



 Minder Regels Meer Kwaliteit

Rapport

Handreiking Ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening

De Ondernemersgerichte
Algemene Plaatselijke Verordening

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'De Ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening (APOV)'.

Het voorstel een ondernemersvriendelijke verordening te maken met minder vergunningen kwam van Tweede Kamerlid Ger Koopmans tijdens een overleg met de Tweede Kamer over de aanpak van regeldruk in juni 2006. De uitdaging om meer concrete suggesties te doen voor het aanpassen van lokale vergunningen is in het kader van het project Vereenvoudiging Vergunningen met enthousiasme opgepakt. Het aanvragen van vergunningen is voor ondernemers immers een tijdrovend en daarom kostbaar proces. Bovendien blijkt uit de praktijk dat de vele vergunningen de mkb-ondernemer vaak onnodig hinderen in het uitoefenen van zijn of haar bedrijf en het doorvoeren van innovaties. Dat minder vergunningen goed is voor het ondernemersklimaat, staat dus buiten kijf.

Niettemin is het vervangen van vergunningen door algemene regels een complexe exercitie. Complex maar niet onmogelijk. Het vergt vooral een andere denkwijze. Een denkwijze die allereerst uitgaat van vertrouwen in ondernemers. Vertrouwen in combinatie met gerichte handhaving, want controle op naleving van regels blijft natuurlijk nodig.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten staat in 2007 voor de omvangrijke klus haar stelsel van modelverordeningen te herzien en daarmee te vereenvoudigen. Met 'de ondernemersgerichte APV' hopen we een zinvolle bijdrage te leveren aan dit proces.

Niet alleen de VNG willen we ondersteunen met dit product. We richten ons ook tot die vooruitstrevende gemeenten die nú aan de slag willen met vermindering van lasten- en regeldruk voor het bedrijfsleven. Gemeenten bieden we met 'de ondernemersgerichte APV' een praktisch instrument aan om een aantal vergunningen te vervangen door algemene regels. Vanzelfsprekend maken gemeenten daarbij een eigen afweging.

Het rapport biedt een handzaam product waarmee zes veelvoorkomende (ondernemers)vergunningen kunnen worden vervangen door algemene regels of in zijn geheel kunnen worden geschrapt.

We hopen u met dit rapport te inspireren uw APV-vergunningen kritisch te beoordelen en lokaal ondernemerschap de ruimte te geven.

Veel succes!



Karien van Gennip
Staatssecretaris van Economische Zaken



Loek Hermans
Voorzitter MKB-Nederland

Inhoudsopgave

Voorwoord

1.	Inleiding	7
2.	Behandeling per onderwerp	9
2.1	Algemeen	9
2.2	Onderwerpen van algemene aard	9
2.2.1	Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen	9
2.2.2	Geldigheidsduur	10
2.2.3	Voorschriften en beperkingen	11
2.2.4	Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing	11
2.2.5	Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning	12
2.3	Specifieke onderwerpen	12
2.3.1	Het plaatsen van objecten op de openbare weg(gedeelte)	12
2.3.2	Het plaatsen van uitstallingen, menu- en reclameborden	13
2.3.3	Het plaatsen van objecten op de weg in verband met tijdelijke werkzaamheden	14
2.3.4	Exploitatievergunning Horeca	15
2.3.5	Exploiteren van terrassen	18
2.3.6	Exploiteren van terrasboten	18
2.3.7	Handelsreclame op gevels	19
3.	Voorgestelde artikelen	21
3.1	Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen	21
3.2	Geldigheidsduur	22
3.3	Voorschriften en beperkingen	22
3.4	Karakter van vergunning of ontheffing	22
3.5	Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing	22
3.6	Het plaatsen van objecten	23
3.7	Exploiteren van terrassen	23
3.8	Exploiteren van terrasboten	24
3.9	Handelsreclame	24
4.	Toelichting	27
4.1	Algemeen	27
4.2	Toelichting op de artikelen	28
4.2.1	Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen	28
4.2.2	Geldigheidsduur	29
4.2.3	Voorschriften of beperkingen	29
4.2.4	Karakter van vergunning of ontheffing	29
4.2.5	Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing	30
4.2.6	Het plaatsen van objecten	31
4.2.7	Exploitatie van terrassen of terrasboten	31
4.2.8	Handelsreclame	31

Bijlagen

1. Inleiding

Voor u ligt 'De Ondernemersgerichte APV', een rapport waarmee MKB-Nederland en het ministerie van Economische Zaken een bijdrage willen leveren aan de verbetering van het gemeentelijk ondernemersklimaat. Het rapport bevat concrete voorstellen voor de aanpassing van de (model-) Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), die onder andere bestaan uit het vervangen van een aantal lokale autonome (ondernemers) vergunningen door algemene regels. Voorstellen om de APV en daarmee de gemeente ondernemersvriendelijker te maken!

Aanleiding

In september 2004 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen opdracht gegeven om te komen met voorstellen voor verbetering van economische relevante vergunningprocedures. In reactie op het rapport van de Taskforce heeft het Kabinet medio 2005 ingestemd met een systematische aanpak via de uitvoering van het project Vereenvoudiging Vergunningen. De doelstelling was helder: minder vergunningen voor burgers en bedrijven en betere dienstverlening door de overheid. Zowel de Rijksoverheid als de VNG heeft voorstellen gedaan tot het schrappen en vereenvoudigen van vergunningen¹. Ministeries zijn gestart met het aanpassen van wet- en regelgeving en de eerste resultaten zijn zichtbaar². De VNG streeft ernaar in 2007 al haar modelverordeningen te herschrijven. Daarnaast zijn gemeenten gestart met het doorlichten van de eigen autonome vergunningen.

Aangezien administratieve lasten en bureaucratie door mkb-ondernemers blijvend als belangrijkste ergernis en belemmering worden bestempeld, heeft ook MKB-Nederland het initiatief genomen veelvoorkomende lokale (ondernemers)vergunningen kritisch te beoordelen. Dit leidde in februari 2006 tot de nota 'Lokale vergunningen doorgelicht' met concrete voorstellen tot het schrappen en vereenvoudigen van gemeentelijke vergunningen.

In deze nota zag de Tweede Kamer medio 2006 aanleiding de Staatssecretaris van Economische Zaken te vragen samen met MKB-Nederland een ondernemersvriendelijke verordening te maken. Deze opdracht hebben beide partijen zich ter harte genomen. Gelet op de voorgenomen herziening van het stelsel van modelverordeningen door de VNG, achtten de partijen het opstellen van een geheel zelfstandige ondernemersverordening niet opportuun. In plaats daarvan is gekozen voor een beschrijving van een alternatieve denkwijze, gecombineerd met de concrete uitwerking van enkele belangrijke artikelen. Deze sluiten aan bij de bestaande APV's en kunnen door gemeenten worden overgenomen. Dit laat onverlet dat de voorstellen in dit rapport bovenal bedoeld zijn ter inspiratie van de VNG bij het herschrijven van de model-APV.

Selectie artikelen

Dit rapport beperkt zich tot (autonome) vergunningen die voortkomen uit de model-APV van de VNG, die regelmatig moeten worden aangevraagd door ondernemers, vooral in het midden- en kleinbedrijf, te weten:

- de objectvergunning
- de uitstalvergunning (inclusief vergunning reclamebord)
- de verkeersontheffing / tijdelijke verkeersmaatregel
- de exploitatievergunning Horeca
- de terrasvergunning en terrasbootvergunning
- de handelsreclamevergunning

¹ Zie de Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen van 29 april 2006 van de Staatssecretaris van EZ op www.vereevoudigingvergunningen.nl (documenten / Kamerstukken)

² Zie de Oktoberbrief Vereenvoudiging Vergunningen van 9 oktober 2006 van de Staatssecretaris van EZ

Naast de selectie van APV-artikelen die verband houden met de hierboven genoemde vergunningen, is ook een aantal algemene artikelen geselecteerd:

- beslistermijnen en invoering financiële prikkels bij termijnoverschrijding
- geldigheidsduur van vergunningen
- voorschriften en beperkingen bij vergunningverlening
- karakter van vergunning of ontheffing
- weigering, wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing

In hoofdstuk 2 wordt toegelicht waar juist voor genoemde (en onderling samenhangende) vergunningen de mogelijkheden voor verbetering van de regelgeving liggen. In het derde hoofdstuk zijn, indien relevant, voorstellen voor nieuwe artikelen in de APV opgenomen. Het vierde hoofdstuk bevat de toelichting op die artikelen.

Uitgangspunt

Het belangrijkste uitgangspunt in dit rapport is de verschuiving van algemeen wantrouwen vooraf naar vertrouwen vooraf in combinatie met effectief toezicht en gerichte handhaving. Dat betekent het toestaan van activiteiten mits voldaan wordt aan een aantal eisen, in plaats van verbieden tenzij een vergunning is verleend. In de artikelen in het derde hoofdstuk wordt een activiteit in principe verboden, tenzij bij de uitoefening van die activiteiten aan in dat artikel geformuleerde eisen wordt voldaan. Gaat een ondernemer goed om met het in hem gestelde vertrouwen dan is er niets aan de hand. In het andere geval overtreedt de ondernemer het verbod en kan het bevoegde gezag handhavend op treden. Tenzij de ondernemer ontheffing heeft gevraagd en het bevoegd gezag van mening is dat er na een afweging van alle belangen reden is om die te verlenen. Die inrichting van de regels is wel even wennen, zelfs voor partijen die ondernemers vertegenwoordigen. We zijn gedeformeerd in het denken in risico's en het stelselmatig afdekken ervan. Heel zichtbaar is dat in de reactie van de overheid om bij incidenten meteen nieuwe regels te introduceren.

Het bieden van ruimte aan ondernemerschap met de mogelijkheid tot het beperken van uitwassen, vereist een omslag in denken van veel partijen. Dat maakt het schrappen van vergunningen tot een buitengewoon uitdagend proces. Om dat proces succesvol te kunnen afronden is behalve een pragmatische benadering ook de nodige politiek-bestuurlijke moed nodig.

Uiteraard beseffen de betrokkenen bij dit project dat een gemeentebestuur meer dan alleen de belangen van ondernemers heeft af te wegen. Daar is bij het formuleren van de voorstellen rekening mee gehouden. Deze nota is opgesteld met oog voor overige belangen, maar zoals benadrukt vanuit het principe van vertrouwen vooraf.

Methode van onderzoek

Op basis van een plan van aanpak van MKB-Nederland en het ministerie van Economische Zaken heeft de Utrechtse Juristen Groep (UJG) onderliggend onderzoek uitgevoerd, alsmede het rapport opgesteld. Een begeleidingscommissie bestaande uit MKB-Nederland, het ministerie van Economische Zaken, de Vereniging van Evenementen Makers en Koninklijk Horeca Nederland bracht zowel inhoudelijke expertise in als kennis van de dagelijkse praktijk.

2. Behandeling per onderwerp

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden onderwerpen die samenhangen met (autonome) gemeentelijke vergunningen nader toegelicht. Per onderwerp wordt duidelijk gemaakt welke overwegingen ten grondslag liggen aan de selectie, de huidige praktijk en de voorgestelde wijzigingen in de APV. Elk van de onderwerpen is benaderd vanuit het uitgangspunt ‘*vertrouwen vooraf in combinatie met gericht handhaven*’.

Het openbaar bestuur kan haar vertrouwen in goed ondernemerschap gecombineerd met de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven tot uitdrukking brengen in de keuze van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld door het schrappen of vereenvoudigen van regels of door vergunningplichten te vervangen door meldingsplichten of algemene regels. Dit betekent dat het bereiken van de beoogde doelstellingen plaats vindt op een wijze die zo min mogelijk lasten oplevert. Vertrouwen waar het hoort, regels waar het moet! In het laatste geval dienen die regels doeltreffend en doelmatig te zijn en te voldoen aan het beginsel van subsidiariteit en evenredigheid. Het realiseren van een beleidsdoel mag geen onevenredige nadelige effecten hebben voor ondernemers. Andere aspecten die de kwaliteit van regelgeving bepalen zijn de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan. Daarom is het van belang om regels te maken die eenvoudig, duidelijk en toegankelijk zijn. Het eenvoudig en minimaal inrichten van regels geldt niet alleen voor vergunningen, maar evenzeer voor situaties waarbij in plaats daarvan wordt gekozen voor bijvoorbeeld ontheffingen of een meldingsplicht.

Regels die in het licht van het geformuleerde uitgangspunt gestalte krijgen op de hiervoor geschetste wijze³, dragen in belangrijke mate bij aan het structureel borgen van ieders belangen, waaronder die van ondernemers.

Paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk is gewijd aan enkele onderwerpen van algemene aard. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de specifieke activiteiten behandeld, waarvoor in de huidige situatie vaak nog een vergunning is vereist.

2.2 Onderwerpen van algemene aard

2.2.1 Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen

Beslistermijnen

De hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) met betrekking tot het nemen van een beslissing op een aanvraag, namelijk binnen een ‘redelijke’ termijn, wordt door gemeenten geconcretiseerd om discussie over redelijkheid te voorkomen. Op dit moment hanteren veel gemeenten in hun APV nog uiteenlopende termijnen voor de beslissing op een vergunningaanvraag.

Het is zaak om de eenvoud en duidelijkheid van de hoofdregel van de Awb tot zijn recht te laten komen. Ondernemers weten daardoor op voorhand waar ze aan toe zijn. De termijn van twee maal acht weken (dus maximaal zestien weken) is in het algemeen redelijk. Veel gemeenten blijken goed in staat om binnen die termijn tot een besluit op aanvraag te komen.

Termijnoverschrijdingen hebben in de meeste gevallen niets te maken met de omvang van risico’s en belangen, maar zijn te wijten aan gebrekkige organisatie van het proces van vergunningverlening. Verwacht mag worden dat door het efficiënter en effectiever uitvoeren van besluitvormingsprocessen – inclusief de interne en externe advisering en toetsing - het voor bestuursorganen mogelijk moet zijn om binnen (twee maal) acht weken tot een beslissing op een aanvraag te komen.

³ Zie verder ‘Aanwijzingen voor de (decentrale) regelgeving; Ministerie van Justitie & VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.

Financiële prikkels tijdig beslissen

De Wet “Dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen”⁴ zal er mede toe leiden dat in die gevallen dat een bestuursorgaan niet tijdig een beschikking op een aanvraag geeft, het aan de aanvrager een dwangsom verbeurt. Bij het van kracht worden van deze wet wordt in de Awb na paragraaf 4.1.3.1 een paragraaf toegevoegd. Die paragraaf ‘Dwangsom bij niet tijdig beslissen’ is van toepassing op besluiten van bestuursorganen indien dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.

De gemeente die niet tijdig op de aanvraag beslist, is aan de aanvrager een dwangsom verschuldigd die over een periode van maximaal 42 dagen uiteindelijk maximaal €1.260 bedraagt. Voordat het zover komt, moet de aanvrager in elk geval zelf de gemeente in gebreke stellen. Daarvan is pas sprake twee weken nadat de termijn is verstreken en ingebrekestelling in die periode heeft plaatsgevonden. De gemeente heeft in feite een maximale termijn van achttien weken om zonder gevolgen te kunnen beslissen op een aanvraag.

In de vorige paragraaf is gepleit voor een beslistermijn van maximaal acht weken (met verlenging met nog eens acht) hetgeen aansluit bij de gangbare maximumtermijn in artikel 4:13, tweede lid van de Awb. Het eerste lid van dat artikel geeft aan dat een beschikking binnen een ‘redelijke termijn’ dient te worden genomen, wanneer een expliciete termijn ontbreekt. Acht weken is een redelijke termijn, tenzij het bestuursorgaan aangeeft waarom die termijn niet haalbaar is en daarbij duidelijk maakt wanneer de ondernemer wél zijn beschikking tegemoet kan zien.

Lex silencio positivo

Naast financiële prikkels voor gemeenten om tijdig te beslissen kan een gemeente ook besluiten tot invoering van het mechanisme van de fictieve positieve beslissing bij fatale termijn, de zogenaamde ‘Lex silencio positivo’. In dat geval wordt een vergunning geacht te zijn verleend wanneer een vergunningverlener niet binnen de wettelijke termijn een besluit op een aanvraag heeft genomen. Wanneer het afschaffen van vergunningen of het vervangen door algemene regels niet mogelijk is kan invoering van de Lex silencio positivo een goede prikkel zijn om tot betere vergunningverlening te komen.

De VNG heeft recent besloten om in modelverordeningen bij een beperkt aantal vergunningen (zoals de vergunning handelsreclame) de Lex silencio positivo toe te passen. Gemeenten en VNG zullen bij de doorlichting van vergunningen nieuwe mogelijkheden voor toepassing van de Lex silencio positivo in kaart brengen, mede daartoe aangezet door artikel 13 van de EU-richtlijn Diensten. In deze richtlijn is opgenomen dat bij het uitblijven van een antwoord binnen de wettelijke termijn de vergunning geacht wordt te zijn verleend, tenzij dat op grond van dwingende redenen van algemeen belang (inclusief belangen van derden) anders is bepaald.

2.2.2 Geldigheidsduur

Gemeenten verlenen vergunningen voor activiteiten die tijdelijk of voortdurend van aard zijn. Evenementen of het plaatsen van mobiele kranen zijn voorbeelden van tijdelijke activiteiten. Een activiteit waarbij de tijdelijke aard geen rol speelt is bijvoorbeeld de exploitatie van een horecabedrijf. In het laatste geval is het wenselijk om vergunningen voor onbepaalde tijd te verstrekken, met de kanttekening dat voor aspecten of activiteiten die wel een tijdelijk karakter hebben een voorziening, in de vorm van een meldingsplicht, moet worden getroffen. De aanleiding om voor voortdurende activiteiten vergunningen voor bepaalde tijd te verstrekken is vaak de behoefte van de gemeente om vooraf te reguleren of de vinger aan de pols te houden.⁵

⁴ Voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan; Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 934, A.

⁵ Aansluiting wordt dan gevonden met de EU richtlijn diensten, die in art. 11 het volgende zegt: “een verleende vergunning heeft geen beperkte geldigheidsduur, tenzij”

Deze vorm van verkapt toezicht en handhaving gaat niet uit van vertrouwen in goed ondernemerschap en is bovendien onevenredig belastend. Voor elke (herhalende) vergunningverlening moet immers een nieuwe aanvraag worden ingediend, adviezen worden ingewonnen, beoordelingen plaatsvinden, leges worden betaald etc. De lasten daarvan komen grotendeels bij de ondernemer te liggen.

Goed beheer van informatie over een onderneming maakt het mogelijk om vergunningen af te geven voor onbepaalde tijd en door middel van administratieve controles ook de vinger aan de pols te houden. De mogelijkheden daarvoor zijn er. De overheid moet daarbij het vertrouwen hebben dat een ondernemer ook zijn weg naar de gemeente weet te vinden wanneer zijn bedrijfsmatige activiteiten niet meer binnen de voorwaarden van de vergunning passen. Voor activiteiten waar de tijdelijke aard geen rol speelt en een gemeente wenst te reguleren door middel van vergunningen, dient de vergunning dus voor onbepaalde tijd te worden afgegeven.

2.2.3 Voorschriften en beperkingen

Bestuursorganen hebben de bevoegdheid om voorschriften en beperkingen aan vergunningen of ontheffingen te verbinden. Om dit kenbaar te maken aan de aanvrager van een vergunning is deze bevoegdheid expliciet in de APV opgenomen. In de praktijk worden vaak dezelfde voorschriften of beperkingen aan een verleende vergunning of ontheffing verbonden. En is dus geen sprake van een “maatwerk” beoordeling vooraf. Dit soort vergunningen of ontheffingen kunnen dan door algemene regels of een meldingsplicht worden vervangen. Ook worden voorschriften en beperkingen pas bij het verlenen van een vergunning of ontheffing gesteld op basis van de specifieke omstandigheden, de activiteiten en de te beschermen belangen. Deze vergunningen of ontheffingen kunnen niet eenvoudig door meldingsplichten of algemene regels worden vervangen. Ook wanneer voorschriften en beperkingen zich in de praktijk ten opzichte van elkaar niet onderscheiden en er sprake lijkt te zijn van een vaste set van voorschriften, is er geen sprake van een noodzakelijke differentiatie bij het reguleren van inrichtingen of activiteiten.

Voorschriften kunnen ook op een minder belastende wijze in samenhang met een bepaalde activiteit worden gebracht, bijvoorbeeld door in de APV ten aanzien van de te reguleren onderwerpen te voorzien in algemene voorschriften of bijzondere voorschriften samenhangend met de beoogde activiteit en de bedrijfsvoering van de inrichting. Aanvullend kan dan ontheffing worden verleend voor die situaties waarin de afweging van de belangen en risico's dat rechtvaardigt.

2.2.4 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

De keuze om de vergunning of ontheffing persoonsgebonden te laten zijn, wordt in de huidige praktijk ingegeven door de wens van bestuursorganen om zicht te houden op de personen, die in de gemeente bepaalde activiteiten (laten) verrichten of inrichtingen (laten) exploiteren. Gemeenten willen weten ‘voor wiens rekening en risico’ het bedrijf wordt geëxploiteerd of activiteiten worden verricht. Zij verschaffen zich die kennis door te kiezen voor de persoonsgebonden (en niet overdraagbare) vergunning. De persoonlijke kwaliteiten van de persoon van de aanvrager wordt door de gemeente als een belangrijk criterium genoemd om het persoonsgebonden karakter van de vergunning te rechtvaardigen.

De persoonlijke vergunning is in principe niet overdraagbaar. Het bestuursorgaan kan de mogelijkheid van overdracht van de persoonsgebonden vergunning wel bieden. Vaak gaat de voorkeur van gemeenten nu nog uit naar de persoonlijke vergunning, die niet overdraagbaar is.

Ook in het licht van de Wet Bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) lijkt een persoonlijke vergunning op het eerste gezicht een logische keuze. Nadere beschouwing van de Wet Bibob, in het bijzonder artikel 3, leert dat het ernstig vermoeden van gevaar van financiering van de inrichting en/of het gebruik van de vergunning voor strafbare

feiten het centrale element vormt en dat ook een eenmaal verleende vergunning kan worden ingetrokken wanneer de omstandigheden van artikel 3 Wet Bibob zich voordoen. Het is dus niet noodzakelijk om een persoonlijke vergunning in te voeren om daarmee de mogelijkheid te hebben voor toepassing van de Wet Bibob.

Vertrekpunt voor gemeenten behoren de belangen te zijn die met een gekozen regeling worden gediend. Wanneer feitelijk gezien de kwaliteiten van de vergunninghouder geen rol van betekenis spelen, staat niets in de weg om te kiezen voor het afgeven van een zaaksgebonden vergunning. Dat is een vergunning die afhangt van en verbonden is met het object en daardoor overdraagbaar is. Als de kwaliteiten van de vergunninghouder en/of andere werkzame personen (leidinggevend) wel een zekere rol van betekenis spelen kan de te verstrekken vergunning nog steeds zaaksgebonden zijn met persoonsgerelateerde voorschriften, al dan niet gecombineerd met een melding bij persoonsgerelateerde wijzigingen.

2.2.5 Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing

Het instrument van de vergunning is bij uitstek geschikt om bij veranderende omstandigheden activiteiten van ondernemingen te reguleren, bijvoorbeeld als gevolg van handelingen van de ondernemer zelf of door veranderende bestuurlijke inzichten. In beide gevallen gelden wel zware eisen aan de toepassing van deze discretionaire bevoegdheid.

De vergunningaanpak roept veel wrevel op bij ondernemers. Dat hangt samen met een perceptie van onzekerheid en willekeur. Toch moet bestuursorganen de mogelijkheid worden geboden om terug te komen op eerder vergunde activiteiten. De introductie van de 'schorsing' (naast wijziging of intrekking) stelt het bestuursorgaan in staat om een lichtere maatregel te treffen dan de intrekking van een vergunning. De ondernemer kan gedurende de schorsingsperiode orde op zaken stellen of de gewenste situatie realiseren en vervolgens vanaf dat moment zijn activiteiten direct hervatten.

2.3 Specifieke onderwerpen

2.3.1 Het plaatsen van objecten op de openbare weg(gedeelte)

Huidige situatie

De objectvergunning wordt aangevraagd indien een bedrijf de openbare weg wil gebruiken voor andere doeleinden dan de publieke functie ervan. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om het plaatsen van objecten op gemeentegrond zoals steigers, puinbakken, containers, keetcontainers, plantenbakken etc. Bij het verstrekken van de objectvergunning kan het bestuursorgaan in beschouwing nemen de verkeersveiligheid, aspecten van welstand en het mogelijke gevaar of de hinder die de stoffen of voorwerpen voor personen of goederen kunnen opleveren.

Objectvergunning in de praktijk

Bedrijven in de bouwsector zoals schilders, aannemers en dakdekkers die regelmatig gebruik maken van tijdelijke objecten op de openbare weg, zoals een steiger, kunnen in een aantal gemeenten kiezen voor een vergunning die een heel jaar geldig is of een vergunning per plaatsing van het object.

Het feit dat gemeenten ondernemers de mogelijkheid bieden om voor de duur van een kalenderjaar een vergunning aan te vragen, zonder dat vooraf vast staat waar het object zal worden geplaatst, maakt duidelijk dat *vermeende* aspecten van verkeersveiligheid, welstand, gevaar of hinder voor de omgeving geen rol van betekenis spelen. Tijdelijke objectvergunningen worden bovendien vrijwel altijd verleend vanwege het belang van (ver)bouw- en onderhoudswerkzaamheden.

Daarnaast moeten veel ondernemers in de detailhandel en horeca voor het plaatsen van een plantenbak tegen de gevel ook een objectvergunning aanvragen terwijl plantenbakken van burgers

over het algemeen zonder vergunning worden toegelaten. De objectvergunning lijkt primair als instrument gebruikt te worden om leges te heffen.

Precariobelasting

Naast de legesheffing voor objectvergunningen, worden in veel gemeenten ook precariobelasting geheven over de oppervlakte gemeentegrond die het object in beslag neemt. De bestuurlijke lasten zijn echter vele malen hoger dan de opbrengsten ervan. Een steiger die gedurende drie weken wordt geplaatst of een plantenbak van 0,5 m² leveren bijzonder weinig inkomsten op, welke niet opwegen tegen de kosten ten behoeve van de handhaving en inning. Daarnaast verhoogt de precariobelasting ook nog de lasten voor de ondernemer. Voorgesteld wordt het heffen van precario over tijdelijke objecten en objecten kleiner dan bijvoorbeeld twee m² te schrappen.

Overwegingen

In het licht van het stellen van vertrouwen in goed ondernemerschap dient het bestuursorgaan zich niet zonder meer te mengen in de plaatsing van objecten op de openbare weg. Op de ondernemer die een object plaatst rust een al lang bestaande civielrechtelijke zorgplicht om datgene te doen, dat redelijkerwijze mag worden verwacht om de veiligheid te waarborgen. Handelt de ondernemer niet zorgvuldig, dan kunnen burgers binnen het stelsel van het civiel recht een ondernemer aanspreken. Uiteraard kan dit ook via klachten van burgers kenbaar worden gemaakt aan de gemeente (conform de huidige praktijk) en kan indien nodig handhavend worden opgetreden. Maar het past een terugtrekkende overheid om ook in deze situaties te durven vertrouwen op het gezonde verstand van de ondernemer.

Oplossing

Het is mogelijk om te komen tot een formulering van een artikel voor plaatsing van elke soort van objecten (met uitzondering van terrassen). Daaronder kunnen worden begrepen de uitstallingen, menu- en reclameborden (zie paragraaf 2.3.2) en objecten op de weg in verband met (ver)bouwwerkzaamheden (zie paragraaf 2.3.3). In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt een voorstel gedaan voor een artikel, waarin wordt vastgelegd onder welke omstandigheden de plaatsing van de genoemde objecten niet is toegestaan. Dit maakt een vergunning in de meeste gevallen overbodig.

2.3.2 Het plaatsen van uitstallingen, menu- en reclameborden

Huidige situatie

In veel gemeenten is in de APV de vergunningplicht voor uitstallingen, reclame- en menuborden opgenomen. Het verschilt per gemeente of hiervoor de objectvergunning, een aparte winkeluitstalvergunning en/of vergunning (of ontheffing) reclamebord wordt gehanteerd. Hoofdredeën om hiervoor een stelsel van ontheffing of vergunning te hanteren zijn verkeersveiligheid, reguleren van het aantal uitstallingen en reclameborden of overlast voor de burens. Naast het heffen van leges maken veel gemeenten gebruik van de mogelijkheid precario te heffen voor het (met een vergunning) plaatsen van een winkeluitstalling. Voor een reclamebord dat zichtbaar is vanaf de openbare weg, kan precario- of reclamebelasting worden geheven.

Aan die vergunningen liggen dezelfde soort overwegingen ten grondslag als aan de objectvergunning, namelijk:

- het waarborgen van de verkeersvrijheid in de meest ruime zin van het woord; vooral het voetgangersverkeer moet onbelemmerd kunnen plaatsvinden, alsook de doorgang van de verzorgende diensten (politie, brandweer en ambulance);
- handhaving van de openbare orde;
- minimalisering van de ruimte die de winkeluitstallingen op de openbare weg mogen gebruiken; en

- beperken of voorkomen van overlast.

Vergunningen winkeluitstalling en reclame- / menuborden in de praktijk

In elke (grote) winkelstraat treft men reclameborden en uitstallingen (o.a. kledingmanden, kaartenrekken en kippengrillen) aan op straat. Ondernemers moeten voor die objecten één of meerdere vergunning aanvragen, terwijl daar geen individuele voorschriften aan verbonden worden. Met een eenvoudige set algemene regels kunnen in een reguliere winkelstraat al tientallen vergunningen worden afgeschaft. Reclameborden zijn, mits wordt voldaan aan een aantal algemene regels, vrijwel altijd toegestaan, weliswaar met vergunning. Voor uitstallingen geldt in de praktijk dat een aantal gemeenten gebieden aanwijst waar helemaal geen uitstallingen zijn toegestaan of waar dit alleen onder strikte regels mogelijk wordt gemaakt.

Overwegingen

Een winkelier of horecaondernemer moet op dit moment vaak per reclamebord, menubord of uitstalling een vergunning aanvragen. In de praktijk hanteren gemeenten vooral algemene regels en richtlijnen voor het plaatsen van reclame- en menuborden en uitstallingen, gecombineerd met een vergunningstelsel. Gezien het ontbreken van toegevoegde waarde van het vergunningstelsel in het kader van het reguleren van het plaatsen van reclame- en menuborden en uitstallingen, strekt het tot aanbeveling de vergunningenplicht te schrappen en slechts bestaande algemene regels te hanteren. Regels die in het bijzonder betrekking hebben op verkeersveiligheid. In het geval er sprake is van overlast voorziet het civiele recht of (liever nog) het gezonde verstand in een aanvaardbare oplossing. Precario heffen over relatief kleine objecten als reclameborden en uitstallingen is gezien de administratieve én bestuurlijke lasten niet logisch.

Oplossing

In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt voorgesteld het plaatsen van menu- en reclameborden en uitstallingen (als bijzondere objecten) toe te staan, op voorwaarde dat niet in strijd wordt gehandeld met een aantal algemene regels. Deze algemene regels zijn duidelijk en concreet geformuleerd. De handhaving wordt hierdoor veel eenvoudiger en efficiënter. Door middel van een reclamenota en/of reclamerichtlijnen kunnen extra algemene criteria worden vastgesteld. Een voorbeeld van dit soort algemene richtlijnen voor objecten, waaronder uitstallingen en reclameborden, treft u aan in de bijlage 1.

Het plaatsen van uitstallingen en reclameborden kan worden gezien als een verbijzondering van het 'plaatsen van objecten'. Het artikel bevat voorwaarden voor de "vrije" plaatsing van uitstallingen en reclameborden. Op de ondernemer rust de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een verantwoorde uitstalling of reclame-uiting. Via algemene richtlijnen kan deze verantwoordelijkheid geconcretiseerd worden.

2.3.3 Het plaatsen van objecten op de weg in verband met tijdelijke werkzaamheden

Huidige situatie

Indien een ondernemer werkzaamheden verricht met een voertuig (zoals een hijskraan, een verhuishwagen of andere verplaatsbare voertuigen) kan dat ertoe leiden dat het verkeer tijdelijk wordt gestremd, of dat een parkeervak of trottoir tijdelijk wordt gebruikt, waardoor afgeweken moet worden van de normale verkeerssituatie. Het plaatsen van objecten door een ondernemer in deze situatie hangt samen met de noodzaak van de ondernemer om zijn bedrijfsactiviteiten te verrichten in de wetenschap dat hij verkeersoverlast gaat veroorzaken. In tegenstelling tot de situatie in paragraaf 2.3.1 bestaat er voor deze activiteit geen alternatief.

De ondernemer kan bij de gemeente toestemming vragen om eenmalig of een korte periode een weg te stremmen of parkeervakken of trottoirs te gebruiken. De ondernemer verzoekt dan om een tijdelijke verkeersmaatregel, in sommige gevallen in combinatie met een tijdelijke

verkeersontheffing. Het verschilt per gemeente en per situatie of de tijdelijke verkeersmaatregel aangevraagd moet worden bij de gemeente, dan wel bij de politie. Bij het verlenen van een tijdelijke verkeersmaatregel houdt de gemeente rekening met de bereikbaarheid en veiligheid. Een tijdelijke verkeersmaatregel wordt in het algemeen verleend voor de duur dat er daadwerkelijk gewerkt wordt.

Overwegingen

Ondernemers beseffen heel goed dat onnodige (langdurige) stremming van verkeer niet wenselijk is. Voor kortdurende stremmingen is vereenvoudiging van de huidige regulering en samenhangende eisen wenselijk. Dat voorkomt dat bedrijven door de vergunningverlening in de knel komen, bijvoorbeeld in de situatie dat weersomstandigheden er toe leiden dat geen gebruik gemaakt kan worden van de vergunning voor de tijd dat deze is afgegeven.

Bovendien lijkt een verkeersontheffing in de volgende gevallen niet noodzakelijk:

- indien het verkeer niet wordt gestremd;
- indien gebruik gemaakt wordt van (onbetaalde) parkeerplaatsen;
- bij tijdelijke stremming van het verkeer in woonstraten (melding is dan wel wenselijk);
- indien het werkzaamheden betreft waarbij het object op de stoep geplaatst kan worden.

Het artikel in de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot de tijdelijke verkeersmaatregel en verkeersontheffing is een *'kan'-bepaling*. Dat wil zeggen dat het bevoegde bestuursorgaan ten opzichte hiervan discretionair bevoegd is. Dit houdt in dat ook al wordt in sommige gevallen de Wegenverkeerswet 1994 overtreden, algemene regels opgesteld kunnen worden aangaande het plaatsen van objecten ten behoeve van onderhoudswerkzaamheden en de tijdelijke verkeersmaatregel en de ontheffing buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Op deze wijze kan de bereikbaarheid en de veiligheid gewaarborgd worden. Wanneer niet aan de algemene regels kan worden voldaan, dan dient alsnog een tijdelijke verkeersmaatregel, al dan niet in combinatie met een tijdelijke verkeersontheffing aangevraagd te worden.

In de praktijk beschikt het bevoegd gezag over de mogelijkheid om op grond van het algemene gevaarzettingsartikel van de Wegenverkeerswet (artikel 5) in voorkomende gevallen repressief op te treden. Dit artikel bepaalt dat het voor een ieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt of kan worden gehinderd.

Oplossing

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in de APV voor het plaatsen van deze objecten eigenlijk geen regels hoeven te worden opgenomen. Het in paragraaf 3.6 nieuw voorgestelde artikel voor het plaatsen van objecten verschaft de gemeente een kapstok om op grondslag van de APV op te treden, wanneer de gemeente meent dat artikel 5 van de Wegenverkeerswet niet voldoet.

2.3.4 Exploitatievergunning Horeca

Huidige situatie

Voor het uitbaten van een horecabedrijf, met verstrekking van alcohol, zijn op dit moment in veel gemeenten twee vergunningen vereist: een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) en de exploitatievergunning horecabedrijf uit de APV. De eerste ziet toe op sociaalhygiënische - en sociaaleconomische aspecten van het verstrekken van alcoholhoudende drank. De exploitatievergunning horeca strekt ter bescherming van de openbare orde en veiligheid, alsmede het woon- en leefklimaat in de omgeving van een horecabedrijf.

Beide stelsels kunnen dus naast elkaar bestaan. Een aantal gemeenten werkt aan gecoördineerde behandeling van de aanvraag van beide vergunningen, vooruitlopend op de coördinatiebepaling in het voorstel herziening Drank- en Horecawet (ligt bij de Raad van State).

Drank- en Horecawetvergunning

In een Drank- en Horecawetvergunning moet worden vermeld de natuurlijke perso(o)n(en) of rechtsperso(o)n(en) aan wie de vergunning is verleend, de leidinggevend(en), tot welke bedrijfsuitoefening de vergunning strekt, de plaats waar de inrichting zich bevindt, de situering en de oppervlakten van de horecalokaliteit en terrassen en de voorschriften of beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden.

Voor het verkrijgen van de vergunning worden bepaalde persoonsgebonden eisen gesteld aan de leidinggevend(en) in de inrichting.⁶ Leidinggevend(en) moeten ook voldoen aan moraliteitseisen (zoals het niet hebben van een strafblad) die in de praktijk zeer rekbaar kunnen worden geïnterpreteerd.

De Drank- en Horecawet kent een limitatief aantal concrete weigeringsgronden, waaraan door de introductie van de Wet Bibob nog een extra persoonsgebonden weigerings- of intrekingsgrond is toegevoegd. Daardoor kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken wanneer er, gelet op de criminele antecedenten van de vergunningaanvrager of vergunninghouder, ernstig vermoeden van gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt voor criminele activiteiten en/of de inrichting met crimineel geld is gefinancierd. Kortom, met de Drank- en Horecawetvergunning is toetsing op sociaalhygiënische en sociaaleconomische criteria goed geborgd.

Exploitatievergunning horeca

De exploitatievergunning in het kader van de APV ziet primair toe op zaaksgebonden aspecten, namelijk de inpassing van een horecabedrijf in het bestaande woon- en leefklimaat en de invloed hiervan op de openbare orde en veiligheid. Steeds meer gemeenten zijn er toe overgegaan om de exploitatievergunning persoonsgebonden te maken. Dit is niet rationeel of doelmatig, de vergunning ziet immers toe op de inrichting zelf en de inbedding in de omgeving en dus niet op de persoon van de ondernemer. Het is ook niet nodig, omdat de ondernemer en andere leidinggevend(en) al getoetst worden op de moraliteitseisen bij het verlenen of wijzigen van de (persoonsgebonden) Drank- en Horecawetvergunning. Tot slot is de persoonsgebondenheid van de exploitatievergunning ook slecht voor de verkoopbaarheid van een horecabedrijf.

Overwegingen

Een persoonsgebonden exploitatievergunning is niet gewenst. Ook als zaaksgebonden vergunning is nut en noodzaak van de exploitatievergunning discutabel. In de meeste gevallen geven gemeenten desondanks aan de exploitatievergunning te hanteren om:

- het aantal horecabedrijven van een bepaald type in een bepaald gebied te kunnen reguleren;
- handhavingsmogelijkheden te hebben (intrekken vergunning)
- sluitingstijden te kunnen reguleren.

Deze aspecten zijn echter ook op andere wijze te borgen:

- een gemeente heeft voldoende mogelijkheden om handhavend op te treden tegen horecabedrijven die daar aanleiding toe geven. Dat kan via de APV, administratiefrechtelijke handhaving, de Drank- en horecawet (met binnenkort ook mogelijkheid van schorsing) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro).
- in gemeenten worden al gedetailleerde bestemmingsplannen gemaakt die de toelaatbaarheid van horeca op bepaalde plaatsen op basis van het criterium woon- en leefmilieu afdoende beoordelen en toetsen.
- een gemeente kan zowel in de APV als in een horecanota de sluitingstijden regelen.

⁶ Leidinggevend(en) zijn de natuurlijke persoon of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico het horecabedrijf wordt uitgeoefend, de natuurlijke persoon, die de algemene leiding geeft aan een onderneming, waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend in één of meer inrichtingen en de natuurlijke persoon, die onmiddellijke leiding geeft aan de uitoefening van een horecabedrijf in een inrichting.

Het bovenstaande wordt bevestigd door het feit dat de huidige model APV van de VNG reeds de mogelijkheid tot opheffing c.q. vrijstelling van de exploitatievergunningplicht vermeldt voor daartoe aangeduide soorten horecabedrijven, onder voorwaarde dat door de exploitatie van een horecabedrijf de woon- en leefmilieusituatie in de omgeving van het horecabedrijf of de openbare orde niet op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed.

Aanvullend op bovenstaande overwegingen geldt dat:

- het opnemen van algemene, voor iedere inrichting geldende beleidsregels in bijvoorbeeld een horecanota meer duidelijkheid schept voor alle betrokkenen.
- bij verlenging of wijziging van de vergunning bedrijven steeds weer te maken krijgen met de nodige administratieve rompslomp en hoge leges, naast de bestuurlijke lasten van gemeenten.
- in de praktijk blijkt dat er vooral sprake is van overname en continuering van bestaande bedrijven en nauwelijks vestiging van nieuwe horecabedrijven. Ondernemers worden dus steeds geconfronteerd met administratieve lasten voor een omgevingsgerelateerde toets die in de betreffende situatie al heeft plaatsgevonden.

Voor horeca-inrichtingen waar geen alcohol wordt verstrekt (de zogenaamde droge horeca), die niet onder de Drank- en horecawet vallen, is de exploitatievergunning buitengewoon disproportioneel. Deze inrichtingen lijken vaak meer op winkels dan horeca-inrichtingen. De risico's zijn verwaarloosbaar. De VNG heeft bij de herziening van de modelverordeningen aangegeven een aantal van deze activiteiten (zoals ijssalons en tearooms) vergunningvrij te laten. Voor droge horeca, waarbij de risico's om andere redenen dan alcoholgebruik toch te groot worden geschat of niet op voorhand zijn in te schatten, bestaat al het alternatief van het op eenvoudige wijze verlenen van "verlof alcoholvrij" op grond van lokale verordeningen. Indien een gemeente dat noodzakelijk acht kan overigens ook bij de specifieke segmenten binnen de droge horeca (zoals coffeeshops) een relatief zwaar middel als de moraliteitstoets zoals op grond van de Drank- en Horecawetvergunning worden toegepast.

Wanneer de gemeente onverhoopt toch meent vast te moeten houden aan een exploitatievergunningplicht, dan is het standaard verlenen van een kostenloze ontheffing van de exploitatievergunningplicht een uiterste alternatief. Voldoet een bedrijf achteraf niet aan de normen, dan kan de ontheffing geschorst dan wel ingetrokken worden. Hiermee wordt aangesloten bij het basisuitgangspunt van vertrouwen vooraf en wordt de lastendruk voor ondernemers sterk ingeperkt.

Oplossing

Conclusie is dat de exploitatievergunning horeca in de APV kan worden geschrapt. De combinatie van de Drank- en Horecawetvergunning, het bestemmingsplan, de wet Bibob met bijbehorende screening en beleidsregels. Beleidsregels geven de grenzen aan voor de ondernemer en is een grondslag voor gemeenten om waar nodig de ondernemer aan te spreken. Een beleidsnota voor de horeca biedt voldoende waarborgen om te toetsen of een horecabedrijf zich mag vestigen. Zeker als de horecanota gedifferentieerd is naar aard van de bedrijven en daarin het gewenste niveau van bescherming van woon- en leefklimaat is vastgesteld. Die beleidsregels zullen dan vooral betrekking hebben op aspecten aangaande:

- het karakter van de straat en de wijk waarin de inrichting is gelegen of zal komen te liggen;
- de aard van de inrichting;
- de (toename van) de belasting van het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van de inrichting; of
- wijziging in de omstandigheden betreffende de belangen die worden beschermd.

Gemeenten hebben verder voldoende mogelijkheden om via de bestuursrechtelijke weg handhavend op te treden tegen horecabedrijven die daartoe aanleiding geven.

Deze mogelijkheden worden verruimd in de nieuwe Drank- en Horecawet. Het wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om inrichtingen op grond van de Drank- en Horecawet tijdelijk te sluiten, door de vergunning voor een periode van ten hoogste drie maanden te schorsen. Daarnaast ligt bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel “Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte”, die het gemeenten mogelijk maakt om bestuurlijke boetes op te leggen bij onaanvaardbare overlast in de openbare ruimte.

2.3.5 Exploiteren van terrassen

Huidige situatie

De terrasvergunning wordt aangevraagd indien een bedrijf een terras wil aanleggen op het grondgebied van de gemeente, de openbare weg of in het publieke domein. Hierbij wordt onder meer een situatieschets gevraagd. De gemeente rekent niet alleen leges voor de vergunning, maar ook precariorechten. In veel gemeenten moet de vergunning jaarlijks opnieuw worden aangevraagd. De reden is dat gemeenten de mogelijkheid willen behouden om jaarlijks de omtrek van het terras te kunnen wijzigen of om op basis van de ervaringen te kunnen beslissen over een vergunning voor het nieuwe jaar.

Het exploiteren van een terras vindt in de meeste gevallen plaats in combinatie met het uitbaten van een gelegenheid tot eten of drinken. In het algemeen is weinig geregeld over het aantal en de afmeting (vierkante meters) van terrassen. De terrasvergunning, hoewel gepresenteerd als een regulerend instrument voor openbare orde, het uiterlijk van het straatbeeld en veiligheid, lijkt vooral een ‘lapmiddel’ voor het ontbreken van adequate bestemmingsplannen en aanvullende beleidsnota’s. De bepaling in de model-APV maakt duidelijk dat vanuit de afbakening ‘besloten inrichting’, terrassen daar mede toe gerekend moeten worden. Op die wijze wordt de reikwijdte van de vergunning voor de horeca-inrichting tot het niet besloten gedeelte uitgebreid. Afzonderlijke vergunningen voor terrassen zijn dus strikt genomen niet noodzakelijk.

Overwegingen en oplossing

In essentie raakt de terrasvergunning aan beperking van ‘overlast’ ter bescherming van het woon- en leefklimaat. Geroezemoes op een terras kan voor omwonenden hinderlijk zijn en naarmate het geluidsniveau toeneemt zelfs tot overlast leiden voor de omgeving. Het beschermen van het woon- en leefklimaat kan ook anders gestalte krijgen dan via een vergunningenstelsel. Geluidsoverlast wordt beschermd en beheerst door art. 8.40 AMvB (Wet Milieubeheer) en moet niet aanvullend in de APV worden geregeld. Wel kan via de APV het aantal toe te laten personen worden gereguleerd als dat in het belang is van de bescherming van het woon- en leefklimaat. Maar het verdient de voorkeur dat de gemeente door middel van duidelijke bestemmingsplannen aangeeft waar zij de aanwezigheid van terrassen met alle bijkomende positieve en negatieve effecten aanvaard of juist niet. In een terrasnota of met een aantal beleidsregels, in combinatie met een ‘ja, mits beleid’, kunnen gemeenten grenzen stellen aan de mate van overlast. Algemene regels (zie ook bijlage 2) kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op situering, openingstijden, gedragsregels, uiterlijk en vrije doorgang. Idealiter wordt er voorzien in een beleidsnota in relatie tot het bestemmingsplan. Een alternatief is om vanuit de toepassing van een regulerend instrument voor horecabedrijven een aantal regels te formuleren die gelden voor de exploitatie van een terras. Het ‘ja, mits beleid’ maakt de vergunning voor terrassen overbodig (zie ook paragraaf 3.7).

2.3.6 Exploiteren van terrasboten

Huidige situatie

Het reguleren van het toegestane aantal terrasboten is een belangrijke reden voor gemeentebesturen om de exploitatie van terrasboten onder te brengen in een vergunningenstelsel.

Sommige gemeenten hebben een beleid voor terrasboten vastgesteld en gebruiken daarbij een ligplaatsenkaart.

Op een dergelijke ligplaatsenkaart worden bestaande en nieuwe locaties voor terrasboten (en andere categorieën vaartuigen) aangegeven. Bij de beoordeling van de geschiktheid van vaarwater voor de exploitatie van terrasboten (vaak in de binnenstad) wordt onder andere rekening gehouden met veiligheidsaspecten en de doorvaart van bijvoorbeeld rondvaartboten, reinigingsboten, waterfietsen en particuliere vaartuigen.

Bestemmingsplannen kunnen duidelijkheid verschaffen over de gebieden in de binnenstad waar terrasboten zijn toegestaan of waar het gebruik van terrasboten ongewenst is.

Zo zijn er bijvoorbeeld woongebieden, waar een terughoudend beleid geldt voor de uitbreiding van horecamogelijkheden.

Voor aspecten van bescherming van de woonomgeving en het leefklimaat, alsmede de openbare orde en veiligheid bij de exploitatie van terrasboten geldt hetzelfde als voor terrassen. In het algemeen is het verboden om boten af te meren in grachten of vaarwateren, behoudens op daartoe aangegeven ligplaatsen voor beperkte duur of met ontheffing. De mogelijkheid van ontheffing strekt tot regulering van de exploitatie van terrasboten. De grondslag voor deze ontheffing is over het algemeen de Verordening op de Binnenwateren van een gemeente. Naast de veiligheids- en doorvaartercriteria uit deze verordening worden ook zaken als uitstraling, meubilair, verlichting, onderhoud, maatvoering, reclame-uitingen, overlast en veiligheid en exploitatie in de beoordeling van de aanvraag betrokken.

Gemeenten zijn steeds vaker bereid om de geldigheidsduur van de ontheffing te verlengen (vaak tot een looptijd van drie jaar). Hiermee komt men tegemoet aan een deel van de bezwaren van ondernemers tegen de administratieve lasten van een kortlopende ontheffing en krijgt de ondernemer meer ruimte om investeringen te laten renderen.

Overwegingen en oplossing

Het verdelen van schaarste (in de zin van een beperkt aantal ligplaatsen en veel gegadigden) lijkt de belangrijkste reden voor gemeenten om een ontheffing van het verbod tot afmeren te hanteren. Het aspect van schaarste is geen reden om af te zien van het toepassen van een “ja, mits” beleid, waarvoor in een beleidsnota de criteria worden uitgewerkt, waarbij ook aspecten die van belang zijn bij terrassen meegenomen worden.

2.3.7 Handelsreclame op gevels

Huidige situatie

In de praktijk strekt de vergunningsplicht voor handelsreclame (op grond van de APV) tot borging van de verkeersveiligheid, het voorkomen of beperken van overlast van gebruikers van in de nabijheid gelegen panden en het belang van redelijke eisen van welstand. Voor het plaatsen of aanbrengen van reclame-uitingen kan daarnaast ook een bouwvergunning op grond van de Woningwet en/of een monumentenvergunning vereist worden.

Indien een constructie voor handelsreclame is aan te merken als "bouwwerk", is voor het plaatsen ervan een bouwvergunning vereist. De APV-vergunning blijft in dat geval van kracht, maar toetst niet meer op welstand (alleen nog op verkeersveiligheid en overlast voor gebruikers van een in de nabijheid gelegen onroerende zaak).

Een bouwvergunning is logischerwijs alleen vereist voor de constructie waarin de reclameaanduidingen zullen worden opgehangen.

Denk bijvoorbeeld aan bouwwerken waarin periodiek een nieuwe reclameaanduiding wordt opgehangen, of de bak waarin de gevelreclame is aangebracht (met bijvoorbeeld de naam van het bedrijf). De stations hangen vol met dat soort borden waarin elke week een nieuwe reclameposter wordt geplakt. Denk ook aan abri's (bushokjes) waarin achter een glasplaat een reclameposter

hangt. Die reclameaanduidingen zelf bestaan alleen maar uit een poster, schilderwerk of doek en zijn niet aan te merken als een bouwwerk in de zin van de Woningwet.

In de meeste gemeenten wordt het welstandsbelang meegewogen bij de beslissing over de aanvraag van de bouwvergunning. Bij meldingsplichtige bouwwerken kunnen welstandsbelangen ook worden meegewogen. Op grond van het nieuwe bouwrecht is dat niet mogelijk ten aanzien van zogenaamde vergunningsvrije bouwwerken. Wanneer een constructie in deze categorie bouwwerken valt, kunnen gemeenten door middel van een artikel in de APV voorzien in de mogelijkheid om te toetsen aan redelijke eisen van welstand.

Vergunning in de praktijk

De regels met betrekking tot gevelreclame zijn in veel gemeenten verschillend. In de meeste gemeenten moet iedere keer dat een bedrijf van naam verandert, voor de naamswijziging op de gevel een nieuwe vergunning worden aangevraagd. In andere gemeenten hoeft geen vergunning aangevraagd te worden, indien de uitstraling van de gevel hetzelfde blijft na de verandering van naam. Bovendien bestaat in weer andere gemeenten een zogenoemde vrijwillige meldingsplicht. De ondernemer kan voor de zekerheid zijn gevelreclame melden. Indien dan niet binnen een aantal dagen of weken gereageerd wordt door de gemeente, is de gevelreclame toegestaan. Indien de gevelreclame niet goedgekeurd wordt, kan door de ondernemer alsnog een vergunning aangevraagd worden.

Overwegingen

Een vergunning voor gevelreclame wordt bijzonder vaak aangevraagd door ondernemers. Het schrappen of beperken van deze vergunningeis draagt bij aan de vermindering van administratieve lasten.

Aangezien veel gemeenten naast de reclamevergunning ook nog een bouwvergunning voor gevelreclame eisen, is ook de Welstandscommissie bij de aanvraag betrokken. Het bijeenkomen van de Welstandcommissie kost veel tijd en geld en levert onnodig veel bureaucratie op.

Een goed voorbeeld waarbij de gevelreclamevergunning en de rol van een Welstandscommissie overbodig is, is de gevelreclame in hoofdwinkelstraten en winkelcentra van landelijk werkende winkelketens (als Etos, Kruitvat, Bart Smit) die overal hetzelfde is.

Oplossing

In dit rapport wordt voorgesteld om het aanbrengen van gevelreclame op grond van de APV toe te staan, mits niet in strijd wordt gehandeld met een aantal algemene voorwaarden. Deze algemene regels zijn duidelijk en concreet geformuleerd. De handhaving wordt hierdoor veel eenvoudiger en efficiënter. Door middel van een reclamenota en/of reclamerichtlijnen kunnen gemeenten, indien dit noodzakelijk wordt gevonden, extra algemene voorwaarden vaststellen.

3. Voorgestelde artikelen

In dit hoofdstuk zijn op basis van de uitkomsten van de behandeling van de onderwerpen in het voorgaande hoofdstuk concrete voorstellen opgenomen voor modelbepalingen in de APV. Het is niet mogelijk aan te geven welk artikel van de in een gemeente geldende APV door de hier voorgestelde artikelen kan worden vervangen, omdat elke gemeente aan de hand van de modelverordening eigen keuzen zal maken.

In onderstaande tabel is voor de nieuwe artikelen in dit hoofdstuk 3 aangegeven hoe deze corresponderen met de in de huidige Model APV voorkomende artikelen. Daarnaast geeft de tabel een verwijzing naar de paragraaf van hoofdstuk 2 waar de overwegingen staan om tot de formulering van het nieuwe artikel te komen.

Transponerings- en verwijzingstabel

<i>Nieuw artikel hoofdstuk 3</i>	<i>Artikel model APV (versie 30 augustus 2006)</i>	<i>Paragraaf in hoofdstuk 2</i>
Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen (3.1)	1.2 Beslistermijn	2.2.1
Geldigheidsduur (3.2)	-	2.2.2
Voorschriften en beperkingen (3.3)	1.4 Voorschriften en beperkingen	2.2.3
Karakter van vergunning of ontheffing (3.4)	1.5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing	2.2.4
Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing (3.5)	1.6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing	2.2.5
Plaatsen van objecten (3.6)	2.1.5.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg 2.1.6.3 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp	2.3.1 tot en met 2.3.3
-	2.3.1.2 Exploitatievergunning horecabedrijf	2.3.4
Exploiteren van terrassen (3.7)	2.1.5.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg 2.3.1.2, lid 5 Exploitatievergunning horecabedrijf	2.3.5
Exploiteren van terrasboten (3.8)	-	2.3.6
Handelsreclame (3.9)	4.4.2 Vergunningsplicht Handelsreclame	2.3.7

In het vierde hoofdstuk worden de hierna opgenomen artikelen waar nodig van een toelichting voorzien.

3.1 Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.
2. Het bevoegde bestuursorgaan kan besluiten binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag zijn beslissing voor ten hoogste acht weken verdagen.
3. De artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op de beschikkingen op aanvraag die bij of krachtens deze verordening worden gegeven.

3.2 Geldigheidsduur

1. Een vergunning of ontheffing wordt verleend voor onbepaalde tijd.
2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid wordt aan de geldigheidsduur van de vergunning of ontheffing een termijn verbonden indien het belang of de belangen met het oog waarop de vergunning of ontheffing wordt verleend dit vereisen.

3.3 Voorschriften en beperkingen

1. Aan een krachtens deze verordening verleende vergunning of ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
2. Voorschriften en beperkingen als bedoeld in het eerste lid mogen slechts strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist.
3. Degene aan wie krachtens deze verordening een vergunning of ontheffing is verleend, is verplicht de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te leven.

3.4 Karakter van vergunning of ontheffing

1. De vergunning is zaaksgebonden, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald.
2. De ontheffing is zaaks- of persoonsgebonden.

3.5 Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing

De vergunning of ontheffing kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken, indien:

- a. ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, moet worden aangenomen dat intrekking, schorsing of wijziging wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn; of
- e. de houder dit verzoekt.

3.6 Het plaatsen van objecten

1. Het is verboden de weg of een wegedeelte anders dan overeenkomstig de publieke functie te gebruiken indien:
 - a. het object door de omvang of vormgeving, constructie, plaats van bevestiging of het beoogde gebruik schade aan de weg toebrengt;
 - b. het object of het beoogde gebruik daarvan gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik van de weg;
 - c. het object of beoogde gebruik daarvan een belemmering voor het gebruik of het doelmatig beheer en onderhoud van de weg vormt;
 - d. het object of het beoogde gebruik overlast oplevert voor gebruikers van in de nabijheid gelegen onroerende zaken;
 - e. het object of beoogde gebruik risico oplevert voor de openbare orde en veiligheid.
2. Het bevoegde bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid.
3. Het bevoegde bestuursorgaan kan een ontheffing als bedoeld in artikel 149 van de Wegenverkeerswet 1994 verlenen bij het verlenen van de ontheffing als bedoeld in het tweede lid.
4. Bij het verlenen van de ontheffing als bedoeld in het derde lid kan het bevoegde bestuursorgaan een tijdelijke verkeersmaatregel nemen.

3.7 Exploiteren van terrassen

1. Het is verboden een terras te exploiteren, indien:
 - a. met betrekking tot de ligging en het onderhoud aan het terras door de exploitant niet de nodige zorgvuldigheid wordt betracht;
 - b. het terras ontsierend is voor het straatbeeld;
 - c. het terras gevaar of hinder oplevert voor de omgeving;
 - d. op wegen of wegedeelten, bestaande uit een rijbaan en een trottoir, het terras op de rijbaan wordt geplaatst of op het trottoir tussen het terras en de rijbaan of geplaatste objecten geen vrije en onbelemmerde doorgang van minimaal 1,50 meter aanwezig is voor voetgangers, invaliden- en kinderwagens; of
 - e. het elders dan bij het pand wordt aangelegd waar het bedrijf wordt geëxploiteerd; of
 - f. op wegen of wegedeelten, enkel bestaand uit een trottoir, geen vrije en onbelemmerde doorgang van minimaal 3,5 meter aanwezig is en blijft ten behoeve van hulpdiensten.

2. Het bevoegde bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid.

3.8 Exploiteren van terrasboten

1. Het is verboden een terrasboot te exploiteren, indien:
 - a. de terrasboot niet op een door het college daartoe aangewezen plaats ligt; de terrasboot ontsierend is voor de omgeving;
 - b. de aanwezigheid van de terrasboot leidt tot een ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat of de openbare orde;
 - c. de terrasboot niet voldoet aan door het college vastgestelde eisen van veiligheid en (volks)gezondheid; of
 - d. de terrasboot de doorgang van de vaarroute belemmert.
2. Het bevoegde bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid.

3.9 Handelsreclame

1. Het is verboden op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg zichtbaar is, indien:
 - a. de veiligheid van het verkeer in gevaar wordt gebracht;
 - b. ernstige hinder, overlast of gevaar voor de omgeving wordt veroorzaakt;
 - c. de handelsreclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving ontsierend is; of
 - d. overlast voor gebruikers van een in de nabijheid gelegen onroerende zaak ontstaat.
2. Het verbod bedoeld in het eerste lid geldt niet voor onverlichte:
 - a. opschriften, aankondigingen of afbeeldingen in het inwendig gedeelte van een onroerende zaak, die niet kennelijk gericht zijn op zichtbaarheid vanaf de weg;
 - b. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken, daartoe aangewezen door de overheid; of
 - c. opschriften of aankondigingen kleiner dan 0,50 m² en waarvan de langste zijde korter dan 1 meter zijn, die betrekking hebben op:
 - een openbare verkoping of een aanbieding ter verkoop, verhuur of verpachting van een onroerende zaak, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;

- het beroep, de dienst of het bedrijf dat in of op de onroerende zaak wordt uitgeoefend of waarvoor die zaak is bestemd;
 - d. opschriften die betrekking hebben op de naam of aard van in uitvoering zijnde bouwwerken of op de namen van degenen die bij het ontwerp of de uitvoering van het bouwwerk betrokken zijn, mits deze opschriften zijn aangebracht op borden bij of op de in uitvoering zijnde bouwwerken zelf, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
 - e. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken dienstbaar aan het openbaar vervoer, indien deze zijn aangebracht ten dienste van dat vervoer.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor opschriften of aankondigingen van kennelijk tijdelijke aard, voor zolang zij feitelijke betekenis hebben, mits:
- a. van het aanbrengen ervan tevoren schriftelijk kennisgeving is gedaan aan het college;
 - b. het college niet binnen twee weken na ontvangst van die kennisgeving van enig bezwaar heeft doen blijken; en
 - c. deze opschriften of aankondigingen niet langer dan negen weken op de onroerende zaak aanwezig zijn.
4. Het bevoegde bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid.

4. Toelichting

4.1 Algemeen

Naar de letter van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving⁷ (hierna: Adr) dient de model APV een hoofdstuk met verantwoording te bevatten. In gevolge aanwijzing 15 Adr 'Elementen van de motivering' komen in de motivering van een voorgestelde regeling voorzover van belang de volgende elementen aan de orde:

- de noodzaak tot het vaststellen van de regeling;
- de verhouding tot andere regelingen;
- de doelen die met de regeling worden nagestreefd;
- de te verwachten effecten en neveneffecten van de regeling;
- de overwogen varianten;
- het volgen of afwijken van een model;
- de nalevings-, uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regeling;
- de lasten voor de overheid, voor burgers, bedrijven, instellingen en andere betrokkenen;
- de financiële gevolgen van de regeling;
- de wenselijkheid van evaluatie van de regeling; en
- de noodzaak van een informatieparagraaf.

Een uitgebreide motivatie op al deze punten is in deze fase nog niet te geven omdat onduidelijk is welke van de in het vorige hoofdstuk geformuleerde artikelen worden overgenomen.

Bij de uitwerking van de artikelen van de ondernemersgerichte APV door VNG en gemeenten zal aan de hand van bovenstaande elementen moeten worden gemotiveerd waarom de decentrale wetgever tot de gekozen vorm van deregulering heeft besloten.

De toelichting in de volgende paragrafen moet in samenhang worden gelezen met de tekst in hoofdstuk 2. In dat hoofdstuk is voor een aantal geselecteerde onderwerpen gemotiveerd waarom een gemeente kan besluiten tot het schrappen of vereenvoudigen van artikelen of tot het vervangen van de vergunningplicht door algemene regels.

Op enkele aspecten die de huishouding van de gemeente betreffen, blijft het wenselijk om regulerend te kunnen optreden. Niet door middel van omslachtige vergunningenprocedures of een meldingsplicht, maar met een bepaling die onder omstandigheden een in principe verboden gedraging toe laat of een verbod combineert met de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing. Ook bij andere oplossingen dan een vergunning moet worden gestreefd naar eenvoudige en duidelijke regels die uitgaan van vertrouwen in de ondernemer. De redactie van artikelen van de (model-) APV moeten in die zin worden uitgewerkt.

Een ander punt van aandacht bij de concretisering door het lokale bestuur betreft, waar nodig, de verdere concretisering of precisering van abstracte normen als 'ontsierend', 'functioneel' en dergelijke. De invulling van dergelijke begrippen bepaalt immers wanneer een ontheffing nodig is en wanneer gewoon binnen de grenzen van het verbod geopereerd wordt. Naar verwachting bevatten de standaardvoorschriften bij de bestaande vergunningen materiaal voor verscherping van de algemene normstelling. Gedetailleerdere normstelling in de APV is dan een optie, maar ook denkbaar (en enigszins flexibeler) is verdere invulling bij beleidsregel.

Het geheel aan normen en criteria moet de ondernemer in ieder geval voldoende houvast bieden om vooraf zelf te bepalen of en wanneer een activiteit bijvoorbeeld belemmerend of ontsierend is en of eventueel een ontheffing is vereist.

⁷ De Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr), VNG uitgeverij 2004, derde herziene druk; Den Haag.

In de artikelen wordt de term ‘bevoegd bestuursorgaan’ gehanteerd. Bij de toepassing van de artikelen wordt hier uiteraard een nadere concretisering gegeven.

4.2 Toelichting op de artikelen

4.2.1 Beslistermijn en dwangsom bij niet tijdig beslissen

Beslistermijnen

In de gemeentelijke praktijk worden bij het beslissen op aanvragen in het algemeen nu nog drie termijnen gehanteerd:

- vier weken, met de mogelijkheid om éénmaal (in de derde week van de eerste periode) met vier weken te verlengen. Deze termijn wordt gehanteerd voor relatief eenvoudige aanvragen die door een (gemandateerde) ambtenaar worden afgehandeld.
- acht weken, met de mogelijkheid om éénmaal (in de zesde week van de eerste periode) met acht weken te verlengen. Deze termijn is nodig omdat bij de afhandeling van de aanvraag meerdere gemeentelijke diensten een (bijv. adviserende) rol spelen.
- twaalf weken, met de mogelijkheid om éénmaal (in de achtste week van de eerste periode) met twaalf weken te verlengen. Deze termijn wordt gehanteerd indien het noodzakelijk is externe, niet-gemeentelijke adviseurs te raadplegen of als er sprake is van verplichte inspraak, alvorens een aanvraag kan worden afgehandeld.

Vooropgesteld wordt dat ook de aanvrager zelf een verantwoordelijkheid heeft om het proces van besluitvorming te bespoedigen. De aanvrager moet er voor zorgen dat zijn aanvraag compleet is en de juiste gegevens en documenten bevat. Deze verantwoordelijkheid van de aanvrager is te vinden in artikel 4:2 van de Awb. Overigens leidt toepassing van de Wet Bibob er toe dat de toepasselijke beslistermijn uit de APV op grond van artikel 31 van die wet automatisch wordt verlengd.

Een termijn van (tweemaal) acht weken moet in het algemeen voldoende zijn voor het bestuursorgaan om te beslissen op een volledig en duidelijke aanvraag. Verdere differentiatie in de toepassing van beslistermijnen is voor ondernemers onwenselijk. Zeker in die gevallen waar sprake is van samenloop van gemeentelijke vergunningen en het risico bestaat dat ondernemers de verschillende vergunningen niet op hetzelfde moment ontvangen. Het voorstel voorziet daarom niet in een mogelijkheid om van die termijn af te wijken. Aan de redelijkheid van de beslistermijn wordt aldus een expliciete grens gesteld. Artikelen waarin andere termijnen worden gehanteerd worden geschrapt.

Wet Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld)

Een aantal gemeenten, bijvoorbeeld Rotterdam, betaalt bij overschrijding van beslistermijnen leges terug aan de aanvrager. Deze bepaling wordt in de gemeentelijke legesverordening geregeld. Het brengt tot uitdrukking dat die gemeenten beslistermijnen serieus nemen.

Gemeenten die nog geen daartoe strekkende bepalingen hebben opgenomen in de verordeningen, kunnen volstaan met een verwijzingsbepaling op het moment dat het wetsvoorstel “Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen” is aangenomen.

Vooruitlopend op het in werking treden van deze wet en de daaraan gekoppelde aanpassing van de Awb dient de APV te voorzien in een bepaling om paragraaf 4.1.3.1 Awb van toepassing te laten zijn. Als voorstel daartoe is in het vorige hoofdstuk in artikel 3.1 derde lid over de beslistermijn opgenomen, dat overschrijding van de beslistermijn consequenties heeft voor het bestuursorgaan. Ook kan gekozen worden voor een uitwerking van deze wet in de APV, zoals door de gemeente Amersfoort is gedaan⁸.

⁸ Verordening dwangsom bij niet-tijdig beslissen Amersfoort 2007; verordening 2246463, 20 december 2006.

Gemeenten die nu al regels hebben vastgesteld bij overschrijding van beslistermijnen, kunnen deze vervangen door de nieuwe bepalingen, die in de Awb worden opgenomen (naar verwachting van kracht op 1 januari 2009).

4.2.2 Geldigheidsduur

Uitgangspunt moet zijn dat een vergunning een onbeperkte geldigheidsduur heeft, tenzij bijzondere belangen zich daartegen verzetten. Dit komt het meest tegemoet aan de helderheid en duidelijkheid voor bedrijven. Voor tijdelijke activiteiten gaat dit uitgangspunt overigens niet op. Wel is het zinvol om bij de geldigheidsduur rekening te houden met eventuele uitloop van de activiteiten door onvoorziene omstandigheden.

Er zijn situaties denkbaar dat een gemeente zicht wil kunnen houden op veranderingen aangaande de vergunde activiteit. Daarin kan worden voorzien door een jaarlijkse administratieve controle op initiatief van de ondernemer of door het opleggen van een verplichting aan de vergunninghouder om gegevens te actualiseren (als voorschrift in de vergunning).

4.2.3 Voorschriften of beperkingen

In de literatuur en jurisprudentie wordt het standpunt gehuldigd dat de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften in beginsel aanwezig is in die gevallen waarin het al dan niet verlenen van die vergunning of ontheffing ter vrije beslissing staat van het beschikkende orgaan. Uit het oogpunt van duidelijkheid en om elke twijfel uit te sluiten, verdient het aanbeveling deze bevoegdheid uitdrukkelijk vast te leggen in de APV, ter uitvoering waarvan vergunning of ontheffing wordt verleend. De voorschriften mogen uitsluitend strekken ter bescherming van de belangen in verband waarmee het vereiste van vergunning of ontheffing is gesteld. Niet-nakoming van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning of ontheffing dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties.

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord. Bestuursdwang is niet mogelijk wanneer alleen de voorschriften zijn overtreden, die slechts beogen het toezicht op de naleving van de vergunning of ontheffing te vergemakkelijken, maar geen verband houden met de bescherming van het belang of de belangen met het oog waarop de vergunning of ontheffing is vereist.

4.2.4 Karakter van vergunning of ontheffing

De beantwoording van de vraag of een vergunning of ontheffing overgaat op een rechtsopvolger, hangt af van het persoonlijk of zakelijk karakter van die vergunning of ontheffing. Voor ondernemers is de aard van de rechtsopvolging van groot belang. Het overnemen van een bedrijf, zonder de bevoegdheid (de vergunning) om de bedrijfsactiviteiten te kunnen uitvoeren, is niet in het belang van de bij de overname betrokken ondernemers. In de praktijk wordt door gemeenten wel voorzien in tussenoplossingen, zoals “tijdelijke vergunningen” of “voorloopvergunningen”. Een schoonheidsprijs verdienen dergelijke oplossingen niet.

De vergunning wordt persoonlijk genoemd, indien de mogelijkheid van verkrijging uitsluitend of in hoge mate afhangt van de persoon van de vergunningaanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma of een bewijs van onbesproken levensgedrag). De persoonlijke vergunning is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling de mogelijkheid daarvoor biedt. Zakelijk is de vergunning, die afhangt van, en gebonden is aan het object waar op deze betrekking heeft en waarbij de persoonlijke kwaliteiten van de aanvrager geen rol spelen. Anders gezegd: de zakelijke vergunning is niet gebonden aan de persoon, maar aan de hoedanigheid van eigenaar of anderszins de zakelijk gerechtigde. Het kan ook een andere hoedanigheid zijn, bijvoorbeeld die van gebruiker of ondernemer. De zakelijke vergunning gaat in beginsel over bij rechtsopvolging

onder algemene of bijzondere titel op de opvolger in diens hoedanigheid van eigenaar, zakelijk gerechtigde, ondernemer enz.

Voor veel gemeentelijke vergunningen wordt de ‘hoedanigheid van eigenaar’ gezien als ‘hoedanigheid van de persoon van de aanvrager’. Het voorgaande maakt duidelijk dat die benadering niet juist is.

Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning buiten de APV is de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet. Dit hangt samen met de omstandigheid dat voor het verkrijgen van een vergunning de nodige diploma's moeten zijn gehaald.

Als een persoonlijke vergunning worden ook de standplaatsvergunning en de ventvergunning beschouwd. Ten onrechte want het vermeende persoonlijke karakter van de ambulante handel, noch de omstandigheid dat het aantal aanvragen om vergunning het aantal te verlenen vergunningen overtreft rechtvaardigen het persoonlijke karakter.

Een zuiver voorbeeld van een zakelijke vergunning buiten de APV is de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Deze vergunning is van de persoon van de aanvrager of vergunninghouder onafhankelijk.

Indien in de verordening of in de vergunning is bepaald dat deze vergunning persoonsgebonden is, terwijl deze vergunning toch vooral verband houdt met de aard van het object waarop zij betrekking heeft, zal deze vergunning weliswaar niet automatisch overgaan op de rechtsopvolger doch aan hem in vele gevallen ook niet licht geweigerd kunnen worden. In een dergelijke situatie verdient het aanbeveling om te kiezen voor een minder belastend regime.

Indien in een regeling de ontheffingsfiguur gebruikt is, geeft dit aan dat het de bedoeling van de wetgever is geweest slechts voor bijzondere gevallen de mogelijkheid te creëren een uitzondering te maken op de algemene regel.

De ontheffing kan zaaks- of persoonsgebonden zijn. Naar de aard van de voorgestelde bepalingen kan een ontheffing worden verleend in gevallen dat het gereguleerde onderwerp de ondernemer belemmert in de uitoefening van zijn bedrijf. Wanneer meespeelt dat een in principe verboden gedraging alleen kan worden toegestaan op grond van de beoordeling vooraf van de ondernemer persoonlijk, dan ligt een persoonsgebonden ontheffing voor de hand. Zou in dat geval een ontheffing bij rechtsopvolging zonder meer mee overgaan op de rechtsopvolger, dan zou daarmee aan de ontheffingsmogelijkheid het karakter van uitzonderingsbepaling ontnomen worden.

Als het uitgangspunt is dat een gemeente voldoende vertrouwen in ondernemers heeft en persoonlijke kwaliteiten bij de beoordeling van de aanvraag geen rol hoeven te spelen, ligt een zaaksgebonden ontheffing voor de hand. Voorbeeld van een zaaksgebonden ontheffing is bijvoorbeeld ontheffing van de sluitingstijden.

4.2.5 Wijziging, schorsing of intrekking van vergunning of ontheffing

Het bestuursorgaan kan de vergunning of ontheffing wijzigen, schorsen of intrekken. Deze bepaling heeft een facultatief karakter en het hangt van de omstandigheden af of tot wijziging, schorsing of intrekking wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningvoorschriften nopen tot toepassing van de administratieve sanctie van intrekking van de vergunning. Met name het rechtszekerheid- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking. Indien het bestuursorgaan overweegt om de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, dient het de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun bedenkingen in te dienen als wordt voldaan aan artikel 4:8 Awb. De toepassing van de mogelijkheid van schorsing beoogt het bestuursorgaan en de ondernemer gelegenheid te geven om het gebruik van de vergunning ‘tijdelijk’ niet mogelijk te laten zijn zonder omslachtige procedures strekkende tot wijziging of intrekking en opnieuw aanvragen van de verleende vergunning.

4.2.6 Het plaatsen van objecten

Dit artikel maakt aan ondernemers en burgers duidelijk welke verantwoordelijkheid zij hebben te nemen bij het plaatsen van objecten. De onderdelen a tot en met e van het eerste lid geven ondernemers een aantal concrete richtingen om rekening mee te houden bij het plaatsen van objecten. Het artikel beperkt zich niet tot het plaatsen, aanbrengen, of hebben van stoffen of voorwerpen op de weg, maar strekt zich tevens uit tot aan of boven de weg. In het woord 'gebruiken' ligt besloten dat elk van de hiervoor genoemde mogelijkheden daaronder gebracht moet worden. Gedragingen waarop dit artikel ziet, kunnen ook onder de reikwijdte van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 vallen. Dit artikel bepaalt dat het voor een ieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.

Voor zover een hinderlijke gedraging plaats vindt op de weg, zoals omschreven in artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, is dit artikel niet van toepassing. Het artikel voorziet niet in een expliciete coördinatiebepaling met bijvoorbeeld een te verlenen evenementenvergunning. Daarin zal door individuele gemeenten bij de toepassing van dit artikel rekening moeten worden gehouden.

Ook het uitstellen van goederen, reclame- en aanbiedingsborden wordt onder de werking van dit artikel gebracht. In de huidige praktijk blijkt het verbod om zonder vergunning uitstallingen of reclameborden te plaatsen zover te worden uitgewerkt in beleidsregels, dat volstaan moet worden met het toestaan van het plaatsen van deze objecten in combinatie met beleidsregels die zien op concretisering ten aanzien van uitstallingen en reclameborden.

4.2.7 Exploitatie van terrassen of terrasboten

In hoofdstuk 3 is op hoofdlijnen aangegeven onder welke voorwaarden de exploitatie van terrassen en terrasboten kan worden toegestaan. Gemeentelijk beleid ten aanzien van het feitelijke gebruik van terrassen of terrasboten kan door het bestuursorgaan worden opgenomen in een terrassennota met richtlijnen⁹ en bepalingen over sluitingstijden, terrasmeubelen en dergelijke (zie bijlage 2). Het bestuursorgaan kan snel anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en daarover met horecaondernemers afspraken maken, die kunnen worden opgenomen in richtlijnen of desgewenst ook kunnen worden vastgelegd in de vorm van een convenant.

4.2.8 Handelsreclame

Het aanbrengen (maken) en hebben (voeren) van handelsreclame (commerciële reclame) aan een onroerende zaak wordt in deze bepaling gebonden aan een aantal voorwaarden. Indien aan die voorwaarden niet wordt voldaan is de gedraging verboden, tenzij ontheffing van het college is gevraagd en gekregen. Of het de omstandigheden in het tweede of derde lid van dit artikel betreffen.

Handelsreclame is te definiëren als elke openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen. Onroerende zaken zijn volgens artikel 3:3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek onder meer de grond, de met de grond verenigde beplantingen en de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd.

In het begrip handelsreclame ligt besloten dat het in dit artikel gaat om niet-ideële reclame, waardoor geen gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Volgens vaste jurisprudentie behoren reclame-uitingen in de commerciële sfeer niet tot het eigenlijke gebied van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet. Dit artikel is dus niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt de handelsreclame met zo veel woorden van de vrijheid van drukpers uitgezonderd. De bedoeling hiervan is uitsluitend die reclame-uitingen buiten de grondwettelijke bescherming over het openbaren van gedachten of gevoelens te houden, waaraan het ideële, maatschappelijke of politieke aspect ontbreekt.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Richtlijnen Terrassen en Zitgelegenheden van de gemeente Den Haag of Notitie terrasboten in Hoorn.

Voor opschriften etc. met een tijdelijk karakter is een systeem van melding bij het college in het leven geroepen. Voor de praktische toepassing van dit stelsel is het mogelijk beleidslijnen te ontwikkelen over de wijze van plaatsing, materiaalgebruik, termijn van verwijdering na afloop van de aangekondigde activiteit. Voor regelmatig terugkerende evenementen, zoals sportwedstrijden en culturele activiteiten, zou met een eenmalige melding moeten worden volstaan.

De zinsnede 'voor zolang zij feitelijke betekenis hebben' geeft aan dat het meldingsstelsel alleen van toepassing is op actuele handelsreclame.

Indien het aanbrenge van handelsreclame onder de werking is gebracht van de bouwregelgeving moet de gemeente bij de toepassing van dit artikel voorbij gaan aan onderdeel c. van het eerste lid.

Bijlage 1: Voorbeelden algemene richtlijnen voor objecten, waaronder uitstallingen, reclame- en menuborden

Enkele voorbeelden van algemene richtlijnen die kunnen worden opgenomen:

- Het object is direct verplaatsbaar en moet bestaan uit een stabiele, weerbestendige, solide constructie.
- Het object mag uitsluitend geplaatst worden tijdens de openingstijden van de betreffende winkel.
- Objecten mogen niet elders dan voor het pand worden geplaatst, waarvan degene die plaatst rechthebbende is.
- Het reclame- of menubord is uitsluitend bedoeld om aandacht te vragen voor artikelen uit het assortiment.
- Objecten vormen geen belemmering voor de doorstroming van voetgangers (straten met een verkeersfunctie hebben een minimale doorgang voor voetgangers van 1,50 meter breed).
- Op wegen of weggedeelten, enkel bestaand uit een trottoir, is te allen tijde een vrije en onbelemmerde doorgang van minimaal 3,5 meter aanwezig ten behoeve van de hulpdiensten
- Plaatsing reclamebord in een strook van maximaal 1,00 meter gemeten vanuit de voorgevel of bij hoekpanden de zijgevel.
- Ondernemer mag verkoopwaren uitstallen tot maximaal 1.20 meter (gemeten vanaf de gevel).

Bijlage 2: Voorbeelden van onderwerpen waarvoor aanvullende regels in een terrasnota kunnen worden opgenomen

Voorbeelden van onderwerpen waarvoor aanvullende regels in een gemeentelijke terrasnota kunnen worden opgenomen:

- Periode en openingstijden:
- Lengte terrasseizoen (doorlopend of specifieke periode)
- Openingstijden van de terrassen (bij voorkeur gelijk aan die van de horeca-inrichting)
- Afmetingen en plaats
- Situering (behoudens uitzonderingen direct tegen/naast gevel)
- Breedte (bijvoorbeeld t.o.v. voorgevel)
- Vrije doorgang (nood)uitgangen
- Vrije doorgang voetgangers en hulpdiensten
- Afscheiding/afbakening (hoogte, plaats, veiligheid)
- Inrichting en onderhoud
- Inrichting (meubilair, aankleding, verwarming, verlichting, etc.)
- Schoonmaak (terras en zwerfvuil in directe omgeving)
- Regels m.b.t. het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van nutsvoorzieningen
- Indien de gemeente of een nutsbedrijf werkzaamheden moet uitvoeren aan of onder de bestrating, is de gemeente niet aansprakelijk voor mogelijke schade in verband met het afbreken en opbouwen van het terras en mogelijk verminderde omzet.
- Indien een vergunninghouder in het kader van een te houden evenement het terras tijdelijk wil uitbreiden, is dit slechts toegestaan met toestemming van het gemeentebestuur.
- Hardheidsclausule
- In alle gevallen waarin bovengenoemde voorschriften niet voorzien, beslist het college van burgemeester en wethouders.

Colofon

Dit is een publicatie van het ministerie van Economische Zaken en MKB-NL.

Den Haag, februari 2007.

Extra exemplaren kunt u bestellen via www.ez.nl of 0800 - 6463951

In opdracht van MKB-Nederland en het ministerie van Economische Zaken heeft de Utrechtse Juristen Groep (UJG) de mogelijkheden in kaart gebracht voor een ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2006 – januari 2007. Het rapport geeft een handreiking aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gemeenten in Nederland bij de vereenvoudiging van de (model) Algemene Plaatselijke Verordeningen.

Auteurs:

Max Hübner (UJG)

Anna Catharina Ashouwer (UJG)

www.ujg.nl

Informatie

Projectdirectie Vereenvoudiging Vergunningen
Ministerie van Economische Zaken

Bezuidenhoutseweg 30

Postbus 20101

2500 EC Den Haag

Telefoon 0800-6463951, vanuit het buitenland +31 70 3081986

www.ez.nl

MKB-NL

Postbus 5096

2600 GB Delft

www.mkb.nl

Publicatienummer 07DCo4