

Toelichting wijzigingen APV 2020

Een groot aantal artikelen in de APV is gewijzigd vanwege ontwikkelingen in de rechtspraak, wetswijzigingen. De gemeente Papendrecht volgt daarin de wijzigingen die jaarlijks worden voorgesteld door de VNG. Het overgrote deel van de nu voorliggende wijzigingen is tekstueel of wetstechnisch van aard.

De inhoudelijke aanpassingen zijn:

- Het herbenoemen van een aantal hoofdstukken en afdelingen en het in verband hiermee schrappen van een aantal titels;
- In overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving is het opschrift 'Begripsomschrijving(en)' telkens vervangen door: Definitie(s).
- Enkele opschriften van artikelen zijn ingekort en afkortingen zijn daarin geschrapt. Waar in artikelen bijvoorbeeld stond: "Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing ..." is de tekst vervangen door: "Het verbod is niet van toepassing op ..." als het eerste lid het enige verbod van het artikel bevatte.
- Artikelleden waarmee de *lex silencio positivo* (positieve fictieve beschikking bij niet-tijdig beslissen) ten overvloede van toepassing werd verklaard of uitgezonderd, zijn vervallen.
- Een aantal definities zijn overgeheveld naar artikel 1:1 (bromfiets, motorvoertuig, parkeren, voertuig). Deze waren opgenomen in artikel 5:1 resp. artikel 5:31a.
- De artikelen 2:24 en 2:25 over evenementen zijn aangepast en aangevuld met een regeling voor vechtsportevenementen en een uitzondering voor theaters.
- Openbare inrichtingen/terrassen (artikel 2:27). De definities zijn aangepast en de omschrijvingen van 'terras' en 'buiten de besloten ruimte gelegen delen' zijn gecombineerd door een samenvoeging van het eerste lid, onder b, en het tweede lid.
- Artikel 2:41 APV is algemeen gemaakt waardoor ook bij een sluiting ogv artikel 2:41a en 2:35 APV (naast artikel 174 Gw en Opiumwet) het lokaal niet betreden mag worden.
- Artikel 2:47a Deze nieuwe bepaling maakt lachgas bij overlast gevend gebruik verboden.
- Het uitdrukkelijker omschrijven van het aanlijn- en muilkorfgebod voor hinderlijke of gevaarlijke honden in artikel 2:59. Naast het aanlijn- en muilkorfgebod is de mogelijkheid opgenomen aanvullend de verplichting op te leggen een gedragscursus en/of een assessmenttest bij een door de dierenpolitie erkende instantie voor die hond aan de eigenaar of houder van die hond op te leggen.
- Artikel 2:59a over gevaarlijke honden op eigen terrein is nieuw.
- Artikel 2:79 over woonoverlast is gewijzigd, onder andere door het schrappen van de verplichting om beleidsregels vast te stellen.
- Parkeren anders dan op de rijbaan (nieuw artikel 5:10);
- Artikel 5:13 over collecteren is aangepast zodat duidelijk is dat ook leden- en donateurwerving daaronder vallen. Ook is de verwijzing naar het CBF vervangen door een verwijzing naar een jaarlijks door het college vast te stellen collecte- en wervingsrooster.
- het herformuleren van de vrijstelling van het inzamelings- of wervingsverbod voor instellingen die zijn opgenomen in het collecte- en wervingsrooster in artikel 5:13.

Toelichting op de wijzigingen:

- Wijziging aanhef: In de aanhef van het raadsbesluit tot vaststelling van de APV is als grondslag van de verordenende bevoegdheid de medebewindswetgeving benoemd. De APV is voor een groot deel gebaseerd op de algemene verordende bevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 149 van de Gemeentewet). Maar de APV bevat ook een aantal bepalingen waarvoor de verordenende bevoegdheid is gebaseerd op andere wettelijke bepalingen.
- Wijziging titels: De titel van sommige hoofdstukken of afdelingen is gewijzigd, omdat de plaatsing van een artikel in een hoofdstuk of afdeling mede bepaalt hoe het gelezen moet worden (de zogenoemde 'rubrica est lex'-regel). De systematiek van een APV is van belang voor het antwoord op de vraag op welke gronden de ontheffing of vergunning mag worden geweigerd (ABRvS 24-10-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3487).
- Lex silencio positivo: Artikelleden waarmee de lex silencio positivo (paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) ten overvloede van toepassing werd verklaard of uitgezonderd, zijn vervallen. Daar waar toepasselijkheid van de lex silencio positivo reeds uit de wet voortvloeit, wordt dit in de APV niet meer herhaald. Dit geldt voor artikel 2:11. Ook in gevallen waarin de lex silencio positivo niet reeds op grond van de wet van toepassing is en er evenmin redenen zijn om deze van toepassing te verklaren in de APV, is over de toepasselijkheid van de lex silencio positivo niets bepaald. Dit geldt voor de artikelen 2:1, 2:45, 2:60, 4:6, 4:18, 5:11, 5:33 en 5:34. Ingevolge artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb, geldt de lex silencio positivo immers alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. De lex silencio positivo wordt in de APV nog wel uitdrukkelijk van toepassing verklaard in gevallen waarin dit niet reeds uit de wet voortvloeit, maar het toch wenselijk is te voorzien in een positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen. Dit geldt voor de artikelen 2:6, 2:9, 2:10 en 2:11 voor zover het gaat om activiteiten die niet onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) vallen (voor activiteiten die wel onder de Wabo vallen verklaart die wet de lex silencio positivo immers al van toepassing), 2:67, 5:6, 5:7, 5:8, 5:13 en 5:36. In gevallen waarin de lex silencio positivo op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet van toepassing zou zijn, maar er dwingende redenen van algemeen belang zijn om daar een uitzondering op te maken, wordt de toepasselijkheid van de lex silencio positivo uitdrukkelijk uitgezonderd. Dit geldt voor de artikelen 2:25, 2:28, 2:29 en 2:39 voor zover het gaat om activiteiten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, 2:72, 5:2, 5:15 en 5:18.
- In artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg bepaalde het vijfde lid dat in afwijking van de ontheffingsbepaling (vierde lid) het bevoegde gezag een omgevingsvergunning kan verlenen als sprake is van voorwerpen bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, onder j en k, van de Wabo. Op grond van die bepalingen geldt de ontheffing echter al als omgevingsvergunning. Het vijfde lid is daarop aangepast.
- Evenementen (artikelen 2:24 en 2:25) Voor kleine evenementen geldt geen vergunningsplicht, maar een meldingsplicht. Aan kleine evenementen wordt in artikel 2:25 een aantal eisen gesteld. Deze betreffen in feite een definitie van het begrip klein evenement. Ingevolge artikel 2:24, tweede lid, onder e, werd een straatfeest of buurtbarbecue op één dag kennelijk aangemerkt als klein evenement door de toevoeging van deze woorden tussen haakjes. Die toevoeging is in onderdeel e geschrapt en in het derde lid is nu een definitie van klein evenement opgenomen, waarbij geldt dat het een eendaags evenement is aangevuld met genoemde eisen. Voor door de burgemeester aangewezen

categorieën van vechtsportevenementen of -gala's is geregeld dat als deze als klein evenement aangemerkt moeten worden, de uitzondering op de vergunningplicht zoals neergelegd in artikel 2:25, derde lid, niet van toepassing is. Daarvoor kan dus niet volstaan worden met een melding, maar dient een vergunning aangevraagd te worden. De organisator van een vechtsportevenement of -gala of de aanvrager van de vergunning mag niet van slecht levensgedrag zijn. Het zijn van slecht levensgedrag kan – naast de algemene weigeringsgronden uit artikel 1:8 – aanleiding zijn de vergunning te weigeren.

- Toezicht op speelgelegenheden (hoofdstuk 2, afdeling 10; artikelen 2:38a (nieuw), 2:39 en 2:40) De artikelen in hoofdstuk 2, afdeling 10, 'Toezicht op speelgelegenheden', zijn geherformuleerd, waarbij er gekozen is voor definities in een nieuw artikel 2:38a.
- Verboden gebruik Lachgas (artikel 2:47a). Op dit moment is nog geen landelijk beleid voor lachgasgebruik, maar er is wel steeds meer overlast van het gebruik ervan. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in mei 2019 aangegeven dat hij het als zijn verantwoordelijkheid ziet om beleid te voeren op het voorkomen dan wel beperken van het oneigenlijke gebruik van lachgas. Het lijkt het meest waarschijnlijk dat lachgas onder de Opiumwet gaat vallen. In de tussentijd wordt voorgesteld (ook op meermalen verzoek van de politie) een APV artikel op te nemen, welke na het wijzigen van de lijsten bij de Opiumwet overbodig wordt. Deze nieuwe bepaling maakt lachgas bij overlast gevend gebruik verboden.
- Aanlijn- en muilkorfgebod In artikel 2:59 (gevaarlijke honden) is in het tweede en derde lid uitdrukkelijker aangegeven dat de eigenaar of houder van de hond zich moet houden aan een opgelegd aanlijn- en muilkorfgebod. Dit is mede gebeurd op aanwijzing van het OM in het kader van de handhaving. Overtreding van het gebod moet een gemeente vanzelfsprekend wel strafbaar stellen in artikel 6:1. Het aanlijngebod houdt in dat de lijn een lengte kan hebben van ten hoogste 1,50 meter. In de feitcodes van het OM staat 'kort aangeliend'. Om discussie te voorkomen, hebben wij het woord 'kort' toegevoegd aan de bepaling.
- Toelichting Gevaarlijke honden (artikel 2:59) De toelichting is geactualiseerd, met verwijzing naar Gemeentestem 2017, 79 en 89 'Over honden en brokken, de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten' (delen 1 en 2). Gevaarlijke honden op eigen terrein (nieuw artikel 2:59a) Het aanlijn- en/of muilkorfgebod dat de burgemeester kan opleggen voor het laten verblijven of laten lopen van een gevaarlijke hond op een openbare plaats of op het terrein van een ander (artikel 2:59), is niet in alle gevallen voldoende om bijtincidenten te voorkomen. Deze maatregel voorkomt niet dat mensen geconfronteerd worden met bijtincidenten op privéterrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan postbezorgers en koeriers, maar ook aan bijtincidenten die plaatsvinden binnen een huishouden. Om hier enigszins aan tegemoet te komen is artikel 2:59a opgenomen. Hierin is bepaald dat het de eigenaar of houder van een gevaarlijke hond verboden is die hond zonder muilkorf op zijn terrein los te laten lopen. Het verbod geldt niet als in de bepaling genoemde voorzieningen zijn getroffen waardoor gevaar voor derden in de openbare en vrij toegankelijke privéruimte niet aanwezig is. Gemeenten kunnen desgewenst ook andere voorzieningen benoemen. Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen doordat ze van het terrein ontsnappen.
- Woonoverlast (artikel 2:79) In het tweede lid was opgenomen dat als de burgemeester een last onder dwangsom of bestuursdwang oplegt, hij aanwijzingen kan geven aan de overtreder. Deze aanwijzingen zijn echter (onderdeel van) de last, zodat dit niet uitdrukkelijk bepaald hoeft te worden. Verder was in het tweede lid bepaald dat de burgemeester beleidsregels vaststelt. Het derde lid was facultatief en gaf aan in welke gevallen in ieder

geval sprake is van woonoverlast. De tekst van het tweede en derde lid zijn aangepast en gecombineerd tot een nieuw tweede lid. De verplichting om beleidsregels vast te stellen is geschrapt. Op grond van artikel 4:81 van de Awb blijft de burgemeester bevoegd beleidsregels vast te stellen. Ook wordt bepaald dat de burgemeester bij overtreding in ieder geval een last onder bestuursdwang kan opleggen als zich een van de genoemde situaties voordoet. De burgemeester kan er op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb juncto artikel 125 van de Gemeentewet ook voor kiezen een last onder dwangsom op te leggen.

- Geluidhinder en verlichting (artikel 4:1 en 4:5) De definities in artikel 4:1 zijn aangepast en in alfabetische volgorde geplaatst. In artikel 4:5 is voor begrippen verwezen naar de Wet - en het Besluit geluidhinder.
- Parkeren anders dan op de rijbaan (nieuw artikel 5:10) Dit artikel is toegevoegd naar aanleiding van de uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden van 23 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3927, en de uitleg daarin van het Verdrag inzake verkeerstekens. Verkeersbord E1 (parkeerverbod) geldt alleen voor de rijbaan. De APV-bepaling is nodig om het parkeerverbod ook voor de berm te laten gelden. Daarvoor is dan eigen bebording nodig.
- Collecte- en wervingsrooster In artikel 5:13 (collecteren en leden- of donateurwerving) is de formulering van de vrijstelling van het inzamelings- of wervingsverbod voor instellingen die zijn opgenomen in het collecte- en wervingsrooster aangepast. Opgenomen was dat het college het collecte- en wervingsrooster voor het betreffende kalenderjaar vaststelt. Het college kan daarbij het door het Centraal Bureau Fondsenwerving vastgestelde rooster overnemen. Gebleken is dat met name in het wervingsrooster in de loop van het jaar mutaties optreden. In verband hiermee hebben wij 'voor het betreffende kalenderjaar' geschrapt. Het vaststellingsbesluit van het college kan worden aangemerkt als een (bundel van) beschikking(en). Het college kan daarom aan bijvoorbeeld een gemeenteamttenaar opdragen om namens hem wijzigingsbesluiten te nemen (mandaat). Op die wijze kan de gemeente snel wijzigingen in het rooster doorvoeren.
- Collecteren (artikel 5:13) Dit artikel is gewijzigd door daarin expliciet het werven van donateurs of leden op te nemen. Naast de klassieke inzamelingsacties (de collectes) worden tegenwoordig ook activiteiten verricht ter werving van donateurs of leden, waarbij te kennen wordt gegeven – althans de indruk wordt gewekt – dat de uiteindelijke opbrengst geheel of ten dele bestemd is voor een liefdadig of een ideëel doel. Deze wervingsactiviteiten onderscheiden zich van inzamelingsactiviteiten door het feit dat er geen geld of zaken worden ingezameld en geen intekenlijsten worden ingevuld. In plaats daarvan werft de betreffende instelling leden of donateurs. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de vraag of voor deze wervingsactiviteiten nu wel of geen vergunning moet worden aangevraagd en zo ja wat voor soort vergunning daarvoor precies benodigd is. Om die reden worden wervingsacties nu expliciet geregeld in dit artikel. Omdat aan het Centraal Bureau Fondsenwerving (hierna: CBF) geen wetgevende bevoegdheid toekomt, is de vrijstelling van het collecteverbod voor instellingen met een CBF-keurmerk vervangen door een vrijstelling voor een instelling die is ingedeeld in het door het college voor het betreffende kalenderjaar vastgestelde collecte- en wervingsrooster. Het college moet dus per kalenderjaar (jaarlijks) een collecte- en wervingsrooster vaststellen. Daarbij maakt hij gebruik van het door het CBF gepubliceerde collecte- en wervingsrooster. Voor de in genoemde roosters ingedeelde instellingen geldt de vergunningplicht niet. Op deze manier wordt geborgd dat er in een bepaalde week in een bepaalde gemeente slechts één collecte of werving wordt gehouden en worden de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (een gelijkmatige verdeling van activiteiten door bonafide instellingen) dus geborgd zonder dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is.

Actualiteiten die nog niet hebben geleid tot aanpassingen:

- Vuurwerkvrije zones: Er is een wijziging van het Vuurwerkbesluit aangekondigd op grond waarvan gemeenteraden bij verordening het afsteken van vuurwerk binnen het grondgebied kunnen verbieden. De bedoeling is om gemeenten expliciet de mogelijkheid te geven het gehele grondgebied vuurwerkvrij te maken. Het geheel vuurwerkvrij maken van een gemeente is ingrijpender dan enkel het vuurwerkvrij maken van een deel van de gemeente waarin artikel 2:73 nu voorziet. In een geheel vuurwerkvrij verklaarde gemeente kan immers op geen enkele wijze gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om consumentenvuurwerk af te steken.