



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

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

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
2

betreft
Wijziging model-APV zomer
2015

ons kenmerk
ECLBR/U201501329
Lbr. 15/063

datum
5 augustus 2015

Samenvatting

Voor u ligt de ledenbrief bij de jaarlijkse actualisering van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening.

Het gaat hier overwegend om technische aanpassingen als gevolg van gewijzigde wetgeving en kleine correcties. Daarnaast zijn op een aantal plaatsen ook inhoudelijke aanpassingen gedaan. Om de voornaamste te noemen:

1. Vanwege de gewijzigde zienswijze van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over meldingsstelsels is een aantal bepalingen aangepast.
2. Overtredingen in verband met omgevingsvergunningen zijn in de Wet op de economische delicten aangemerkt als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat. De strafbepaling in de model-APV is daarop aangepast.
3. In een aantal gemeenten zijn vanouds politieambtenaren aangewezen als toezichthouder voor de APV. Enerzijds omdat de algemene openbare orde-taak van de politie op die manier tot uitdrukking wordt gebracht, anderzijds omdat het toezichthouderschap bij een aantal artikelen een praktische aanvulling is bij de opsporingstaak van de politie. De VNG heeft besloten die optie als facultatieve bepaling op te nemen.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

2

betreft
Wijziging model-APV zomer
2015

ons kenmerk
ECLBR/U201501329
Lbr. 15/063

datum
5 augustus 2015

Geacht college en gemeenteraad,

1. Inleiding

Voor u ligt de ledenbrief bij de jaarlijkse actualisering van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: model-APV). Het gaat hier overwegend om technische aanpassingen als gevolg van gewijzigde wetgeving en kleine correcties. Op een aantal punten zijn ook inhoudelijke aanpassingen gedaan. In deze ledenbrief worden de aanpassingen artikelsgewijs toegelicht. In de bijlagen treft u aan de wijzigingsverordening 'nieuwe stijl' en de aanpassingen in de toelichting bij de model-APV.

Veel van deze aanpassingen zijn te danken aan de suggesties en opmerkingen van oplettende en deskundige collega's bij gemeenten, die wij voor hun bijdragen hartelijk dank willen zeggen.

Nieuw 'Prostitutiehoofdstuk'

Op 9 juli 2015 is al een ledenbrief gepubliceerd ([Lbr. 15/056](#)) met bijbehorende modelverordening waarmee een volledig nieuw hoofdstuk 3 (Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen) is geïntroduceerd. Gemeenten die daarmee aan de slag gaan en die de wijziging van hoofdstuk 3 samen willen laten lopen met de hier voorgestelde wijzigingen, kunnen hoofdstuk 3 op de daarvoor gereserveerde plek in de wijzigingsverordening invoegen. In de implementatiehandleiding wordt hier verder op ingegaan.

Omgevingsloket online

Een aanvraag om een omgevingsvergunning dient langs elektronische weg gedaan te worden met gebruikmaking van het elektronische formulier dat beschikbaar is via Omgevingsloket online (hierna: OLO, zie artikel 1.2, eerste lid, van de Regeling omgevingsrecht). Het bevoegd gezag is verder verantwoordelijk voor het beheer van de gegevens die zijn opgenomen in het deel van OLO dat hem ter beschikking staat (artikel 1.2, derde lid, van de regeling). In het kader van dit beheer kan het nodig zijn om de opgenomen gegevens aan te passen als er in een gemeentelijke verordening – zoals de APV – ten aanzien van omgevingsvergunning wijzigingen doorgevoerd worden.

Als u op basis van deze of een andere recente wijzigingen in de model-APV gekozen heeft om uw APV te wijzigen kan het noodzakelijk zijn om ook de instellingen in het loket te wijzigen. Deze wijzigingen kunnen doorgevoerd worden door de lokale beheerder van OLO in uw gemeente. Als u hier nog niet van op de hoogte was raden wij u aan om na te gaan of het loket wel is aangepast naar aanleiding van eerdere wijzigingen van lokale verordeningen. Voor meer informatie en vragen over beheer van OLO verwijzen we u naar www.infomil.nl/olo-beheerders.

2. Artikelsgewijze toelichting op de wijzigingen

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg: Artikel 2:10, vierde lid, regelt de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen van het verbod in het eerste lid. Echter, als het verbod tijdelijk opzij wordt gezet voor een activiteit die valt onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), dan is er overeenkomstig de terminologie van de Wabo geen sprake van een 'ontheffing' maar van een 'omgevingsvergunning'. Dat onderscheid was in de oude tekst van het vijfde lid niet helder en dat leidde tot vragen. Met een aanpassing van het vijfde lid is die onduidelijkheid hopelijk verholpen. Verder heeft het vijfde lid een nadere kleine redactionele verbetering ondergaan.

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg: De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) heeft in 2015 haar zienswijze ten aanzien van meldingsstelsels herzien.¹ Zeer kort samengevat komt de verandering erop neer dat er ook bij meldingen doorgaans sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De ABRvS volgt daarmee [de conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven over meldingsstelsels](#).

Wij hebben overwogen om het idee van meldingen los te laten en terug te keren naar een eenvoudige vergunning (bij de uitweg is hiervoor in de model-APV al eerder een alternatief bij artikel 2:12 opgenomen). Veel gemeenten geven echter aan ondanks de juridische complexiteit – en daarbij nu de kans op bezwaarschriften – toch te hechten aan meldingsstelsels, die in de praktijk veel papierwerk uitsparen.

¹ ABRvS 14 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:14 \(Leeuwarden-Lekkum\)](#) en [ECLI:NL:RVS:2015:36 \(Stein-Elsloo\)](#).

Daarnaast wordt voor 2016 en 2017 'groot onderhoud' aan de model-APV voorzien, vooruitlopend op de verwachte invoering van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende gevolgen voor lokale regelgeving. Daarbij zullen ook alle bepalingen die geraakt worden door de nieuwe jurisprudentielijn nader gezien worden.

Vooralsnog is er om deze redenen gekozen voor een minimale aanpassing van dit artikel, met enkel het opnemen van een artikellid dat regelt dat van een melding openbaar kennis wordt gegeven, zodat belanghebbenden desgewenst bezwaar kunnen aantekenen.

Voor een uitgebreidere behandeling van deze materie verwijzen wij naar het artikel van prof. mr. Willem Konijnenbelt in de Gemeentestem: *Meldings- en vergunningplichten in gemeentelijke verordeningen* (Gst. 2015/15).

Alternatief artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg: In het eerste lid is ter verduidelijking nu expliciet aangegeven dat een uitwegvergunning een omgevingsvergunning onder de Wabo is.

Artikel 2:25 Evenementenvergunning: Er is gebleken dat niet alle gemeenten 10 m2 als maximale oppervlakte van toegestane 'kleine' te plaatsen objecten wensen te hanteren. Daarom wordt dit in de model-APV voortaan opengelaten; individuele gemeenten kunnen het dan voor zichzelf bepalen.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting: In het derde lid is de verouderde term 'horecabedrijf' vervangen door 'openbare inrichting' om deze bepaling in overeenstemming te brengen met de terminologie in de huidige wet- en regelgeving.

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachregister: Ter actualisering is het woord 'betrekking' geschrapt. Het was al eerder uit de nachregisterbepaling van het Wetboek van Strafrecht (artikel 237) verdwenen.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten: Artikel 30c, tweede lid, van de Wet op de kansspelen bepaalt dat bij verordening het aantal kansspelautomaten waarvoor per inrichting vergunning wordt verleend vastgesteld dient te worden, met dien verstande dat voor een hoogdrempelige inrichting het aantal kansspelautomaten waarvoor vergunning kan worden verleend, op twee dient te worden bepaald. Artikel 2:40, tweede lid, is daarom dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 2:57 Loslopende honden: In het eerste lid is een nieuw onderdeel c ingevoegd en het oude onderdeel c verletterd tot onderdeel d. Waar het kennelijk in het verleden niet als een probleem werd ervaren dat honden buiten de bebouwde kom losliepen, heeft de laatste jaren een aantal gemeenten aangegeven behoefte te hebben aan de mogelijkheid om buiten de bebouwde kom gebieden aan te wijzen waar de hond aan de lijn moet blijven. Die mogelijkheid wordt hier gecreëerd.

Vanwege het nieuwe onderdeel c in het eerste lid is ook het derde lid aangepast. Verder hebben het tweede en derde lid een kleine (nadere) redactionele verbetering ondergaan.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden: De bevoegdheid tot het opleggen van aanlijn- en muilkorfgeboden was hier aan het college toebedeeld. Een aantal gemeenten heeft er op gewezen dat in dit geval de burgemeester als beslisser meer voor de hand ligt. Het besluit heeft een sterk openbare orde-karakter en wordt vaak genomen na een incident, waarbij regelmatig ook een zekere spoed geboden is. Om die redenen is in dit artikel nu de burgemeester aangewezen om deze ge- en verboden op te leggen.

Verder is het vierde lid gewijzigd i.v.m. de hierboven behandelde wijziging van artikel 2:57, eerste lid, en heeft het vierde lid een kleine nadere redactionele verbetering ondergaan.

Artikel 2:62 Loslopend vee: Sommige dieren, zoals paarden, zijn wel eenhoevig, maar niet herkauwend. Daarvoor vielen ze – i.v.m. het cumulatieve vereiste – onbedoeld niet onder de bepaling. Door ‘en’ te vervangen door ‘of’ – dat in wetgevingstechnische zin ‘en/of’ betekent – wordt dit hersteld in dit facultatieve artikel.

Artikel 4:1 Begripsbepalingen: De begripsbepaling onder a is geactualiseerd. De oude betiteling ‘Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer’ is vervangen door de sinds 1 januari 2013 gehanteerde citeertitel ‘Activiteitenbesluit milieubeheer’.

Artikel 4:3 Kennisgeving incidentele festiviteiten: In het tweede lid is de verwijzing naar de betreffende bepaling van het Activiteitenbesluit milieubeheer geactualiseerd.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden: Door een aantal gemeenten is verzocht om een bepaling op te nemen die expliciet de mogelijkheid van noodkap regelt. Dat is gebeurd in een nieuw derde lid. Het oude derde en vierde lid zijn vernummerd tot vierde en vijfde lid.

Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame: De afbakeningsbepaling in het tweede lid is geactualiseerd. De oude betiteling ‘Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer’ is vervangen door de actuele citeertitel ‘Activiteitenbesluit milieubeheer’.

Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water: Net als bij artikel 2:10 is hier in reactie op de nieuwe jurisprudentie rond de meldingen gekozen voor een beperkte aanpassing van dit artikel. Er is een nieuw vierde lid opgenomen, dat regelt dat van een melding openbaar kennis wordt gegeven, zodat belanghebbenden desgewenst bezwaar kunnen aantekenen. Het oude vierde lid is voorts geactualiseerd, voorzien van een nadere redactionele verbetering en vernummerd tot vijfde lid. Daarnaast heeft ook het tweede lid een kleine redactionele verbetering ondergaan.

Artikel 6:1 Strafbepaling: Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) aangeduid als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de Wed anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is een nieuw derde lid opgenomen.

Artikel 6:2 Toezichthouders: In een aantal gemeenten zijn vanouds politieambtenaren aangewezen als toezichthouder voor de APV. Enerzijds omdat de algemene openbare orde-taak van de politie op die manier tot uitdrukking wordt gebracht, anderzijds omdat het toezichthouderschap bij een aantal artikelen een praktische aanvulling is bij de opsporingstaak van de politie. De VNG heeft besloten gemeenten de optie te bieden die lijn te volgen door in dit artikel een nieuw facultatief derde lid op te nemen. Met het opnemen van deze bepaling krijgen politieambtenaren voor wat betreft de APV de beschikking over de toezichtsbevoegdheden genoemd in de artikelen 5:15-19 van de Awb. Politieambtenaren combineren dan, net als dat voor bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) het geval is, het toezichthouderschap met hun taak als opsporingsambtenaar.

Het is van belang dat gemeenten die overwegen deze bepaling op te nemen daarover in overleg treden met de verantwoordelijke korpsleiding. Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om voertuigen te doorzoeken (artikel 5:19, eerste lid, van de Awb) en eenieder is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb). Voor een toezichthouder die tevens opsporingsambtenaar is, is het van groot belang dat deze, als hij als toezichthouder iets aantreft dat leidt tot opsporing, tijdig een cautie uitdeelt. Aan opsporing hoeft de betrokkene immers, anders dan bij toezicht, niet mee te werken, en als hij daar niet tijdig op wordt gewezen kan dat gevolgen hebben voor een eventuele strafzaak.

3. Implementatiehandleiding

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg: Het facultatieve onderdeel in de aanhef van de wijzigingsbepaling (‘, eerste lid,’) hangt samen met de keuze voor de *reguliere* variant of het *alternatief*. In het geval in de eigen APV gekozen is voor het alternatief, dan dient nu enkel het eerste lid gewijzigd te worden en dient dus de zojuist genoemde facultatieve toevoeging in de aanhef overgenomen te worden. Is er gekozen voor de *reguliere* variant, dan wordt er een nieuw tweede lid toegevoegd en enkele leden vernummerd (dan is de wijziging dus niet beperkt tot het eerste lid). In het nieuwe tweede lid dient dan voorts ingevuld te worden de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaken.

Artikel 2:25 Evenementenvergunning: Er is gebleken dat niet alle gemeenten 10 m2 als maximale oppervlakte van toegestane 'kleine' te plaatsen objecten wensen te hanteren. Met deze facultatieve wijzigingsbepaling kan het maximum simpel gewijzigd worden. Gemeenten die tevreden zijn met wat ze hebben dienen deze facultatieve wijzigingsbepaling niet over te nemen. Gemeenten die een wijziging door willen voeren wel; uiteraard moet dan het nieuw te hanteren maximum nog ingevuld worden. Het wordt aangeraden om de brandweer te betrekken bij het bepalen van het te hanteren maximum.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten: Afhankelijk van wat gemeenten nu op de plek van de 'puntjes' hebben staan dient de 'bestaande tekst' ingevuld te worden. Stond daar al 'twee', dan kan dit onderdeel uiteraard in het geheel achterwege blijven.

Artikel 2:62 Loslopend vee: Het betreft hier een wijziging van een bepaling die in de model-APV al als facultatief is aangemerkt. Daarmee dient deze facultatieve wijzigingsbepaling uiteraard enkel overgenomen te worden door gemeenten waarbij de oorspronkelijke bepaling al onderdeel uitmaakte van de APV.

Hoofdstuk 3: Op 9 juli 2015 is een ledenbrief gepubliceerd ([Lbr. 15/056](#)) met bijbehorende modelverordening waarmee een volledig nieuw hoofdstuk 3 (Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen) is geïntroduceerd. Gemeenten die daarmee aan de slag gaan en die de wijziging van hoofdstuk 3 samen willen laten lopen met de in deze modelverordening voorgestelde wijzigingen, kunnen hoofdstuk 3 op de daarvoor gereserveerde plek in deze wijzigingsverordening invoegen. Uiteraard in overeenstemming met zoals zij dat gezien alle daarbij te maken mogelijke keuzes willen vaststellen.

Omdat dit waarschijnlijk de overzichtelijkheid niet ten goede zal komen stellen wij voor om – in afwijking van de rest van dit wijzigingsbesluit – deze wijzigingsbepaling vorm te geven op de traditionele wijze (zoals ook in de modelverordening bij Lbr. 15/056 is gedaan, dus zonder 'bestaande tekst').

De keuze een nieuw hoofdstuk 3 op te nemen heeft ook gevolgen voor hoofdstuk 6. Zie daarvoor verderop in deze implementatiehandleiding. Voor de verder te maken inhoudelijke keuzes bij het *implementeren* van hoofdstuk 3 wordt verwezen naar de daarbij behorende ledenbrief.

Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water: In het nieuwe vierde lid dient ingevuld te worden de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaken.

Artikel 6:1 Strafbepaling: Gemeenten die het nieuwe hoofdstuk 3 toevoegen aan de APV én die dat doen middels hetzelfde wijzigingsbesluit als waarmee de overige in deze modelverordening voorgestelde wijzigingen worden doorgevoerd, dienen de opsommingen in het eerste en tweede lid opnieuw vast te stellen en daaraan de diverse relevante bepalingen van hoofdstuk 3 toe te voegen.

Wordt het nieuwe hoofdstuk 3 niet overgenomen, dan hoeft simpelweg de huidige opsomming overgenomen te worden in de 'bestaande' én 'nieuwe' tekst (en dan dus niet cursief in de 'bestaande' en dikgedrukt in de 'nieuwe' tekst). Gaat de opname van hoofdstuk 3 via een afzonderlijk wijzigingsbesluit, dan ligt het voor de hand de benodigde wijziging van artikel 6:1, i.i.g. waar het betreft het eerste en tweede lid, daarin op te nemen (zoals ook in de modelverordening is gedaan waarmee het nieuwe hoofdstuk 3 is geïntroduceerd).

Hoe het artikel komt te luiden hangt verder af van hoe het bestaande artikel 6:1 luidt (kent het artikel twee strafmaten, zoals het artikel in de model-APV, of slechts een enkele? gaat het in de eigen APV ook om artikel 1:4, of is het een ander artikel?) en welke strafmaat wenselijk wordt geacht. Mogelijk vereist dit een iets gewijzigde bepaling dan in het model-wijzigingsbesluit is opgenomen (als er bijvoorbeeld slechts één lid wordt gewijzigd, dan hoeft ook alleen dat opnieuw vastgesteld te worden).

Wellicht ten overvloede, uit artikel 154 van de Gemeentewet volgt dat de raad op overtreding van zijn verordeningen straf kan stellen, maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

In het derde lid dienen gemeenten die in hun APV een bepaling hebben die overeenkomt met het alternatief voor artikel 2:12 ook het facultatieve onderdeel ('eerst lid,') over te nemen. Uiteraard moeten gemeenten die een van de model-APV afwijkende APV hebben ook hier de verwijzingen naar de betreffende artikelen afstemmen op hun eigen APV.

Artikel 6:2 Toezichthouders: Gemeenten die het nieuwe hoofdstuk 3 toevoegen aan de APV én die dat doen middels hetzelfde wijzigingsbesluit als waarmee de overige in deze modelverordening voorgestelde wijzigingen worden doorgevoerd, dienen het hier geboden *alternatief* voor deze bepaling te gebruiken. Dat moet dan uiteraard nog wel ingevuld worden. Wordt het nieuwe hoofdstuk 3 niet overgenomen, dan kan de *reguliere* bepaling gebruikt worden, die ook dan uiteraard nog wel ingevuld moet worden. Gaat de opname van hoofdstuk 3 via een afzonderlijk wijzigingsbesluit, dan ligt het voor de hand de benodigde wijziging van artikel 6:3, i.i.g. voor wat betreft het eerste en vierde lid (en eventueel het vijfde lid, zie hieronder), daarin op te nemen (zoals ook in de modelverordening is gedaan waarmee het nieuwe hoofdstuk 3 is geïntroduceerd).

Voor de inhoudelijke afweging en achtergronden bij de eventuele overname van het facultatieve derde lid (als het gaat om de *reguliere* bepaling) of vijfde lid (als het gaat om het *alternatief*) wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting hierboven. Wordt deze facultatieve bepaling niet overgenomen – en wordt het nieuwe hoofdstuk 3 niet of niet middels deze wijziging overgenomen – dan kan een wijziging van artikel 6:2 hier in het geheel achterwege blijven.

Let op! In het wijzigingsbesluit bij Lbr 15/056, waarmee het nieuwe hoofdstuk 3 is geïntroduceerd, staat het facultatieve (vijfde) lid nog niet. Maakt u gebruik van dat wijzigingsbesluit en wilt u langs die weg ook het facultatieve vijfde lid vaststellen, dan zal dit handmatig ingevoegd moeten worden.

Artikel 6:3 Binnentreden woningen: De wijziging van artikel 6:3 is in zijn geheel als facultatief aangemerkt, omdat deze wijziging hier enkel overgenomen dient te worden door gemeenten die het nieuwe hoofdstuk 3 toevoegen aan de APV én die dat doen middels hetzelfde wijzigingsbesluit als waarmee de overige in deze modelverordening voorgestelde wijzigingen worden doorgevoerd. Wordt het nieuwe hoofdstuk 3 niet overgenomen, dan is wijziging van artikel 6:3 in het geheel niet nodig. Gaat de opname van hoofdstuk 3 via een afzonderlijk wijzigingsbesluit, dan ligt het voor de hand de benodigde wijziging van artikel 6:3 daarin op te nemen (zoals ook in de modelverordening is gedaan waarmee het nieuwe hoofdstuk 3 is geïntroduceerd).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'K' combined into a single fluid stroke.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

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