. A58, www.om.nl (zoek op *Feitenboekje 2013*), geraadpleegd oktober 2013.
- 'Geactualiseerd VNG model APV' VNG, www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/geactualiseerd-vng-model-apv, geraadpleegd september 2013.
- 'Gemeenten en rijk werken samen aan prostitutiebeleid' VNG 12 september 2013, www.vng.nl (zoek op *Gemeenten prostitutiebeleid*), geraadpleegd november 2013.
- 'Herziening model-APV' VNG 10 januari 2012, www.vng.nl (zoek op *Herziening model-APV*), geraadpleegd september 2013.
- **Hes, Schooleman, Boggelen 2012**
M. Hes, R. Schooleman, O. van Boggelen, 'Juridische aspecten handhaving op fietsparkeren' versie 2 Kenniscentrum Fietsberaad i.s.m. adviesbureau Berenschot 2012, p. 2 en 7, www.fietsberaad.nl (zoek op *fiets*), geraadpleegd oktober 2013.
- D. de Hulster, 'Stoep sneeuwvrij maken blijft burgerplicht' FHJ FactCheck 16 januari 2010, www.fhjfactcheck.wordpress.com (zoek op *stoep sneeuwvrij*), geraadpleegd november 2013.
- 'Intensievere samenwerking in prostitutiebeleid gemeenten en Rijk' Rijksoverheid 9 september 2013, www.rijksoverheid.nl (zoek op *prostitutiebeleid*), geraadpleegd november 2013.
- 'Krachtig Bestuur in Brabant' Provincie Noord-Brabant, www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/samenwerking/gemeenten/krachtig-bestuur-in-brabant.aspx, geraadpleegd oktober 2013.
- 'Lex Silencio Positivo', www.europadecentraal.nl (zoek op *LSP*), geraadpleegd september 2013.
- **Maas-Cooymans 2013**
M.G.J. Maas-Cooymans, *Publicatie Handhaving door en voor gemeenten*, Den Haag: VNG 2013, p. 17, www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/goede-regels-gerichte-service-beter-en-concreter/nieuws/publicatie-handhaving-door-en-voor-gemeenten, geraadpleegd oktober 2013.
- 'Model Verordening APV' VNG, modelverordeningen.sdu.nl/modelverordeningen/index.jsp (documenten alleen toegankelijk voor abonnees).
- 'Organisatie' gemeente Oisterwijk, www.oisterwijk.nl/publicaties/53756, geraadpleegd september 2013.
- 'Over Oisterwijk: Parel in 't Groen' gemeente Oisterwijk, www.oisterwijk.nl/publicaties/53744, geraadpleegd september 2013.
- 'Paarse krokodil maakt regels makkelijker' Oisterwijk nieuws 23 mei 2011, www.oisterwijknieuws.nl (zoek op *Paarse krokodil*), geraadpleegd september 2013.
- 'Pilots voor startschot samenwerking Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk' gemeente Goirle 15 april 2013, www.goirle.nl (zoek op *Samenwerking*), geraadpleegd november 2013.

- 'Reactie GS op eindrapport' *Provincie Noord-Brabant* 2 juli 2013, p. 3 & 14, www.brabant.nl (zoek op *Reactie GS op eindrapport*), geraadpleegd oktober 2013.
- 'Tevreden over de buurt' *CBS* 11 mei 2012, www.cbs.nl (zoek op *Tevreden over buurt*), geraadpleegd oktober 2013.
- 'Toezicht verwijdt fout geplaatste fietsen op het Stationsplein' *gemeente Zwijndrecht* 24 oktober 2011, www.zwijndrecht.nl (zoek op *fietsen Stationsplein*), geraadpleegd september 2013.
- 'Verbod op rooftassen' *VNG* 26 april 2010, www.vng.nl (zoek op *geprepareerde tassen*), geraadpleegd september 2013.
- 'Wat gaat het Project Kwaliteit Modelverordeningen aanpakken?' *VNG* 5 juli 2012, www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/nieuws/wat-gaat-het-project-kwaliteit-modelverordeningen-aanpakken, geraadpleegd november 2013.
- 'Wet elektronische bekendmaking' *Rijksoverheid*, www.koop.overheid.nl (zoek op *Wet elektronische bekendmaking*), geraadpleegd december 2013.

Rapporten

- **Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant 2013**
Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, *Veerkrachtig Bestuur in Brabant. Een advies voor de versterking van regionale samenwerkingskracht in Noord-Brabant* (advies van 14 juni 2013), p. 5, 22, 23, www.brabant.nl (zoek op *Krachtig bestuur in Brabant*), geraadpleegd november 2013.

Regelgeving en parlementaire stukken

- Algemene Plaatselijke Verordening Goirle 2012, www.overheid.nl → Lokale wet- en regelgeving (zoek op *Algemene Plaatselijke Verordening Goirle 2012*).
- Algemene Plaatselijke Verordening Hilvarenbeek 2010, www.overheid.nl → Lokale wet- en regelgeving (zoek op *Algemene Plaatselijke Verordening Hilvarenbeek 2010*).
- Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013, www.overheid.nl → Lokale wet- en regelgeving (zoek op *Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk 2013*).
- Richtlijnen en technische voorwaarden tijdelijk gebruik gemeenteground, www.oisterwijk.nl/publicaties/54896, geraadpleegd september 2013.
- Protocol bijtincidenten honden, http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Assen/91295/91295_1.html, geraadpleegd september 2013.
- *Kamerstukken II*, 2003/04, 29440, nr. 3, p.4.
- *Stb.* 2012, 331.
- *Stb.* 2008, 551.
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211,nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 2-3.

Jurisprudentielijst

ABRvS 5 oktober 2011, *ECLI:NL:RVS:2011:BT6683*, r.o. 2.3.

ABRvS 12 mei 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BM4174*, r.o. 2.2.2.

ABRvS 6 februari 2008, *ECLI:NL:RVS:2008BC3602*, r.o. 2.5.1.

ABRvS 24 oktober 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BB6346*, r.o. 2.4.

ABRvS 9 februari 2005, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5483*, r.o. 2.5.

Rb. 's-Gravenhage 4 januari 2012, *ECLI:NL:RBSGR:2012:BV0961*.

Rb. Utrecht 15 juli 2011, *ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3500*, r.o. 10.

Rb. Utrecht 11 maart 2010, *ECLI:NL:RBUTR:2010:BL9866*, r.o. 2.6.

Rb. Breda 19 september 2008, *ECLI:NL:RBBRE:2008:BF7308*, r.o. 2.4.

Rb. Amsterdam 20 januari 1993, *ECLI:NL:RBAMS:1993:AJ6074*, r.o. 6.2.