

afstudeerscriptie

APV en Deregulering

Gemeente Venlo



door: Joey de Boer

afstudeerscriptie

APV en Deregulering

Gemeente Venlo



Afstuderende:	<i>Joey de Boer</i>
Studentennummer:	<i>9952846 (Avans) 147551 (Fontys)</i>
Opleiding:	<i>HBO Rechten</i>
School:	<i>Juridische Hogeschool Avans-Fontys</i>
Klas:	<i>U-R4IN</i>
Locatie:	<i>Venlo</i>
Stageperiode:	<i>E3-E4, voorjaar 2008</i>
Afstudeeradres:	<i>Gemeente Venlo</i>
Afstudeermentor:	<i>mr. M.J.P.G. Kessels</i>
Afstudeerdocenten:	<i>Dhr. Ritzen & Dhr. Struijlaart</i>
Datum:	<i>1 juni 2008</i>

Voorwoord

Met het afronden van de afstudeerperiode E3-E4, voorjaar 2008, komt er langzaam maar zeker een eind aan mijn opleiding HBO-Rechten, welke ik de afgelopen vier jaar met veel plezier heb gevolgd op de Juridische Hogeschool Avans-Fontys locatie Tilburg. Voordat ik begon met de opleiding HBO-Rechten wist ik dat mijn uiteindelijke doel was en nog steeds is het behalen van de meestertitel. Desondanks verkoos ik de opleiding HBO-Rechten boven een academische opleiding Rechten, omdat mijns inziens een HBO opleiding beter bij mijn persoon past en het praktijkgerichte onderwijs voordelen biedt in de toekomst. Welke master ik uiteindelijk wil gaan volgen was mij toen nog niet geheel duidelijk. Tijdens de opleiding heb ik hier een beter beeld van verkregen, het internationaal privaatrecht sprak mij wel aan evenals het verbintenissenrecht. Voor mijn gevoel had ik nog geen compleet beeld van het bestuursrecht en daarom besloot ik mijn afstudeerstage te gaan lopen bij de gemeente Venlo. Hier heb ik zeker geen spijt van gehad en de ervaringen die ik heb opgedaan bij mijn afstudeeradres hebben mijn keuze voor een masteropleiding zelfs nog meer bemoedigt.

Het afstudeeronderzoek betrof de periode 11 januari tot en met 14 mei en heeft voornamelijk plaatsgevonden op de afdeling juridische zaken van de gemeente Venlo. Dhr. Kessels mijn afstudeermentor gaf mij de mogelijkheid om zelf een onderwerp aan te dragen voor het afstudeeronderzoek. Ik heb toen aangegeven dat het openbaar orderecht mij wel aansprak en dhr. Kessels gaf aan dat er met betrekking tot het openbaar orderecht een interessant onderwerp speelde, namelijk deregulering van de Algemene Plaatselijke Verordening. Vervolgens ben ik mij wat meer gaan verdiepen in het onderwerp en kwam ik tot de conclusie dat deregulering van de APV het onderwerp van mijn afstudeeronderzoek zou gaan worden.

De resultaten van het afstudeeronderzoek treft u aan in deze scriptie. Het afstudeeronderzoek is goed verlopen en ook het uitschrijven van de scriptie is goed gegaan. Natuurlijk waren er soms wat mindere periodes, waarin ik mezelf afvroeg hoe ik het in hemelsnaam af zou gaan krijgen, maar de planning gaf me toch de nodige houvast en uiteindelijk is alles ruim op tijd afgekomen. Over het algemeen ben ik tevreden over het afstudeeronderzoek en de hier voor u liggende scriptie. Punten voor verbetering zijn er altijd en de punten die uit deze periode naar voren zijn gekomen of nog zullen komen zal ik zeker meenemen in een volgend onderzoek.

Graag zou ik nog een aantal personen willen bedanken die mij hebben geholpen bij het afstudeeronderzoek en het uitschrijven van de scriptie. Allereerst wil ik mijn afstudeerdocolent dhr. Kessels bedanken. Ondanks zijn drukke werkschema heeft dhr. Kessels mij gedurende mijn afstudeerperiode uitstekend begeleid. Daarnaast wil ik de andere medewerkers van de afdeling juridische zaken bedanken voor de aangename tijd en de goede samenwerking, een drietal in het bijzonder: mw. Schreur, mw. Snackey en dhr. Vincken. Verder wil ik dhr. Dickmann, momenteel voorzitter van de ondernemingsraad, bedanken. Hij heeft mij in contact gebracht met de gemeentes die ik voor mijn onderzoek heb bezocht dan wel gemaild. Ook deze gemeentes (Breda, Deventer, Helmond en Zwolle) wil ik bedanken voor hun medewerking en dan met name de medewerkers mw. Bolt, mw. Van de Weg, dhr. Jacobs en dhr. Kamphuis. Mijn dank gaat verder gaat uit naar mijn eerste afstudeerdocolent dhr. Ritzen en mijn tweede afstudeerdocolent dhr. Struijlaart. Dhr. Ritzen heeft mij waar nodig bijgestuurd en dhr. Struijlaard heeft het afstudeerproces op een afstand begeleid. Tot slot wil ik Lesley Kulaleen bedanken voor het ordenen van mijn worddocumenten.

Venlo, mei 2008

Joey de Boer

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting	pag. 1
---------------------	--------

Hoofdstuk 1 Inleiding	pag. 2
1.1 Achtergrond	pag. 2
1.2 Het onderwerp	pag. 2
1.3 De doelstelling	pag. 3
1.4 De beoogde doelgroep	pag. 3
1.5 De centrale vraag	pag. 3
1.6 De opbouw van de scriptie	pag. 4

Hoofdstuk 2 Wat is de ontstaansgeschiedenis van de APV, waarom is er behoefte aan een dergelijke verordening en wat beoogt zij te regelen

2.1 De ontstaansgeschiedenis van de APV	pag. 5
2.2 De APV van 1920 en tegenwoordig	pag. 7
2.3 De behoefte aan een dergelijke verordening en wat zij beoogt te regelen	pag. 8

Hoofdstuk 3 Hoe ziet de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uit, welke specifieke juridische terreinen worden bestreken en wat is de ratio

3.1 De APV van de gemeente Venlo	pag. 10
3.1.1 Hoofdstuk 1	pag. 10
3.1.2 Hoofdstuk 2	pag. 11
3.1.3 Hoofdstuk 3	pag. 12
3.1.4 Hoofdstuk 4	pag. 13
3.1.5 Hoofdstuk 5	pag. 13
3.1.6 Hoofdstuk 6	pag. 14
3.2 De ratio van de APV	pag. 14

Hoofdstuk 4 Wat houdt het begrip deregulering in en wat zijn de ervaringen hiermee in het verleden

4.1 Reguleren	pag. 17
4.1.1 Motieven van regulering	pag. 17
4.1.2 Motieven van regelgeving: oorzaken van regelverdichting	pag. 18
4.2 Overregulering	pag. 19
4.2.1 Categorie 1: Problemen in de verhouding tussen overheid en burger	pag. 19
4.2.2 Categorie 2: Problemen in de handhaving van het recht en de fundamenteën van de rechtsstaat	pag. 20
4.2.3 Categorie 3: Problemen in het intern functioneren van de overheid	pag. 20
4.3 Deregulering	pag. 20
4.3.1 Dereguleringsgeschiedenis in het kort	pag. 21
4.3.2 Huidige stand van zaken	pag. 21
4.3.3 Het instrument deregulering	pag. 22
4.3.4 Reguleren vs dereguleren	pag. 22
4.4 De ervaringen met deregulering in het verleden	pag. 24

Hoofdstuk 5 Welke instrumenten staan er bij deregulering tot de beschikking en wat zijn hun mogelijkheden

5.1 De lokale/gemeentelijke overheid	pag. 26
5.2 Instrumenten(maatregelen) lokale/gemeentelijke deregulering	pag. 28

Hoofdstuk 6 Welke traject hebben andere gemeentes gevolgd of zijn andere gemeentes aan het volgen bij het dereguleren van hun APV, waar is men tevreden over en wat zou men nu anders doen

	pag. 33
6.1 Inleiding	pag. 33
6.2 Gemeente Breda	pag. 34
6.3 Gemeente Deventer	pag. 36
6.4 Gemeente Zwolle	pag. 38
6.5 Gemeente Helmond	pag. 39

Hoofdstuk 7 Welke onderwerpen lenen zich voor deregulering en welke vorm geniet voor elk onderdeel in de toekomst de voorkeur

	pag. 41
7.1 Inleiding	pag. 41
7.2 Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg	pag. 43
7.2.1 Kenmerken vergunning plaatsen voorwerpen op de weg	pag. 44
7.2.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 45
7.2.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV	pag. 45
7.2.4 Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening	pag. 46
7.2.5 Gemeenten	pag. 47
7.3 Winkeluitstallingen vergunning	pag. 48
7.3.1 Kenmerken winkeluitstallingen vergunning	pag. 48
7.3.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 49
7.3.3 Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening	pag. 50
7.3.4 Gemeenten	pag. 50
7.3.5 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo	pag. 50
7.4 Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning	pag. 52
7.4.1 Kenmerken uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning	pag. 52
7.4.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 53
7.4.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV	pag. 53
7.4.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo	pag. 53
7.4.5 Gemeenten	pag. 54
7.5 Kapvergunning	pag. 55
7.5.1 Kenmerken kapvergunning	pag. 55
7.5.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 56
7.5.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV	pag. 57
7.5.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo	pag. 57
7.5.5 Gemeenten	pag. 57
7.6 Reclamevergunning	pag. 58
7.6.1 Kenmerken reclamevergunning	pag. 58
7.6.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 59
7.6.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV	pag. 60
7.6.4 Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening	pag. 60
7.6.5 Gemeenten	pag. 60
7.7 Ventvergunning	pag. 62
7.7.1 Kenmerken ventvergunning	pag. 62
7.7.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 63
7.7.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV	pag. 63
7.7.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo	pag. 64
7.7.5 Gemeenten	pag. 64
7.8 Standplaatsvergunning	pag. 65
7.8.1 Kenmerken standplaatsvergunning	pag. 65
7.8.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'	pag. 66

7.8.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV	pag. 67
7.8.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo	pag. 67
7.8.5 Gemeenten	pag. 67
7.9 Welke vorm geniet voor elk onderdeel in de toekomst de voorkeur?	pag. 68
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen	pag. 73
Evaluatie/vervolgonderzoek	pag. 80
Bronnenlijst	pag. 81
Bijlage 1	pag. 84

Samenvatting

Het initiatief van de afgelopen kabinetten heeft ervoor gezorgd dat steeds meer gemeenten de administratieve lasten van burgers en bedrijven trachten te verminderen. Dit kan met name worden bereikt door de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) te dereguleren. Dereguleren houdt simpel gezegd in het aanpassen en/of verminderen van de regelgeving. Ook de gemeente Venlo wil haar APV graag dereguleren. Zij bevindt zich thans in de beginfase van het dereguleringsproces. In het kader van mijn afstudeerstage is mij gevraagd om te onderzoeken op welke wijze de APV het best kan worden gedereguleerd.

De doelstelling van dit onderzoek is om een gericht advies te geven aan het team juridische zaken, waarin een aantal voorstellen worden gedaan betreffende de wijze van deregulering van de APV Venlo. Uit het advies dient naar voren te komen welke onderdelen van de APV zich lenen voor deregulering en welke vorm voor elk onderdeel in de toekomst de voorkeur geniet.

De centrale vraag luidt daarom als volgt: “Op welke wijze kan de APV van de gemeente Venlo het best worden gedereguleerd?”

In overleg met mijn afstudeermentor dhr. Kessels is besloten om, mede gelet op het rapport van SIRA Consulting ‘Inventarisatie Administratieve Lasten Bedrijven en reductiepotentieel Venlo’, een zevental vergunningen eruit te pikken. Deze zeven vergunningen zijn grondig onderzocht. Het onderzoek richtte zich met name op:

- Rapporten welke verschillende instanties zoals, MKB Nederland, het Ministerie van Economische Zaken, VROM en de Kamer van Koophandel hebben uitgebracht m.b.t. het dereguleren van de APV.
- De visie van de ‘Venlose’ ambtenaren die werken met de zeven vergunningen.
- Negen kenmerken waar per vergunning naar is gekeken zoals tijdsduur, doel, bestuurlijke impact, duurzaamheid etc..
- De wijze waarop vier vergelijkbare gemeenten de vergunningen hebben gedereguleerd of gaan dereguleren.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de zeven vergunningen zich allen lenen voor deregulering en dat de volgende dereguleringswijzen voor elke vergunning voor de toekomst de voorkeur geniet:

Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels.

Winkeluitstallingen vergunning: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels.

Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels in combinatie met een meldingsplicht.

Kapvergunning: beperking van de vergunningsplicht tot een lijst met beschermingswaardige bomen.

Reclamevergunning: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels.

Ventvergunning: afschaffing.

Standplaatsvergunning: handhaving.

Wanneer de gemeente Venlo mijn advies daadwerkelijk opvolgt en een aantal vergunningsplichten gaat vervangen door algemene regels, dan is het aanbevolen om de gemeenten Breda, Helmond en Deventer te vragen naar hun algemene regels en ervaringen met deze algemene regels. Hier zal Venlo bij het opstellen van haar algemene regels alleen maar profijt van hebben.

Inleiding

1.1 Achtergrond

Het onderzoek wordt verricht bij de gemeente Venlo. De gemeente Venlo bestaat uit de vier stadsdelen Belfeld, Blerick, Tegelen en Venlo en heeft ongeveer 92.000 inwoners. Per 1 januari 2010 zal de gemeente Arcen en Velden opgaan in de gemeente Venlo. Het aantal inwoners zal dan net boven de 100.000 komen. De gemeente Venlo heeft iets meer dan duizend mensen in dienst en deze mensen zijn werkzaam op zeventien afdelingen.

De gemeente Venlo wordt bestuurd volgens het duale stelsel. Het college van burgemeester en wethouders is het dagelijks bestuur. De burgemeester is verantwoordelijk voor de veiligheid in de gemeente. De wethouders hebben een eigen portefeuille en zijn verantwoordelijk voor een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld sport of onderwijs. Om de vier jaar worden er verkiezingen gehouden waarbij de inwoners van de gemeente Venlo een nieuwe gemeenteraad kiezen. De leden van de gemeenteraad maken deel uit van politieke partijen en vertegenwoordigen de inwoners van de gemeente Venlo. De gemeenteraad vormt samen met het college en de burgemeester het bestuur van de gemeente. Van deze drie bestuursorganen is de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan, zij kan als enige gemeentelijke regelgeving maken.

De afstudeerstage vindt plaats bij het team juridische zaken. Het team bestaat uit slechts acht werknemers en is te klein om als afzonderlijke afdeling te functioneren, zodoende is het onderbracht in de afdeling bedrijfsvoering. Het team juridische zaken heeft de volgende taken:

- Het afdoen van klaagschriften zowel informeel als formeel, volgens hoofdstuk 9 Awb;
- Beheersfunctie met betrekking tot mandaatbesluit en contractbeheer;
- Be- en afhandeling van de bezwaar- en beroepschriften, inclusief de hierbij behorende zittingen, door een interne ambtelijke commissie met uitzondering van de bezwaar- en beroepschriften van sociale zaken en belastingen;
- Bezwaren bij de raad door een externe ambtelijke commissie (voorbereidingsbesluiten);
- Het geven van juridisch advies aan het bestuur en de ambtelijke organisatie;
- Indien noodzakelijk, het inhuren van externe juridische capaciteit en het vervullen van de regierol hierin;
- Het uiteenzetten en invoegen van de juridische controlefunctie binnen de gemeentelijke organisatie.

1.2 Het onderwerp

Het onderwerp van dit onderzoek is het dereguleren van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Venlo. Het initiatief van de afgelopen kabinetten heeft ervoor gezorgd dat steeds meer gemeenten de administratieve lasten voor burgers en bedrijven trachten te verminderen. Dit kan met name worden bewerkstelligd door het aanpassen en/of verminderen van de regelgeving die is neergelegd in de APV. Dit wordt het zogenaamde dereguleren van de APV genoemd. Te vaak is het aanvragen van een in de APV neergelegde vergunning een tijdrovend en kostbaar proces. Dit probleem is ontstaan doordat gemeenten alles trachten te reguleren, teneinde voor zichzelf zoveel mogelijk (controle)-bevoegdheden te creëren. De gemeenten gaan hierbij niet uit van het vertrouwen in de burger, maar wantrouwen haar als het ware. Het gevolg hiervan is dat de APV een vergaarbak is geworden van alle mogelijke regelgeving, wat heeft geleid tot moeizame en onevenredig dure vergunningsaanvraagprocessen.

Om de Nederlandse gemeenten te helpen bij het dereguleren van hun APV heeft de VNG in 2007 haar stelsel van modelverordeningen herzien en vereenvoudigd. Verder hebben o.a. de Kamer van Koophandel, het MKB Nederland en het Ministerie van Economische Zaken een rapport uitgebracht, waarin zij aangeven welke punten van de APV voor deregulering in aanmerking komen. De gemeente Venlo heeft al een aantal malen summier gekeken naar het dereguleren van de APV, maar is hier nooit intensief mee aan de gang gegaan. Zij bevindt zich thans in het beginstadium van het dereguleringsproces. De reden hiervoor is dat bij de gemeente Venlo ad hoc zaken vaak voorgaan. Structurele zaken (zoals het dereguleren van de APV) hebben meestal geen deadline, waardoor deze vaak zolang mogelijk worden uitgesteld. Mij is derhalve gevraagd om in het kader van mijn afstudeeronderzoek te onderzoeken op welke wijze de APV het best kan worden gereguleerd.

1.3 De doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om tijdens de afstudeerperiode E3-E4 voorjaar 2008 een gericht advies te geven aan het team juridische zaken van de gemeente Venlo, waarin een aantal voorstellen worden gedaan betreffende de wijze van deregulering van hun APV. Deze voorstellen zullen worden gedaan op basis van de literatuur betreffende dit onderwerp en op basis van de ervaringen die eerdere gemeenten hebben opgedaan bij het dereguleren van hun APV. Het zoeken van bruikbare literatuur omvat het theoretisch onderzoek ook wel deskresearch genoemd, terwijl het bezoeken van de ervaren gemeenten het praktijkgericht onderzoek betreft, ook wel fieldresearch genoemd. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van beide soorten onderzoek, omdat mijns inziens de beide onderzoeken complementair aan elkaar zijn. Het team juridische zaken kan zelf bekijken welke voorstellen zij overneemt en zal verwerken in haar nieuwe, gedereguleerde APV. Uit het advies zal naar voren komen welke onderdelen van de APV zich lenen voor deregulering, welke vorm voor elk onderdeel in de toekomst de voorkeur geniet en wat de concrete mogelijkheden zijn van deregulering. In eerste instantie was tevens de doelstelling om zelf de APV te herschrijven met de dereguleringsvoorstellen daarin verwerkt. Na bespreking van mijn onderzoeksopzet met mijn afstudeermentor dhr. Kessels en mijn eerste afstudeerdocent dhr. Ritzen bleek echter dat het herschrijven van de APV qua tijd onhaalbaar zou zijn.

1.4 De beoogde doelgroep

De beoogde doelgroep van dit onderzoek is het team juridische zaken van de gemeente Venlo. De heer Vincken, die als juridisch medewerker werkzaam is op de afdeling juridische zaken, is de beheerder van de APV, terwijl ook de andere medewerkers van het team actief betrokken zijn bij de APV. De resultaten die uit dit onderzoek voortvloeien worden hun aangereikt en zij zullen bij het dereguleren en herschrijven van de APV rekening houden met de uit mijn onderzoek voortvloeiende resultaten. Vervolgens zal hoogstwaarschijnlijk de heer Vincken, als zijnde de beheerder van de APV, een conceptvoorstel tot wijziging van de APV indienen en deze zal dan worden behandeld door achtereenvolgens het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Verder spelen de burgers en bedrijven een centrale rol in dit onderzoek, de APV wordt immers gedereguleerd teneinde de administratieve lasten van deze groep te verminderen. Zij zullen dus hoogstwaarschijnlijk profijt hebben van dit onderzoek. De burgers en bedrijven zijn echter niet de beoogde doelgroep daar het onderzoek niet tot hun is gericht.

1.5 De centrale vraag

De centrale vraag van deze scriptie luidt als volgt: "Op welke wijze kan de APV van de gemeente Venlo het best worden gedereguleerd?"

1.6 De opbouw van de scriptie

De hoofdvraag bevat twee begrippen die een nadere uitleg vereisen, namelijk de APV en deregulering. Deze twee begrippen worden daarom eerst in de hoofdstukken twee tot en met vijf nader toegelicht. In het tweede hoofdstuk wordt in het kort de ontstaansgeschiedenis van de APV geschetst. Er wordt aangegeven op welke punten de APV de afgelopen jaren is veranderd en hoe dit kan worden verklaard. Verder wordt duidelijk gemaakt waarom er behoefte is aan een dergelijke verordening en wat zij beoogt te regelen. In het derde hoofdstuk komt de huidige APV van de gemeente Venlo aan bod. De APV wordt doorlopen en samengevat. Hierdoor wordt duidelijk hoe de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uitziet en welke juridische terreinen zij bestrijkt. Vervolgens wordt onderzocht wat de ratio is van de APV. Om hier een goed beeld van te verkrijgen heeft er een gesprek plaatsgevonden met de heer Vincken. De heer Vincken kan als beheerder van de APV uitstekend aangeven wat de ratio is van de APV Venlo.

Wanneer er een duidelijker beeld is gecreëerd van de APV in het algemeen en die van de gemeente Venlo, wordt er in de hoofdstukken vier en vijf gekeken naar het begrip deregulering. In het vierde hoofdstuk wordt het begrip deregulering nader verklaard. Deregulering staat in nauw verband met regulering en overregulering, er is als het ware sprake van een volgtijdelijke samenhang. Daarom worden ook deze begrippen verklaard. Vervolgens wordt aangegeven wat de ervaringen van de gemeente Venlo zijn met deregulering. Om hierachter te komen heeft er een gesprek plaatsgevonden met mw. Schreur. Mw. Schreur is binnen de gemeente Venlo al enige jaren bezig met deregulering en zij kan zodoende goed aangeven wat de ervaringen hiermee zijn. In hoofdstuk vijf worden eerst de taken en bevoegdheden van de gemeente nader uitgewerkt. De instrumenten die de gemeente bij deregulering tot zijn beschikking heeft worden tenslotte aangehaald en nader toegelicht.

Nadat in de hoofdstukken twee tot en met vijf duidelijk is geworden wat de begrippen APV en deregulering precies inhouden, wordt in de hoofdstukken zes en zeven overgegaan tot beantwoording van de kern van het onderzoek, de hoofdvraag. Om de hoofdvraag optimaal te beantwoorden zijn er eerst een aantal gemeenten bezocht dan wel aangeschreven, die vergelijkbaar zijn met de gemeente Venlo qua omvang en in een verder stadium zijn met het dereguleren van hun APV. Deze gemeenten is een aantal vragen gesteld over de wijze waarop hun APV is gedereguleerd of zal worden gedereguleerd. Hierbij kan worden gedacht aan vragen als: "Op welke wijze zijn de vergunningen gedereguleerd of hoe zullen de vergunningen waarschijnlijk worden gedereguleerd?". "Waarom heeft uw gemeente gekozen voor deze wijze van deregulering?". Wat zou u, terugkijkend op het gehele APV-dereguleringsproces, nu anders doen?". De geïnterviewde gemeenten (hoofdstuk zes), de gesprekken met de ambtenaren bij de gemeente Venlo en de verzamelde literatuur vormen de basis voor het uitwerken van hoofdstuk zeven. Aan de hand van deze bevindingen wordt in hoofdstuk zeven aangegeven welke onderdelen van de APV zich lenen voor deregulering en welke vorm voor elk onderdeel voor de toekomst de voorkeur geniet.

In het achtste en tevens laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uiteengezet. De deelvragen worden in het kort nog eens nagelopen en beantwoord. De conclusies zijn gebaseerd op de resultaten, de bevindingen zoals die in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd. De conclusies worden gevolgd door aanbevelingen, adviezen om iets in de toekomst wel of juist niet te gaan doen. Deze aanbevelingen volgen logisch uit de conclusies.

Hoofdstuk 2 Wat is de ontstaansgeschiedenis van de APV, waarom is er behoefte aan een dergelijke verordening en wat beoogt zij te regelen;

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal de ontstaansgeschiedenis van de APV in het kort worden geschetst. Vervolgens zal in paragraaf twee aandacht worden besteed aan de verschillen tussen de APV van 1920 en de APV van tegenwoordig. Met behulp van deze vergelijking zal worden aangegeven in welke opzichten de APV de afgelopen jaren is veranderd en hoe dit kan worden verklaard. Tenslotte zal in de derde paragraaf, mede met behulp van de gegevens uit paragraaf twee, worden aangegeven waarom er behoefte is aan een dergelijke verordening en wat zij beoogt te regelen. Getracht wordt dit te verduidelijken met behulp van een voorbeeld.

2.1 De ontstaansgeschiedenis van de APV

Plaatselijke overheden oefenen al een zeer lange tijd de rol van lagere wetgever uit. De Grondwet van 1814 sprak reeds over de 'huishoudelijke belangen', waarvoor onder meer de besturen van steden en dorpen verantwoordelijk waren en waarvoor zij de vereiste plaatselijke bepalingen dienden op te stellen. Wat onder de huishouding van een gemeente moet worden verstaan is lange tijd onduidelijk gebleven, volgens Thorbecke bestond het huishoudelijk belang uit hetgeen alleen de gemeente, het zij in haar geheel, het zij haar leden als leden van die gemeente treft. Vele schrijvers hebben later pogingen gedaan om het begrip gemeentelijke huishouding te definiëren, maar het bleek een rekbaar begrip, welk afhankelijk is van plaats, tijd en omstandigheden.¹

Met de Gemeentewet van 1851 werden gemeenten voor het eerste verplicht om een Algemene Politieverordening vast te stellen. De naam Algemene Politieverordening herinnert aan een lang verleden tijd, waarbij de term politie niet moet worden opgevat als onze huidige politie; het apparaat, belast met de zorg voor de handhaving van veiligheid, orde en rust en de opsporing van strafbare feiten.² Het begrip politie doet in de veertiende eeuw in West-Europa zijn intrede in de literatuur. Het is ontstaan in het stedelijk bestuur en wordt naast de traditionele overheidswerkzaamheden als financiën, defensie en justitie een nieuwe dimensie van overheidszorg.³ Deze nieuwe overheidsfunctie heeft in het begin met name betrekking op werk ingesteld op openbare zorg en dienst. In de tijd van Thorbecke bestond de politie uit het gehele binnenlandse bestuur, uitgezonderd defensie, justitie en financiën. Deze uitleg van het begrip geeft het beste weer wat er met de politieverordening wordt bedoeld. De toevoeging van het woord politie geeft aan wat de inhoud is van de politieverordening, namelijk dat het gaat om een verordening welke regels geeft betreffende overheidszorg, waarbij politie betrekking heeft op de bestuurlijke taak, toezicht op openbare gelegenheden.⁴

Niet alle gemeenten gebruikten voor hun gemeentelijke strafverordening de naam Algemene Politieverordening, voorbeelden hiervan zijn 'Verordening op de straatpolitie' van de gemeente Zeist (1906), 'Algemene Gemeenteverordening voor de gemeente Groenlo' (1974) en de 'Verordening op de rechtsorde in de gemeente Hoorn' (1974). Na verloop van tijd werd bij het opstellen van nieuwe gemeentelijke strafverordeningen de term politie steeds vaker weggelaten. Dit kwam omdat zoals hierboven reeds aangegeven de betekenis van de term politie door de jaren heen aan verandering onderhevig was. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw werd met politie bedoeld, het apparaat belast met de opsporing en voorkoming van strafbare feiten en niet meer zozeer een groot gedeelte van de inwendige regering. Door de veranderende en thans gangbare betekenis van het woord politie, werd gevreesd dat

¹ Schilder, 1991, p.10.

² VNG, 1979, p.25.

³ VNG, 1979, p.25.

⁴ Ter Brake, 1986, p.61.

handhaving van het woord politie in de titel van de plaatselijke strafverordening zou zorgen voor verwarring bij het publiek over de inhoud van de verordening.⁵ Tegenwoordig betitelen alle gemeenten hun gemeentelijke strafverordening met Algemene Plaatselijke Verordening.

Het gemeentelijke recht bestaat voor een groot gedeelte uit gemeentelijk strafrecht. De Algemene Plaatselijke Verordening vroeger dus Algemene Politie Verordening kan hierbij worden gezien als het lokale wetboek van strafrecht. In het begin van de twintigste eeuw waren er veel problemen met betrekking tot de Algemene Politie Verordening. Veel hierin neergelegde bepalingen waren in strijd met de wet, algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen en zelfs met andere bepalingen uit dezelfde Algemene Politie Verordening. Vaak werd bij het opstellen van de Algemene Politie Verordening geen rekening gehouden met de lokale omstandigheden met als gevolg dat er verbodsschriften werden opgesteld, welke moeilijk konden worden nageleefd. Een voorbeeld hiervan: in een gemeente werd een bepaling opgenomen dat het leiden van meer dan drie paarden door een persoon verboden was. In deze gemeente werden echter wekelijks paardenmarkten gehouden, de bepaling was zodoende zeer omstreden.⁶ Verder was het met de systematiek van de meeste politieverordeningen treurig gesteld. Het was meestal een chaos van bepalingen, zonder enige indeling, waarbij verschillende verbodsschriften onder een titel werden samengevoegd. Deze verbodsschriften behoorden tot verschillende groepen en misten elk verband.⁷ Mr. C.F.J. Gombault schreef ter verbetering van de algemene politieverordeningen het boek *Communaal Strafrecht*, 'Eene handleiding bij het samenstellen, herzien en raadplegen van plaatselijke politieverordeningen.'

Maar ook rond de jaren zeventig deden zich problemen voor met de APV. Er ontstond een tendens om steeds meer onderwerpen uit de APV te halen en deze in afzonderlijke strafverordeningen te regelen. Het verspreid regelen van het gemeentelijke strafrecht zorgde voor onoverzichtelijkheid en onvindbaarheid. Dit kwam de doeltreffendheid van de bepalingen niet ten goede. De burger, tot wie de APV gericht was, kon moeilijk achterhalen wat zijn rechtspositie was en welke rechten en plichten hij in de gegeven omstandigheid had. Maar ook de politieambtenaar ondervond problemen, hij was gebaat bij een zo groot mogelijke bundeling van plaatselijke voorschriften, op deze manier werd de uitoefening van zijn toezichts- en opsporingstaak vergemakkelijkt, wat weer zorgde voor betere naleving/controle van de voorschriften.⁸ Door met name de intensieve inzet van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd het gemeentelijk strafrecht weer exclusief geregeld in de APV. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is en was de door de VNG in 1991 opgestelde model-APV. De model-APV wordt indien nodig gewijzigd en helpt Nederlandse gemeenten bij het opstellen dan wel wijzigen van de APV.

Het hierboven staande geeft aan dat sinds 1851, het jaar waarin de gemeenten op basis van de Gemeentewet werden verplicht om een Algemene Politieverordening op te stellen, de APV qua naam (Algemene Plaatselijke Verordening) evenals qua inhoud de nodige veranderingen heeft ondergaan. De naamswijziging welke de APV heeft ondergaan is nader verklaard en verder zijn er twee belangrijke periodes aan bod gekomen, de eerste en laatste decennia van de twintigste eeuw, waarin de APV qua inhoud aan verandering onderhevig is geweest, teneinde de ontstane problemen op te lossen. In de volgende paragraaf wordt de APV van het begin van de twintigste eeuw vergeleken met de APV zoals wij die tegenwoordig kennen. Dit geeft mijns inziens een helder en compleet beeld van de ontstaansgeschiedenis van de APV.

⁵ ter Brake, 1986, p.61.

⁶ Gombault, 1921, p.1.

⁷ Gombault, 1921, p.9.

⁸ VNG, 1979, p.26.

2.2 De APV van 1920 en tegenwoordig

Wanneer we de APV van tegenwoordig vergelijken met die van vroeger zijn er toch een aantal wezenlijke verschillen te bespeuren. Met het vergelijken van de vroegere en de tegenwoordige APV wordt bedoeld het vergelijken van de onderwerpen welke in de APV worden behandeld en niet zozeer de systematiek, grammatica en het wel of niet in strijd zijn met de wet. Overigens wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan op de inhoud en de opbouw van de huidige APV. Dit zal worden gedaan aan de hand van de model-APV van de VNG, een nadere toelichting van de APV blijft hier zodoende achterwege. Om een goede vergelijking te maken zullen de huidige Algemene Plaatselijke Verordeningen van een aantal gemeenten worden vergeleken met Algemene Plaatselijke Verordeningen van vroeger. Voor de Algemene Plaatselijke Verordeningen van vroeger zal gebruik worden gemaakt van het boek van mr. C.F.J. Gombault, *Communaal Strafrecht* uit 1921. Het boek is een handleiding bij het samenstellen, herzien en raadplegen van plaatselijke politieverordeningen en geeft op een duidelijke wijze aan welke onderwerpen er destijds in de APV dienden te worden geregeld. Om het verschil te illustreren zullen eerst een aantal bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordeningen van vroeger en tegenwoordig worden aangehaald.

- Art. 76 van de algemene politieverordening der gemeente R. in de provincie Friesland 1912: "het is verboden rijtuigen of voertuigen of welke voorwerpen ook, onbeheerd op straat of bermen te laten staan."⁹

- Art. 10a der gemeentelijke politieverordening van Aarlanderveen 1914: "Het is verboden des Zondags voetbalwedstrijden te houden of voetbalspelen te houden, waartoe aan het publiek tegen of zonder betaling toegang wordt verleend."¹⁰

- "Art. 4 der plaatselijke verordening tegen den bakkersnachtarbeid van de gemeente Gorinchem van 4 december 1918, verbiedende het vervoer van brood op de openbare straat voor een uur namiddags."¹¹

- Art. 2.3.3.3 van de APV van de gemeente Tiel 2006: "Het is verboden zonder vergunning van de burgermeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren."

- Art. 2.9. van de APV van de gemeente Landsgraaf 2007: "De burgemeester is bevoegd overeenkomstig artikel 151 C van de gemeentewet, indien dat in het belang van handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties."

- Art. 3:9 van de APV van de gemeente Venlo 2005: "Het is verboden op of aan de weg, op een voor publiek toegankelijke plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen en/of stoffen voorhanden te hebben."

Uit de hierboven staande bepalingen komt naar voren dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de APV van vroeger en van nu. Aan deze verschillen liggen mijns inziens twee verklaringen ten grondslag. De eerste verklaring is dat er vroeger andere normen en waarden heersten, mede doordat de mensen strenger geloofden. Hierdoor hadden de verbodsbepalingen betrekking op andere onderwerpen dan dat nu het geval is. Een voorbeeld: vroeger was, uit geloofsoverwegingen, het voetballen op zondag verboden, terwijl

⁹ Gombault, 1921, p.113.

¹⁰ Gombault, 1921, p.125.

¹¹ Gombault, 1921, p.199.

zondag tegenwoordig de voetbaldag bij uitstek is. De tweede verklaring is dat men tegenwoordig heeft te maken met andere problemen dan vroeger het geval was. Tegenwoordig zijn er problemen op het gebied van: drugs, milieuvervuiling, privacy, horecasluitingstijden etc. Vroeger was er geen sprake van het broeikaseffect, waren er geen camera's op elke hoek van de straat geposteed, waren de uitgaansgelegenheden niet zoals die nu zijn en werden schadelijke drugs niet op grote schaal gebruikt. Rond 1920 waren er ook problemen maar deze waren anders van aard. Er waren met name problemen op het gebied van hygiëne en bestrating en verlichting. Zoals er verschil is tussen de normen en waarden en de problemen van 1920 ten opzichte van die van tegenwoordig, zo is dat verschil er ook wanneer bijvoorbeeld de vijftiger en tachtiger jaren van de twintigste eeuw worden vergeleken. Wanneer de problemen en de normen en waarden veranderen, dient de regelgeving op deze veranderingen te worden aangepast. Dit is de reden waarom de APV, sinds de invoering van de politieverordening in 1851, continu aan verandering onderhevig is geweest.

2.3 De behoefte aan een dergelijke verordening en wat zij beoogt te regelen

Zoals in de eerste paragraaf reeds aangegeven kan de APV worden gezien als het lokaal wetboek. In de APV wordt gebruik gemaakt van verbodsbepalingen, een voorbeeld hiervan is artikel 2.70 lid 1 van de Algemene Plaatselijke Verordening Venlo:

“Het is de organisator verboden zonder vergunning van de burgemeester een voetbalwedstrijd te houden of te doen houden. Een vergunning kan meerdere wedstrijden betreffen.”

De APV is een regeling welke geldt voor iedereen binnen de gemeente en die simpel gezegd tot doel heeft de gemeente voor iedereen leefbaar te houden. Om dit te bewerkstelligen zijn in de APV een aantal zaken geregeld. Om aan te geven welke zaken het betreft zal de model-APV van de VNG als voorbeeld worden genomen. In het nu volgende gedeelte zal in het kort worden aangehaald welke onderdelen er in de hoofdstukken van de model-APV worden behandeld. Op deze manier wordt duidelijk wat de APV beoogt te regelen en hoe zij is opgebouwd. Vervolgens zal aan de hand van deze bevindingen worden aangegeven wat de behoefte is aan een dergelijke verordening.

Inhoud en opbouw Model-APV

- Het eerste hoofdstuk geeft begripsomschrijvingen en algemene voorschriften over de aanvraag procedure van vergunningen en ontheffingen.
- Het tweede hoofdstuk heeft als titel 'Openbare orde' en bevat voorschriften over allerlei zaken die betrekking hebben op de openbare orde, zoals samenscholing, bruikbaarheid en aanzien van de weg, toezicht op evenementen, drugsoverlast etc. Het hoofdstuk bevat verder een afdeling met maatregelen tegen overlast en baldadigheid.
- Het derde hoofdstuk heeft als titel 'Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.', de voorschriften hebben logischerwijs betrekking op prostitutie, sekswinkels, bordelen etc.
- Het vierde hoofdstuk heeft als opschrift 'Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente', hierin worden zaken geregeld met betrekking tot geluid- en lichthinder, milieuverontreiniging, opslag van afvalstoffen etc.

- Het vijfde hoofdstuk gaat over 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente', bepalingen over onder meer parkeerexcessen, collecteren, vrijheid van meningsuiting, crossterreinen zijn in dit hoofdstuk geregeld.
- In het afsluitende hoofdstuk zes staan de straf- overgangs- en slotbepalingen.

Met inachtneming van het hier bovenstaande kan over de APV het volgende worden gezegd: De APV geeft binnen de gemeentegrenzen verbodsbepalingen aan. De APV zorgt ervoor dat burgers weten welke grenzen er zitten aan hun gedragingen. De gemeente stelt een APV op om ervoor te zorgen dat haar huishouden goed geregeld blijft, dat burgers op een aangename manier naast elkaar kunnen leven en dit bovendien verantwoord is voor de toekomst. Verder gaat het in de APV niet over zware delicten, maar over ordeverstoring gedrag, dat irritatie wekt of de gemeente geld kost. De strafbare feiten die in de APV zijn neergelegd zijn overtredingen en voor de sancties geldt een maximum hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (art. 154 Gemeentewet), al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. De sancties kunnen worden opgelegd door middel van strafrechtelijke handhaving of door gebruikmaking van bestuursrechtelijke bevoegdheden.

De APV kan met een beetje goede wil worden vergeleken met regels welke in een zwembad van toepassing zijn. Het reglement van een zwembad bevat een aantal regels. Een regel is bijvoorbeeld het verbod om te rennen. Deze regel is opgesteld om er voor te zorgen dat er geen ongelukken gebeuren en dat andere burgers (voornamelijk ouderen en kleuters) hier geen hinder van ondervinden. Een voorbeeld van een andere regel is het verbod om met eten dan wel drinken het water in te gaan. Deze regel zorgt ervoor dat het zwembad schoon blijft en alle gasten kunnen genieten van een schoon zwembad. Kortom, de bepalingen neergelegd in de APV zorgen voor een goed en veilig leefklimaat terwijl de bepalingen neergelegd in het zwembadreglement zorgen voor een goed en veilig zwemklimaat.

Uit het hier bovenstaande is gebleken wat een dergelijke verordening als de APV beoogt te regelen. Vervolgens dient te worden beantwoord waarom er behoefte is aan een dergelijke verordening. Stel uzelf eens voor wat er zou gebeuren wanneer de bepalingen in het zwembad of binnen de gemeente niet van toepassing zouden zijn. Hoogstwaarschijnlijk heeft u zelf reeds het antwoord gevonden op de vraag waarom er behoefte is aan een dergelijke verordening. De hierboven besproken casus over het zwembad geeft dit eigenlijk al weer. Wanneer er namelijk geen regels worden opgesteld worden burgers teruggeworpen op hun eigen verantwoordelijkheid. Het is hoogstwaarschijnlijk een illusie om ervan uit te gaan dat alle burgers zich, zonder het bestaan van regels, netjes en verantwoord zullen gedragen. Daarbij kunnen burgers in sommige situaties simpelweg niet weten wat er van hun wordt verlangd. In veel gevallen zal de afwezigheid van regels leiden tot onverantwoord gedrag en dat kan weer leiden tot gevaarlijke situaties, aantasting van de omgeving, irritaties bij medeburgers etcetera. Wanneer in de casus van het zwembad geen reglement zou zijn opgesteld, zou dit tot gevolg hebben dat mensen over de natte vloeren rennen, op onverantwoorde manieren van de glijbaan glijden, eten en drinken meenemen in het water en nog meer onverantwoordelijk gedrag vertonen. Wanneer er in Venlo geen APV of een gelijkkluidende regeling van toepassing zou zijn, zouden de negatieve gevolgen vele malen groter zijn. Bomen zouden op grotere schaal kunnen worden gekapt met als gevolg dat de natuur nog verder wordt aangetast. Terrasjes zouden op allerlei lucratieve plaatsen kunnen worden opgesteld, waardoor onveilige en gevaarlijke situaties worden gecreëerd. Het aantal evenementen zou groeien, wat zou lijden tot een toenemend aantal situaties van overlast en irritatie bij aanwonende burgers. Dit zijn slechts een aantal voorbeelden die duidelijk maken waarom er behoefte is aan een dergelijke verordening als de APV.

Hoofdstuk 3 Hoe ziet de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uit, welke specifieke juridische terreinen worden bestreken en wat is de ratio;

In het vorige hoofdstuk is reeds gesproken over de model-APV van de VNG, welke Nederlandse gemeenten helpt bij het opstellen en wijzigen van de APV. In het hoofdstuk is kort ingegaan op de opbouw en de inhoud van de model-APV. In dit hoofdstuk zal de APV van de gemeente Venlo worden onderzocht. In de eerste paragraaf wordt de APV van de gemeente Venlo, net als de model-APV, doorlopen. De APV van de gemeente Venlo zal echter op een intensievere wijze worden onderzocht en de resultaten zullen ook uitgebreider worden uitgeschreven. Op deze manier wordt duidelijk hoe de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uitziet en welke specifieke juridische terreinen er worden bestreken. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf de ratio bepaald. Om hierachter te komen heeft er een gesprek plaatsgevonden met dhr. Vincken. Hij is de beheerder van de APV en kan zodoende uitstekend aangeven wat de ratio van de APV is.

3.1 De APV van de gemeente Venlo

De opbouw qua hoofdstukken van de APV is gelijk aan de opbouw van de model-APV. Net als de model-APV bestaat de APV Venlo uit de volgende hoofdstukken: Algemene bepalingen (hoofdstuk 1), Openbare orde (hoofdstuk 2), Drugs, seksinrichtingen, prostitutie e.d. (hoofdstuk 3), Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente (hoofdstuk 4), Andere onderwerpen betreffende huishouding der gemeenten (hoofdstuk 5) en Straf-, overgangs en slotbepalingen (hoofdstuk 6).

3.1.1 Hoofdstuk 1

In hoofdstuk één staan de algemene bepalingen. In het hoofdstuk staan bepalingen over begripsomschrijvingen, de beslistermijn, het te laat indienen van een aanvraag, voorschriften en beperkingen, het persoonlijk karakter van een vergunning of ontheffing en het intrekken of wijziging van een vergunning of ontheffing. Aangezien het in dit hoofdstuk gaat om algemene bepalingen zal er niets in dit hoofdstuk kunnen worden gedereguleerd. Wel is het mogelijk dat, n.a.v. de uitgevoerde deregulering, bepaalde onderwerpen dienen te worden gewijzigd of te worden aangevuld. Een voorbeeld hiervan is artikel 1:5 hierin staat het volgende:

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

De vergunning of ontheffing is persoonsgebonden, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald.

Toelichting: In principe gaat een vergunning/ontheffing niet over op de rechtsopvolger.

Het is goed mogelijk dat na onderzoek blijkt dat een zaaksgebonden vergunning voor de exploitatie van een bedrijf in een aantal situaties de voorkeur heeft in het kader van deregulering. Dit artikel moet dan worden gewijzigd.

Een ander voorbeeld is artikel 1:6 hierin staat het volgende:

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd:

- a. Indien ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. Indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, moet worden aangenomen dat intrekking of wijziging wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. Indien de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;

- d. Indien van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij gebreke van een dergelijke termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. Indien de houder van de vergunning of ontheffing of zijn rechtsverkrijgende dit verzoekt.

Het intrekken van een vergunning is een zeer zware maatregel. Een lichtere maatregel zou zijn het schorsen van een vergunning. De burger of onderneming krijgt dan de mogelijkheid om tijdens de schorsingsperiode de situatie te herstellen naar de wens van het bestuursorgaan, zodat vervolgens de schorsing kan worden opgeheven.¹² Wanneer uit onderzoek blijkt dat deze maatregel de nodige voordelen met zich meebrengt en de maatregel ook daadwerkelijk wordt ingevoerd, dient artikel 1:6 te worden veranderd. De titel zou dan kunnen luiden: Intrekking, schorsing of wijziging van vergunning of ontheffing.

3.1.2 Hoofdstuk 2

Hoofdstuk twee heeft als titel 'Openbare orde'. De titels van de afdelingen die in dit hoofdstuk staan, geven een beter beeld van wat er met betrekking tot de openbare orde in de APV is geregeld. De afdelingen waaruit dit hoofdstuk bestaat zijn de volgende:

- Afdeling 1: Orde en veiligheid op de weg;

In deze afdeling zijn onder meer bepalingen opgenomen over: samenscholing en ongeregelheden, straatartiesten, het aanleggen/beschadigen/veranderen van een weg, winkeluitstallingen en rookverboden in bossen en natuurterreinen.

- Afdeling 2: Toezicht op evenementen;

In deze afdeling staat onder meer wat wordt verstaan onder evenement (begripsomschrijvingen), hoe een vergunning voor een evenement kan worden aangevraagd en dat de burgemeester voorschriften kan verbinden aan een dergelijke vergunning.

- Afdeling 3: Toezicht op openbare inrichtingen;

In deze afdeling staan bepalingen over onderwerpen als: vergunningsplichtige inrichtingen, toezicht op speelgelegenheden, speelautomaten en toezicht op winkelbedrijven.

- Afdeling 4: Maatregelen tegen overlast en baldadigheid;

In deze afdeling zijn onderwerpen geregeld als: plakken en kladden, het betreden van plantsoenen, bedelarij, hinderlijk drankgebruik, het neerzetten van fietsen, loslopende honden en schade veroorzaakt door duiven.

- Afdeling 5: Bepalingen ter bestrijding van het helen van goederen;

In deze afdeling worden eerst de begrippen handelaar en verkoopregister toegelicht en vervolgens worden er onderwerpen behandeld als: verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister, voorschriften als bedoeld in artikel 437 eerste lid Wetboek van Strafrecht, vervreemding van door opkoop verkregen goederen en handel in horeca-inrichtingen.

-Afdeling 6: Veiligheidsrisicogebieden

Deze afdeling bestaat slechts uit een artikel:

Artikel 2:64 Veiligheidsrisicogebieden

De burgemeester kan, overeenkomstig het bepaalde in artikel 151b van de Gemeentewet, bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een veiligheidsrisicogebied aanwijzen.

¹² Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.12.

- Afdeling 7: Vuurwerk;

In deze afdeling wordt eerst het begrip consumentenvuurwerk uitgelegd. Hierna volgen twee artikelen betreffende het afleveren en bezigen van vuurwerk.

- Afdeling 8: Bestuurlijke ophouding;

Deze afdeling bestaat, net als afdeling zes, uit slechts een artikel:

Artikel 2:68 Bestuurlijke ophouding

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 154a van de Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats indien deze personen het bepaalde in artikel 2:1, 2:6, 2:8, 2:12, 2:14, 2:14a, 2:17, 2:20, leden 10 t/m 12, 2:41, 2:41a, 2:42, 2:43, 2:44, 2:67, 2:72, 273 of 5:26 groepsgewijs niet naleven.

- Afdeling 9: Voetbalwedstrijden;

In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het organiseren van betaald voetbalwedstrijden in de gemeente Venlo. Hierbij kan worden gedacht aan onderwerpen als: de voetbalvergunning, verbod voetbalwedstrijd, orde in verband met voetbalwedstrijden, verwijderingplicht voetbalsupporters en het stadionomgevingsverbod.

- Afdeling 10: Verblijfsontzeggingen;

Afdeling tien bevat net als afdeling zes en acht slechts een artikel. Dit is echter een omvangrijk artikel en wordt hier daarom niet uitgeschreven. De titel spreekt voor zich.

- Afdeling 11: Cameratoezicht op openbare plaatsen;

Ook deze afdeling bestaat uit slechts een artikel:

Artikel 2:76 Cameratoezicht openbare plaatsen

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.

2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het 1^e lid eveneens ten aanzien van de hierna vermelde andere voor een ieder toegankelijke plaatsen:

- a. parkeerterreinen;
- b. parkeergarages die voor een ieder toegankelijk zijn.

3.1.3 Hoofdstuk 3

Hoofdstuk drie heeft als titel 'Drugs, seksinrichtingen, prostitutie e.d.' Ook dit hoofdstuk zal worden nagelopen aan de hand van de afdelingen.

- Afdeling 1: Gereserveerd

- Afdeling 2: Drugsoverlast

In deze afdeling staan bepalingen over onderwerpen als: het betreden van een gesloten woning of lokaal, de verkoop van drugs, verzamelingen van personen in verband met drugs, het openlijk gebruik en weggooien van spuiten e.d.

- Afdeling 3: Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.

Deze afdeling begint met een aantal begripsomschrijvingen, dan volgen de bepalingen die gaan over: seksinrichtingen en de gedragseisen waar de exploitant en beheerder aan dienen te voldoen, sluitingsuren, weigeringsgronden, het beëindigen van de exploitatie en de intrekkingsgronden.

3.1.4 Hoofdstuk 4

De titel van hoofdstuk vier luidt 'Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente'. Het hoofdstuk omvat de volgende afdelingen:

- Afdeling 1: Geluid- en lichthinder

Eerst volgen de begripsomschrijvingen, waarna er bepalingen volgen over onderwerpen als: kennisgeving/verboden incidentele festiviteiten, geluidhinder in de openlucht en in feesttenten en geluidhinder door dieren en bromfietsen.

- Afdeling 2: Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Deze afdeling bevat bepalingen over: straatvegen, natuurlijke behoefte doen en de toestand van sloten en andere wateren en niet-openbare riolen en putten buiten gebouwen.

- Afdeling 3: Het bewaren van houtopstanden

In deze afdeling staan bepalingen over onder meer: het kapverbod, de aanvraag van een vergunning, de weigeringsgronden, bijzondere vergunningsvoorschriften, de herplant-/instandhoudingsplicht, schadevergoeding en het bestrijden van de iepziekte.

- Afdeling 4: Bescherming van flora en fauna

Beide artikelen in deze afdeling zijn komen te vervallen.

- Afdeling 5: Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast

In deze afdeling staan bepalingen betreffende: de opslag van voertuigen, vaartuigen, mest enz., stankoverlast door het gebruik van dierlijke meststoffen en ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclames.

3.1.5 Hoofdstuk 5

Hoofdstuk vijf draagt de titel 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente'. Dit hoofdstuk van de APV wordt binnen de gemeente Venlo gezien als de 'vergaarbak' van allerlei regelgeving. Het hoofdstuk omvat een aantal uiteenlopende onderwerpen die verdeeld zijn over de volgende afdelingen:

- Afdeling 1: Parkeerexcessen

In deze afdeling worden eerst een aantal begripsomschrijvingen gegeven, hierna volgen bepalingen over: het parkeren van voertuigen van autobedrijven e.d., het te koop aanbieden van voertuigen, defecte voertuigen, voertuigwrakken, caravans, het parkeren van grote voertuigen, reclamevoertuigen, uitzichtbelemmerende voertuigen en voertuigen met stankverspreidende stoffen, de aantasting van groenvoorzieningen door voertuigen en tenslotte de overlast van fiets en bromfiets.

- Afdeling 2: Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten

Deze afdeling bevat bepalingen over: het inzamelen van geld of goed, venten e.d. en standplaatsen.

- Afdeling 3: Openbaar water

In deze afdeling zijn onder meer bepalingen opgenomen over: het gebruik van het openbaar water, ligplaatsen voor woonschepen en andere vaartuigen, het beschadigen van waterstaatswerken en oevers, reddingsmiddelen, de veiligheid op het water en de overlast van vaartuigen.

- Afdeling 4: Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden

Deze afdeling omvat twee artikelen, welke gaan over crossterreinen en het beperken van verkeer in natuurgebieden.

- Afdeling 5: Verbod vuur te stoken

Deze afdeling bestaat uit een artikel, het artikel heeft als kop 'Verbod vuur te stoken'. In het artikel staat dat het verboden is in de openlucht vuur aan te leggen, te stoken of te hebben (lid 1). In het tweede lid staat dat de burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen en het derde lid geeft aan wanneer de ontheffing kan worden geweigerd. In het vierde en tevens laatste lid is neergelegd wanneer het in het eerste lid genoemde verbod niet geldt.

- Afdeling 6: Verstrooiing van as

Deze afdeling omvat twee kleine artikelen. In het eerste artikel wordt aangegeven wat er wordt verstaan onder incidentele verstrooiing. In het tweede artikel 'Hinder of overlast' staat dat incidentele verstrooiing is verboden indien daardoor hinder of overlast wordt veroorzaakt voor derden.

3.1.6 Hoofdstuk 6

Het laatste hoofdstuk heeft als titel 'Straf-, overgangs en slotbepalingen'. De strafbepalingen zijn neergelegd in de artikel 6:1 tot en met 6:3. In artikel 6:1 staat dat het overtreden van het bij of krachtens deze verordening bepaalde en de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste 3 maanden of geldboete van de tweede categorie, mits niet reeds bij of krachtens de wet strafbaar gesteld. Bovendien kan de rechterlijke uitspraak openbaar worden gemaakt. Artikel 6:2 geeft aan dat de medewerkers handhaving, de medewerkers parkeercontrole en de milieu-inspecteurs belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening. Lid twee geeft aan dat ook de door de burgemeester dan wel burgemeester en wethouders aangewezen personen belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening. In artikel 6:3 is neergelegd dat diegene die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van de bij of krachtens deze verordening gegeven voorschriften, welke strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen, zijn bevoegd tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. De overgangsbepaling is neergelegd in artikel 6:5. Onder het kopje 'Overgangsbepalingen wijzigingen' staan de overgangsbepalingen met betrekking tot de eerste tot en met de zesde wijziging van de APV Venlo. De slotbepalingen zijn neergelegd in artikel 6:4 en 6:6 en hebben betrekking op de inwerkingtreding en de citeertitel.

3.2 De ratio van de APV

In de vorige paragraaf is de APV van de gemeente Venlo doorlopen. Op deze manier is er duidelijk geworden hoe de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uitziet en welke juridische terreinen zij bestrijkt. Vervolgens dient in dit gedeelte van de deelvraag te worden bekeken wat de ratio is van de APV. Om hierachter te komen heb ik een gesprek gehad met de heer Vincken, die als juridisch medewerker werkzaam is bij de afdeling juridische zaken. De heer Vincken is de beheerder van de APV. Met betrekking tot de APV heeft hij de volgende taken:

- het wijzigen van de APV (via college van B&W en de gemeenteraad) aan de hand van een wijziging van de model APV van de VNG (voor zover gewenst) en zorg dragen voor het op de juiste wijze bekendmaken van de wijziging;
- onderzoeken of het mogelijk is om een bepaalde regel op te nemen of te wijzigen wanneer hier een verzoek voor komt. Wanneer bijvoorbeeld de politie een verzoek doet tot het verkrijgen van een extra bevoegdheid bij het tegengaan van de handel in drugs bekijkt de heer Vincken wat de concrete mogelijkheden zijn. Wanneer hij wijziging of opnemingsmogelijkheid acht, stelt hij een conceptvoorstel op welke wordt behandeld door het college van B&W en vervolgens door de gemeenteraad;
- het redigeren en doen vaststellen van beleidsregels op grond van de APV;

- het dereguleren van de APV;
- collega's van informatie voorzien: wanneer een collega met een casus zit geeft de heer Vincken aan welke mogelijkheden de APV in de desbetreffende situatie biedt.

De taakomschrijving van de heer Vincken met betrekking tot de APV geeft aan dat hij de aangewezen persoon is om mij te helpen bij het uitwerken van deze paragraaf. Uit het gesprek is het volgende naar voren gekomen.

De landelijke wetten en de provinciale wetten zoals die er zijn hebben onvoldoende bereik om bepaalde zaken te regelen binnen een gemeente. De gemeenten hebben daarom de bevoegdheid verkregen om hun eigen huishouding te regelen. De APV is hierbij een soort vergaarbak van alle regels, welke niet in een specifieke verordening zijn neergelegd. De regels neergelegd in de APV hebben met name betrekking op aspecten van openbare orde.

De VNG heeft diverse werkgroepen opgericht die al jaren enorm veel tijd besteden aan de model-APV. Twintig jaar geleden heeft de gemeente Venlo besloten om de model-APV te volgen, tenzij een andere, diepgaandere, regeling meer gewenst was. De gemeente Venlo heeft in haar APV afwijkende en extra bepalingen opgenomen in vergelijking met de model-APV. De afwijkende en extra bepalingen zijn vooral te vinden in afdeling 3 'Toezicht op openbare inrichtingen' en afdeling 10 'verblijfsontzegging' van hoofdstuk 2 'Openbare orde' en in afdeling 2 'Drugsoverlast' van hoofdstuk 3 'Drugs, seksinrichtingen, prostitutie e.d.' Deze extra en afwijkende bepalingen moeten de gemeente Venlo helpen bij het bestrijden van de drugsoverlast, een van de grootste problemen waarmee de gemeente te kampen heeft.

Voorbeelden van de bestrijding van drugsoverlast: inrichtingen zoals cafés en restaurants, waar alcoholhoudende dranken worden verkocht, vallen onder de Drank- en Horecawet. Bij het verlenen van een dergelijke vergunning wordt op basis van de Drank- en Horecawet geen rekening gehouden met de gevolgen voor met name de buurt (aantasting woon- en leefklimaat en/of verstoring openbare orde). Om dit te voorkomen heeft de gemeente Venlo regels in haar APV opgenomen die wel rekening houden met de mogelijke gevolgen voor de buurt. Ook worden daardoor bijvoorbeeld shoarmazaken en pizzeria's, die niet vallen onder werkingssfeer van de Drank- en Horecawet, vergunningsplichtig. Zo kan ook preventief worden opgetreden tegen sommige van deze inrichtingen, die in het verleden meer drugs dan shoarma en pizza's verkochten. Ook voor deze inrichtingen gelden de in de APV neergelegde regels welke rekening houden met de gevolgen voor de buurt. Verder hanteert de gemeente Venlo voor bepaalde gebieden een saneringsbeleid, wanneer bijvoorbeeld een horecazaak wordt gesloten omdat er meerdere malen in drugs is gehandeld, komt er geen nieuwe horecazaak voor in de plaats (geen vergunning meer). Dit beleid heeft ervoor gezorgd dat er de afgelopen jaren vele inrichtingen zijn verdwenen in het centrum van Venlo.

Verder verschaft afdeling 10 'verblijfsontzegging' van hoofdstuk 2 'Openbare orde' de mogelijkheid om straatdealers op bepaalde tijden binnen bepaalde gebieden te weren en afdeling 2 'Drugsoverlast' van hoofdstuk 3 'Drugs, seksinrichtingen, prostitutie e.d.' verschaft de politie handvatten om daadwerkelijk op te treden tegen drugsoverlast.

Niet alleen bepalingen met betrekking tot drugsoverlast wijken af van de model-APV, ook andere bepalingen neergelegd in de APV van de gemeente Venlo wijken af. Vooruitlopend op de deregulering (zoals ingezet door de VNG) is het toezicht op evenementen bijvoorbeeld vereenvoudigd. Een ander voorbeeld is hoofdstuk 4 afdeling 3 'Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast'. Een tiental jaren geleden hingen er in de binnenstad vele grote reclameborden, dit zorgde voor een druk en rommelig straatbeeld. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw besloot de gemeente dat de vele grote reclameborden moesten verdwijnen, teneinde een rustig en fijn straatbeeld te creëren. Om dit te kunnen organiseren waren er voorschriften nodig, die in reclamevergunningen werden vastgelegd. Zoals gezegd

vormen de extra en afwijkende bepalingen een uitzondering en komen de bepalingen neergelegd in de APV van de gemeente Venlo voor het overgrote deel overeen met de bepalingen neergelegd in de door de VNG opgestelde model-APV.

De APV Venlo bestaat uit vele bepalingen en het gaat te ver om voor elke bepaling aan te geven wat de ratio is. Bovendien zijn veel bepalingen over het algemeen logisch. Er wordt derhalve volstaan met het geven van een aantal voorbeelden. Afdeling 1 van hoofdstuk 4 gaat over geluid en lichthinder. Deze afdeling is opgenomen in de APV, omdat de Wet milieubeheer soms onvoldoende waarborgen biedt. Een ander voorbeeld is afdeling 3 'Het bewaren van houtopstanden' van datzelfde hoofdstuk. De bepalingen die in deze afdeling zijn opgenomen, vormen de wettelijke grondslag voor het gemeentelijke toezicht op het kappen van bomen. Nog een voorbeeld is afdeling 3 van hoofdstuk 3 betreffende seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d. In september 2000 is het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Betaalde seks en het bieden van gelegenheid hiervoor is toegestaan wanneer het volwassenen betreft en plaatsvindt op vrijwillige basis. De APV Venlo geeft echter net als de model-APV aan dat het verboden is een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd gezag. Deze vergunningsplicht is opgesteld om de gevolgen voor de buurt te kunnen controleren, net als in het eerder gegeven voorbeeld over de Drank- en Horecawet.

De laatste bepaling welke is besproken is die over de voetbalwedstrijden, hoofdstuk 2 afdeling 9. De betaald voetbalbepalingen zijn niet opgenomen in de model-APV en worden slechts opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordeningen van gemeenten waar ook daadwerkelijk betaald voetbal wordt gespeeld. Vroeger bestonden deze bepalingen niet en moest de burgemeester gebruik maken van een bevoegdheid neergelegd in de Gemeentewet, welke betrekking had op bijzondere omstandigheden. Wanneer de bepalingen betreffende betaald voetbalwedstrijden van de APV van Venlo (VVV-Venlo) en Zwolle (FC Zwolle) worden vergeleken, zijn er geen noemenswaardige verschillen te bespeuren. De bepalingen zijn opgenomen om er voor te zorgen dat de wedstrijden goed verlopen en de openbare orde niet ernstig wordt verstoord.

Hoofdstuk 4 Wat houdt het begrip deregulering in en wat zijn de ervaringen hiermee in het verleden;

Om het begrip deregulering goed uiteen te zetten worden eerst de begrippen regulering en overregulering nader verklaard. Deze drie begrippen hangen nauw met elkaar samen, er is als het ware een volgtijdelijke samenhang. Dit komt in het begin van de eerste paragraaf ook naar voren.

4.1 Reguleren

Onder reguleren wordt verstaan het door overheidsorganen vaststellen van ge- of verbodsbepalingen voor de particuliere sector, bedrijven en burgers.¹³ De overheidsorganen hebben voor het opstellen van deze regels vaak goede argumenten als grondslag. Wanneer de overheidsorganen te veel regels opstellen kunnen er echter problemen ontstaan, er ontstaat regelverdichting. Schuyt verstaat onder dit begrip “het verschijnsel van het voltrekken van een continue proces, waarin gedetailleerde, hiërarchische geschikte rechtsregels zich uitbreiden in tal en last”.¹⁴ Dit proces leidt uiteindelijk tot overregulering. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de grens tussen regulering en overregulering praktisch gezien niet goed te maken is. De oplossing voor overregulering is in de meeste gevallen deregulering. In het nu komende gedeelte worden eerst de redenen voor regulering benoemd en vervolgens worden de oorzaken van regelverdichting uiteengezet. De redenen voor regulering doelen op fundamentele, directe motieven van regelstelling, zoals vanuit rechtsstatelijke beginselen of de wens tot sturing. De oorzaken van regelverdichting zijn indirecter en meer incidenteel. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke ontwikkelingen en politieke keuzen.¹⁵

4.1.1 Motieven van regulering

- Regels zijn een levensvoorwaarde voor iedere vorm van samenwerking en samenleving. Wanneer mensen samenleven ontstaan er regels: gewoonten, afspraken, vanzelfsprekenschappen. Deze regels zijn nodig om voor een ieder een optimaal leefgebied/klimaat te creëren, waarin duidelijkheid en zekerheid centraal staan.

- Beginselen van de rechtsstaat: het legaliteitsbeginsel, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, grondrechten, machtsevenwicht en rechterlijke controle.¹⁶ Het legaliteitsbeginsel houdt in dat elk overheidsoptreden moet berusten op een wettelijke grondslag.¹⁷ Volgens de gedachte van de klassieke rechtsstaat wordt willekeur uitgesloten en de rechtszekerheid gediend door de overheid te binden aan regels, terwijl door de algemeenheid van de wet rechtsgelijkheid wordt gewaarborgd.¹⁸ De beginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid werken ook op zelfstandige wijze door in onze rechtsstaat, overheidsoptreden dat niet dwingend is en waarvoor geen formeel wettelijke basis is neergelegd zijn gebonden aan normen en regels. Verder vereisen de beginselen continue aanpassing en vernieuwing van de regels. Het spreiden van overheidsmacht over diverse organen komt voort uit de Grondwet en is in beginsel geregeld door het legaliteitsbeginsel. Daarnaast regelt de wet bepaalde vormen van controle en machtsevenwicht tussen overheidsorganen.¹⁹

¹³ De Kam en de Haan, 1991, p.17.

¹⁴ Schuyt, 2003.

¹⁵ Lourens, 2007, p.24.

¹⁶ Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, 2005, p.35-41.

¹⁷ Goorden, 2003, p.27.

¹⁸ Burkens/Kummeling/Vermeulen/Widdershoven, 1997, p.43.

¹⁹ Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, 2005, p.40.

- Verwezenlijking van de beleidsdoelstelling ofwel sturing

Regels hebben een aanpassend/veranderend karakter. Met het opstellen van voorschriften wordt geprobeerd gedrag te beïnvloeden en te wijzigen. Deze regels worden gebruikt om maatschappelijke ontwikkelingen in een nieuwe richting te sturen. Wanneer de regels worden nageleefd worden beleidsdoelen gerealiseerd, zodoende zijn regels dus te beschouwen als beleidsinstrument.

4.1.2 Motieven van regelgeving: oorzaken van regelverdichting

De motieven van regulering laten vooral het nut en de noodzaak van regels zien, terwijl de motieven van regelgeving de aanleidingen voor de overheid om bepaalde gebieden te reguleren en het proces van regelverdichting in kaart brengen. Deze motieven kunnen als oorzaak worden beschouwd voor de regelverdichting, de continue uitbreiding van regels in hoeveelheid, last en complexiteit. In dit stadium is sprake van verregaande regulering wat uiteindelijk leidt tot overregulering. De voornaamste oorzaken zullen in het nu volgende gedeelte uiteen worden gezet.

- Ontwikkeling en hervorming van de verzorgingsstaat

Het beleid dat de overheid volgt bepaalt de inhoud en omvang van de nieuwe regels die worden opgesteld. Een voorbeeld hiervan is de verzorgingsstaat zoals die in Nederland door de overheid is gecreëerd. De overheid wilde reële gelijkheid van kansen en materiele condities creëren en om dit te bereiken heeft zij de overheidstaken uitgebreid en geïntensiveerd. Om aan het hierboven besproken legaliteitsbeginsel te voldoen, werd zodoende ook de omvang en de intensiteit van de regelgeving uitgebreid.²⁰ In de jaren tachtig ontstond er een begrotingstekort en moest er worden bezuinigd. De verzorgingsstaat, zo was het politiek devies, moest hervormd worden. De betaalbaarheid van de sociale voorzieningen kwam onder druk te staan en de politiek vond dat alleen de meest kwetsbare groepen van de samenleving nog in aanmerking kwamen voor deze voorzieningen. Daarom werden er allerlei voorwaarden en verplichtingen opgesteld alvorens iemand een sociale voorziening kreeg toegewezen. Ook dit leidde tot een groei van de omvang en intensiteit van regelgeving.

- Toenemende druk op publieke verantwoordelijkheid

De afgelopen jaren is de overheid zich als een dienstverlenend bedrijf gaan opstellen. De steeds mondiger wordende burger is zich hierbij gaan opstellen als klant. In samenhang met de steeds grotere beschikbaarheid van kennis heeft dit ervoor gezorgd dat de burger de overheid steeds vaker ter verantwoording roept. De vuurwerkramp in Enschede en de café brand in Volendam hebben hier ook de nodige invloed op gehad. Wanneer in zulke gevallen blijkt dat er fouten in de beleidsinvoering zijn gemaakt leidt dit vaak tot schandalen waarvoor bestuurders ter verantwoording worden geroepen. De bestuurders proberen deze risico's te minimaliseren door lagere overheden en maatschappelijke instellingen zoveel mogelijk verantwoording aan hen af te laten leggen. Hierdoor ontstaan talloze nieuwe toezichts- en verantwoordingsregelingen, wat leidt tot verdere regelverdichting.

- Regelgeving is een zichzelf versterkend proces

Vaak roept regelgeving op tot het maken van nieuwe regelgeving. Dit gebeurt als een in eerste instantie eenvoudig wettelijk stelsel nadere verlangens oproept of op verzet stuit. Ter rechtvaardiging wordt het wettelijk stelsel vervolgens verfijnd of uitgebreid. Een ander bekend geval is 'de ijzeren wet van de beleidsaccumulatie' van In 't Veld. Hiermee wordt verwezen naar het proces waarbij ineffectief beleid vraagt om meer middelen om zo beter beleid tot stand te brengen, terwijl effectief beleid vraagt om verbreding omdat het zo succesvol is.²¹ Beide situaties leiden tot een uitgebreidere en ingewikkeldere regelgeving.

²⁰ Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.1, p.2-3.

²¹ In 't Veld en van der Knaap (red.), 1994, p.64.

- Pseudo- en reflexwetgeving

De totstandkoming van Pseudo- en reflexwetgeving draagt ook bij aan de regelverdichting. Pseudo-wetgeving zijn de interne richtlijnen, die de bij wet toegekende discretionaire bevoegdheden moeten sturen.²² Deze regels komen volop tot stand en ze lijken veel op echte wettelijke bepalingen. Pseudo-wetgeving is een belangrijke oorzaak van de regelverdichting, omdat deze regels vrij eenvoudig tot stand komen. Wanneer ernstige maatschappelijke ontwikkelingen en incidenten plaatsvinden en de roep om overheidsoptreden groot is, wordt er als politiek- bestuurlijke reactie vaak reflexregelgeving opgesteld en ingevoerd. De overheid stelt dus, als reactie op de ontstane situatie, extra regels en voorschriften op.²³

4.2 Overregulering

De eerste paragraaf laat ons zien dat regelgeving veel (politiek) gewenste en nastrevenswaardige waarborgen dient. Uit paragraaf 1.2 is naar voren gekomen dat regelverdichting een zelfstandig, onontkoombaar en een veelal gewenst verschijnsel is.²⁴ Door het proces van regelverdichting kunnen echter ook problemen ontstaan die kunnen leiden tot overregulering. Hierbij moet gedacht worden aan de situatie waarin regelverdichting plaatsvindt, maar deze regels niets meer oplossen en slechts belemmerend werken. De in de eerste paragraaf aangehaalde oorzaken van regelverdichting hebben in Nederland overregulering veroorzaakt. De problemen kunnen grofweg in drie categorieën worden ingedeeld, die ik nader zal toelichten.²⁵

4.2.1 Categorie 1: Problemen in de verhouding tussen overheid en burger

1. De verschillen in bureaucratische competentie groeien

Onder bureaucratische competentie verstaan we het vermogen van de burger om met regels te kunnen omgaan. Het betreft de kennis van de rechtsinhoud en rechtsgang en andere vaardigheden zoals het kunnen opstellen van schriftelijke stukken, het kunnen invullen van formulieren etc. De mate waarin burgers over deze competentie beschikken, verschilt enorm. Er is zodoende sprake van formele rechtsgelijkheid tussen de burgers, maar niet van materiele rechtsgelijkheid. Door de uitbreiding van steeds ingewikkeldere regelgeving komt zodoende de doelgerichtheid van wetgeving in gevaar.

2. De kwaliteit van dienstverlening vermindert

Uit een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is gebleken dat door meer en onnodige regelgeving bureaucratie ontstaat in de overheidsinstellingen.²⁶ Dit heeft tot gevolg dat de kwaliteit van dienstverlening vermindert, maatwerk onmogelijk is en professionals in de uitoefening van hun werkzaamheden worden belemmerd.

3. De kwaliteit van wet- en regelgeving wordt aangetast

De kwaliteit van regelgeving vermindert door de regelverdichting. Regels zijn onbruikbaar, tegenstrijdig en/of onnodig belastend. Regels zijn onbruikbaar, doordat ze als ontoereikend of onrechtvaardig worden ervaren. Regels zijn tegenstrijdig, doordat regels vanuit verschillende belangen worden geschreven, maar betrekking hebben op hetzelfde onderwerp. Regels zijn onnodig belastend, doordat zij naast de effecten waarvoor zij dienen, ook neveneffecten met zich meebrengen, welke als onnodig belastend worden ervaren. Doordat de kwaliteit vermindert wordt er verwarring en rechtsonzekerheid geschapen onder

²² Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.9, p.3.

²³ Lourens, 2007, p.26.

²⁴ Lourens, 2007, p.27.

²⁵ Lourens, 2007, p. 27-29, andere andere afgeleid uit: VNG, 1987, p.15; Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.9, p.4-5.

²⁶ WRR, 2004.

de burgers en bedrijven. Uit onderzoek is verder gebleken dat naarmate er meer regels komen, de naleving van de regels in gelijke tred afneemt met het draagvlak.^{27 28}

4. De administratieve lasten verhogen

Een ander gevolg van de regelverdichting is dat de administratieve lasten toenemen. De administratieve lasten zijn de kosten die burgers en bedrijven moeten maken om te voldoen aan de verplichtingen die in de wet- en regelgeving zijn neergelegd. Meer wetten en regels betekent immers meer verplichtingen en dus hogere kosten. Deze hogere kosten veroorzaken bureaucratie en zodoende wordt de kwaliteit van dienstverlening aangetast.

4.2.2 Categorie 2: Problemen in de handhaving van het recht en de fundamenteën van de rechtsstaat

5. Handhavingsprobleem

Doordat er zo'n uitgebreide en ingewikkelde regelgeving is gecreëerd, wordt het voor de justitiële apparaten bijna onmogelijk om naleving daarvan voldoende te verzekeren. Dit heeft een negatieve cirkel tot gevolg, ineffectieve regelgeving treedt in werking, hierdoor verminderd het respect voor het recht, verder neemt de druk op de justitiële apparaten nog verder toe, waardoor naleving nog minder kan worden verzekerd. De rechtsstaat wordt aangetast en de eerder aangehaalde beginselen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid komen in het geding. Dit alles brengt met zich mee dat beleidsdoelstellingen niet worden gehaald waardoor de legitimiteit van het beleid afneemt.

4.2.3 Categorie 3: Problemen in het intern functioneren van de overheid

6. De overheid raakt overbelast

Door de regelverdichting worden niet alleen burgers en bedrijven geraakt, maar ook de overheid. De overheid wordt als maker van de regels meer en meer belast, met als gevolg dat de kwaliteit van regelgeving en besluitvorming vermindert. Daardoor is er in een aantal gevallen sprake van onvoldoende gerichtheid op en een slechte organisatie van de uitvoering.²⁹ Dit heeft tot gevolg dat het beleid minder effectief is, er kunnen interne coördinatie problemen ontstaan en de besluitvorming kan worden vertraagd.

De hierboven genoemde problemen leiden tot een discrepantie tussen de gewenste situatie en de alledaagse werkelijkheid. Overregulering leidt er dan ook toe dat het beleid van de overheid minder doeltreffend is en de overheid haar sturende kracht op de samenleving kan verliezen. Maatschappelijke issues worden niet adequaat opgelost waardoor de rechtmatigheid van het beleid daalt, de afstand tussen burger en overheid groeit. Overregulering zorgt verder voor een aantasting van de rechtsstaat omdat de beginselen rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het geding komen. Uit regeringsadviezen en kamerstukken blijkt dat de overheid zich bewust is van dit gevaar. De uitgebreide en ingewikkelde regelgeving staat vaak ter discussie en steeds vaker wordt er gesproken over de noodzaak tot deregulering.

4.3 Deregulering

Wanneer er sprake is van overregulering wordt deregulering vaak gezien als de oplossing. Naast de oplossing voor regelverdichting is deregulering ook een manier om tot een nieuw bestuursvoorbeeld te komen, twee begrippen die hierbij een belangrijke rol spelen zijn

²⁷ Lourens, 2007, p.28.

²⁸ Voor een aantal concrete voorbeelden zie Tweede Kamer, Kamerstuk 2003-2004, nr. 29279, nr.9, p.9-10.

²⁹ Lourens, 2007, p.29.

kaderstelling en horizontalisering.³⁰ Het kabinet Balkenende II is aan de slag gegaan met deze methode, maar ook Balkenende IV heeft dit in haar regeerakkoord vastgelegd en zal hier verder op gaan borduren. De kabinetten Balkenende zijn echter niet de eerste die hiermee aan de slag gaan, want in de jaren zeventig stond deregulering reeds op de politieke agenda. Als eerste zal derhalve de geschiedenis van deregulering uiteen worden gezet.

4.3.1 Dereguleringsgeschiedenis in het kort

Nadat de Tweede Wereldoorlog was afgelopen werd de overheidsinterventie in bijna alle westerse landen steeds intenser. Tegen het eind van de jaren zeventig werd in de westerse landen de roep om deregulering steeds groter. Het dereguleringsproces kwam overgewaaid vanuit de Verenigde Staten, waar deregulering zich met name richtte op het wegnemen van de marktbelemmerende regelingen. Ook in Nederland werd de roep om deregulering groter. De achterliggende gedachte was vooral economisch van aard. Vanaf de jaren tachtig stond deregulering onafgebroken op de politieke agenda. Gedurende de kabinetten Lubbers was deregulering een van de belangrijke items, althans in theorie. Het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) startte een algemeen dereguleringsproject en zes specifieke projecten. De commissie Geelhoed ontwikkelde in het kader van het algemeen dereguleringsproject criteria om wetten op dereguleringsaspecten te onderzoeken, de zogenaamde 'toetsingspunten voor een sobere en terughoudend wetgevingsbeleid'.³¹ Tijdens het kabinet CDA/PvdA (1989-1994) werden de belangrijke items, ook wel grote operaties genoemd, samengevoegd tot een grote operatie, efficiencyvergroting stond centraal. Deregulering stond in dit kader voor al op de agenda ter verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Gedurende de paarse kabinetten stond het MDW-project centraal, waarbij MDW staat voor marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Uitgangspunten hierbij waren het wegnemen van obstakels in de wetgeving en het verbeteren van de marktconcurrentie. Drie beleidslijnen stonden centraal: toetredingsdrempels tot markten nivelleren, kwaliteit en transparantie van wet- en regelgeving verbeteren en administratieve lasten verminderen.³² Het Kabinet Balkenende II had het volgende motto "meedoen, meer werk, minder regels" ook ditmaal was deregulering een belangrijk item en dan met name ter modernisering van overheid. Om het motto kracht bij te zetten werd het programma Andere Overheid gestart. De kabinetten Balkenende III en IV borduren voort op Balkenende II en het programma Andere Overheid, de inzet is met name minder regels. Deregulering heeft de afgelopen twee decennia niets aan actualiteit ingeboet en is nog steeds een belangrijk item.³³

4.3.2 Huidige stand van zaken

Deregulering is en blijft een belangrijk item van het kabinet, niet alleen omdat men bewust is van het probleem overregulering, maar ook om te komen tot een andere, modernere en geherstructureerde overheid. Volgens het Rijk is er in de huidige samenleving meer en meer sprake van horizontale verhoudingen en grensoverschrijdende netwerken. De regering heeft ingezien dat de oude manier van overheidssturing in de huidige tijd van veranderde maatschappelijke verhoudingen en onoverzichtelijkheid wrijvingen oplevert. De roep om een nieuwe manier van overheidssturing is daarom groot.

Het nieuwe sturingsconcept heeft als basis twee ontwikkelingslijnen, kaderstelling en horizontalisering. Kaderstelling houdt in dat de overheid zich slechts op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit en zich terugtrekt op essentiële kaders. Horizontalisering wil zeggen dat de burgers en bedrijven zich meer moeten richten op elkaar en aan elkaar

³⁰ Lourens, 2007, p.30.

³¹ Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.9, p.77-85.

³² MDW-jaarbericht 2002, Tweede Kamer, Kamerstuk 2002-2003, 24036, p.14.

³³ Lourens, 2007, p.31.

verantwoording dienen af te leggen. Het belangrijkste instrument om te kunnen komen tot kaderstelling en horizontalisering is deregulering. Met betrekking tot kaderstelling is dit logisch, een overheid die zich slechts op hoofdlijnen met de samenleving wil bemoeien en zich wil terugtrekken op essentiële kaders dient dit te bereiken door het opstellen van minder gedetailleerde regels. Horizontalisering houdt in ruimte en verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven, dit kan slechts worden gecreëerd wanneer regels worden gewijzigd of afgeschaft. Het bovenstaande geeft aan wat er in het begin van deze paragraaf reeds is aangegeven, regulering is niet alleen een oplossing voor overregulering, maar helpt ook bij het moderniseren van de overheid en haar besturing.³⁴

4.3.3 Het instrument deregulering

Deregulering kan als volgt worden omschreven: *“het verminderen, stroomlijnen en vereenvoudigen van regelgeving of de uitvoering daarvan op alle gebieden waarop de overheid optreedt, teneinde de lasten die uit regelgeving voortvloeien voor burgers, bedrijfsleven, instellingen en de overheid zelf tot een minimum te beperken.”*^{35 36} Deregulering kan zich richten op de voor- en achterkant van de regelgeving, oftewel bestaande en toekomstige regelgeving.

Deregulering wordt enerzijds gebruikt als middel tot terugtrekking van de overheid en het bijstellen van publieke doelstellingen en anderzijds om bestaande doelstellingen eenvoudiger, efficiënter en effectiever te bereiken, kortom als middel om symptomen van overregulering te kunnen bestrijden. Bij het laatste middel kan er een onderscheid worden gemaakt tussen technisch-juridische deregulering en uitvoeringsgerichte deregulering. Technisch-juridische deregulering focust zich met name op de regel zelf en richt zich op terminologie, formulering en uniformiteit van taalgebruik van regels.³⁷ Het doel is om toegankelijke en deugdelijkere regelgeving te creëren. Uitvoeringsgerichte deregulering houdt in dat niet de regels, maar de uitvoering daarvan worden gewijzigd met als doel om klantgerichter te werken. De werkwijzen, processen en procedures worden onder de loep genomen en waar nodig verbeterd.

Veel schrijvers kiezen ervoor om in de definitie van deregulering het element “uitvoering” niet op te nemen. Uitvoering speelt naar mijn mening echter een belangrijke rol in de dienstverlening, bureaucratie en administratieve lasten. De manier waarop taken en regels worden uitgevoerd kan namelijk door de burgers en bedrijven als belastend worden ervaren. Mijns inziens ontkom je er niet aan om bij deregulering ook aandacht te besteden aan de uitvoering van regels. Het gaat bij deregulering immers om het minimaliseren van de lasten uit regelgeving voor alle partijen. Deze lasten lopen uiteen van bureaucratie en slechte regelkwaliteit tot hoge administratieve lasten en belemmering van de marktwerking.³⁸ In mijn onderzoek gaat het met name over het verminderen, stroomlijnen en vereenvoudigen van regelgeving en niet zozeer over de uitvoering hiervan. Ik ben namelijk geen beleidsbepaler, maar een beginnend jurist en kan zodoende weinig advies en kritiek geven over de uitvoering.

4.3.4 Reguleren vs dereguleren

Uit het voorgaande gedeelte is naar voren gekomen dat deregulering helpt bij het oplossen van regelverdichting en bijdraagt aan de totstandkoming van een modernere en geherstructureerde overheid. Uit paragraaf 1 is echter gebleken dat er ook belangrijke

³⁴ Lourens, 2007, p.32.

³⁵ Lourens, 2007, p.32.

³⁶ Gedeeltelijk afgeleid van de definitie van de VNG, VNG, 1987, p.19.

³⁷ Lourens, 2007, p.33.

³⁸ Lourens, 2007, p.33.

argumenten zijn om te reguleren. Tussen regulering en deregulering kunnen zodoende spanningsvelden ontstaan. De belangrijkste spanningsvelden zal ik nu kort bespreken.³⁹

1. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kunnen onder druk komen te staan

Om de rechtsstaat op een goede manier te laten voortbewegen is deregulering noodzakelijk. Door het afschaffen, wijzigen en vereenvoudigen van regels en procedures worden er verantwoordelijkheden gegeven aan de burgers en bedrijven en ontstaat er de vrijheid van functionarissen om over de toepassing van regels of de invulling van beleidsruimte te besluiten in het specifieke geval.⁴⁰ Deze vrijheid van functionarissen kan echter leiden tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. Rechtsongelijkheid ontstaat omdat het optreden van geval tot geval kan verschillen en rechtsonzekerheid ontstaat omdat niemand weet wat in het specifieke geval de uitkomst zal zijn. Dit kan echter voorkomen worden door bij het dereguleren de beginselen van de rechtsstaat in aanmerking te nemen en alleen de regelverdichting aan te pakken. Wanneer de overheid in het kader van deregulering teruggaat is de kans op rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid echter een stuk groter.

2. Vermindering van de kwaliteit van besluitvorming en dienstverlening kan plaatsvinden

Regels zijn er om rechtsstatelijke beginselen te bewaken, maar ook om er voor te zorgen dat de kwaliteit en de procedure van dienstverlening en besluitvorming gewaarborgd blijft. Wanneer de overheid bepaalde terreinen van dienstverlening niet meer voor haar rekening neemt, kan het zijn dat de kwaliteit van dienstverlening op dit terrein verslechtert. De ontstane ruimte wordt dan niet meer volgens de kwaliteitsnormen ingevuld.

Ook de kwaliteit van besluitvorming zou kunnen verslechteren, in het bureaucratisch systeem is de besluitvorming wellicht langdurig omdat meerdere niveaus zich bemoeien met de besluitvorming. Wanneer er wordt gedereguleerd zou besluitvorming misschien vlotter verlopen, maar of de kwaliteit van besluitvorming gehandhaafd blijft valt te betwijfelen. Bovendien lenen niet alle terreinen zich voor deregulering. Denk bijvoorbeeld aan het milieu.

Een alternatief voor overheidsregulering zou kunnen zijn het gebruik van zorgplichten. Op sommige terreinen zou dit goed kunnen werken en op andere niet. De oorzaak hiervan is dat op bepaalde terreinen de gunstige condities niet of in mindere mate aanwezig zijn. Een voorbeeld hiervan is de bescherming van het leefmilieu. Deregulering kan hierbij schade veroorzaken.⁴¹ De conclusie die uit het bovenstaande volgt is dat wanneer deregulering de kwaliteit en procedure van dienstverlening en besluitvorming niet meer kan waarborgen er diverse gevaren kunnen ontstaan.

3. Verstoring van de Trias Politica ligt op de loer

Door regulering neemt de bestuursrechtelijke regelgeving toe en dus ook het aantal rechterlijke procedures. De rechterlijke procedures eindigen in de meeste gevallen met rechterlijke uitspraken, wat vaak weer leidt tot nieuwe regels. Door het bovenstaande en doordat de rechter intensiever toetst wordt er regelmatig beweerd dat de rechter op de stoel van de wetgever en bestuurder is gaan zitten. Het kabinet heeft echter vastgesteld dat de Trias politica nog in evenwicht is.⁴² Door deregulering kan de Trias politica zelfs in gevaar komen. Kaderstelling, globale wetgeving, open normen en zelfregulering houdt in dat de praktijk regels nader dient in te vullen.⁴³ Om duidelijkheid te verkrijgen met betrekking tot de invulling van deze regels zal er vaker een beroep worden gedaan op de rechter. Hierdoor zal de rechterlijke macht nog meer worden belast en wordt de rechter een van de belangrijkste

³⁹ Lourens, 2007, p.34-35.

⁴⁰ Bakker en Van Waarden, p.15.

⁴¹ Lourens, 2007, p.35.

⁴² Van der Vlies, 2003/24

⁴³ Lourens, 2007, p.35.

normbepalers in de samenleving, wat met zich meebrengt dat de Trias politica wordt verstoord.

4. Drukken op de ene plaats betekent een bobbel ergens anders: verplaatsing van regels
Veel mensen menen dat door deregulering regels slechts worden verplaatst, rijksregels worden vervangen voor regels van andere organisaties, overheden en zelfstandige instellingen.⁴⁴ Verplaatsing van regels is niet altijd zonder resultaat maar regelmatig verandert er niets voor de burger. In zo'n geval is er sprake van pseudoderegulering. Vervangende regels kunnen ook het resultaat zijn van een dubbele houding bij het toekennen van ruimte. De overheid stoot taken af, maar creëert hierbij tevens nieuwe regels om toezicht en controle te kunnen blijven uitoefenen. De gevolgen zijn ernstiger als bij pseudoderegulering, omdat er hierdoor nog meer regels bijkomen dan voor deregulering het geval was.

4.4 De ervaringen met deregulering in het verleden

Met de ervaringen met deregulering in het verleden wordt bedoeld de belangrijkste ervaringen die binnen de gemeente Venlo zijn opgedaan. Er dient niet te ver worden teruggedaan in het verleden omdat deze ervaringen niet van eminent belang zijn voor dit onderzoek. Het is met name van belang om te kijken wat er de afgelopen jaren heeft gespeeld met betrekking tot deregulering en wat hieruit kan worden meegenomen voor dit onderzoek. Om hierachter te komen heb ik een gesprek gehad met Esther Schreur, zij is werkzaam als juridisch medewerkster bij de gemeente Venlo en houdt zich al jaren intensief bezig met deregulering. Uit het gesprek met Esther Schreur is het volgende naar voren gekomen.

Deregulering is in Venlo vooral een politieke wens en niet zo zeer een ambtelijke wens. In 2005 werd een raadsmotie aangenomen met betrekking tot deregulering, vervolgens vonden er in het voorjaar 2006 nieuwe verkiezingen plaats en gaf het nieuwe college prioriteit aan deregulering. Dit heeft geleid tot de vaststelling van het dereguleringsprogramma De XII werken waarbij, in navolging van de Belgische staatssecretaris Q. en Hercules, 12 werken/projecten zijn geformuleerd die moeten leiden tot deregulering en ontbureaucratisering. Het dereguleringsprogramma kent eigen Venlose projecten maar ook projecten waarmee landelijke dereguleringsprojecten in Venlo worden uitgevoerd (bijv. de omgevingsvergunning, bedrijvenloket en de verordeningenbank).

Deregulering heeft binnen de gemeente veelal een negatieve dimensie. Dit komt omdat medewerkers veelal denken dat deregulering betekent het schrappen van de regels die zij uitvoeren en derhalve deregulering ervaren als een takendiscussie waarbij het om hun takkenpakket gaat. Het gevolg hiervan is dat zij hun kennis en ervaring niet inbrengen. Dat deregulering betekent verlies van banen is overigens doorgaans niet waar, wanneer er wordt gedereguleerd blijven de kerntaken doorgaans namelijk wel bestaan, maar is de invulling anders. Een voorbeeld is het verlenen van vergunningen vervangen door een controle van de melding waarvoor de algemene voorwaarden als genoemd in de verordening gelden. Daarnaast maakt deregulering de werkzaamheden voor de eigen medewerkers ook beter doordat de regels eenvoudiger en toegankelijker worden, zijnde ook deregulering.

Binnen de gemeente Venlo is evenals bij vele ander overheden sprake van een 'cultuurprobleem'. De gemeentelijke organisatie denkt te veel van binnen naar buiten en niet zozeer van buiten naar binnen. Zij is jarenlang opgevoed om de burger te wantrouwen, terwijl deregulering thans verlangt om uit te gaan van het vertrouwen in de burger. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de bouwregelgeving en de kapvergunning.

⁴⁴ Donner, 2004.

Om als gemeentelijke organisatie van buiten naar binnen te kunnen werken hebben zij de meningen van buitenaf nodig. Het is echter niet eenvoudig om erachter te komen wat de meningen zijn van bijvoorbeeld de gewone burgers, mensen in de bouw, de horecaondernemingen etc. Onlangs is er onder meer een burgerpanel en een horecabelangengroep opgericht. Deze geven hun mening over bepaalde onderwerpen. Dit is al een stap in de goede richting maar er is nog veel werk aan de winkel.

Ook heeft de gemeente diverse vrijwilligers gesproken met betrekking tot deregulering. Zij gaven aan dat zij zich niet stoorden aan de vele regels of de kosten voor de vergunningsaanvraag, maar wel aan het feit dat zij zich voor het verkrijgen van de benodigde vergunning zich bij verschillende personen moesten melden (van kastje naar de muur). Door het voorzien in een een-loket/ accountmanager waar de vrijwilliger zich kan melden wordt thans getracht dit punt op te lossen.

Hoofdstuk 5 Welke instrumenten staan er bij deregulering ter beschikking en wat zijn hun mogelijkheden;

In het vorige hoofdstuk is het begrip deregulering in een algemeen kader uiteengezet. In dit hoofdstuk zal deregulering specifiek worden toegepast op het lokaal bestuursniveau, de gemeenten. De instrumenten die de gemeente bij deregulering tot zijn beschikking heeft zullen worden aangehaald en nader worden toegelicht. In het eerste gedeelte zullen de taken en bevoegdheden van de gemeente uitgebreid worden beschreven.

5.1 De lokale/gemeentelijke overheid

De literatuur omschrijft op vele manieren het lokaal bestuur. Het uitgangspunt van de meeste omschrijvingen is het onderscheid tussen autonomie en medebewind. Deze begrippen bepalen het karakter van het gemeentebestuur en de gemeentelijke taken en bevoegdheden. Autonomie verwijst naar de vrijheid en bevoegdheid van gemeenten om binnen hun grondgebied de eigen huishouding te regelen. Medebewind verwijst naar de uitvoering van rijksbeleid door gemeenten, als een soort loket van de rijksoverheid ter plaatse.⁴⁵ Hierdoor kan het takenpakket van de gemeente uiteenlopen van het ijsvrij maken van wegen en het vervangen van verkeersborden tot het toekennen van uitkeringen en het opstellen van bestemmingsplannen. Autonomie en medebewind vloeien voort uit de gemeentelijke regelgevende bevoegdheden welke in de wet zijn vastgelegd. De instrumenten die bij deregulering ter beschikking staan worden zodoende beïnvloed door de wettelijke vrijheid bij autonomie en de wettelijke beperkingen bij medebewind.⁴⁶ De grondslag en grenzen van de regelgevende bevoegdheid van gemeenten zijn vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Grondwet over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. Om te kunnen bepalen wat de mogelijkheden zijn van deregulering is het van belang om te weten hoe ver deze bevoegdheden exact reiken. De reikwijdte wordt bepaald door de zo juist aangehaalde begrippen autonomie en medebewind en het begrip huishouding. Om de reikwijdte optimaal te kunnen bepalen zal eerst artikel 124 van de Grondwet worden aangehaald.

Art. 124

- 1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.*
- 2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.*

In het eerste lid wordt de autonome regelgevende bevoegdheid voorop gesteld, de bevoegdheid om in het kader van de eigen huishouding zelfstandig bevoegdheden uit te oefenen. Autonome bevoegdheden hebben betrekking op de eigen daden van wetgeving en van bestuur van de organen van decentrale overheden. Deze bevoegdheden kennen in beginsel geen beperkingen, uitgezonderd de beperkingen die voortvloeien uit internationale verdragen en de grondwet.⁴⁷ In de artikelen 149 juncto 108 lid 1 Gemeentewet wordt de autonome regelgevende bevoegdheid van gemeenten nader uitgewerkt. Op basis hiervan kan de gemeente algemene regels vaststellen (verordeningen). Ze kan bestuurshandelingen verrichten, welke door het gemeentebestuur als nodig of nuttig worden gevonden voor de lokale gemeenschap en niet voortvloeien uit hoger recht. Dit eigen initiatief van de gemeente brengt met zich mee dat de gemeente in autonomie algemeen bestuur uitoefent in een open huishouding, zonder dat ze ondergeschikt is aan een hogere overheid. In de APV, welke in deze scriptie centraal staat, kunnen voorbeelden van autonome regelgeving worden

⁴⁵ Lourens, 2007, p.39-40.

⁴⁶ Lourens, 2007, p.40.

⁴⁷ Goorden, 2003, p.48.

teruggevonden bij onderwerpen als winkelsluitingstijden, drugsoverlast, parkeerexcessen etc.

Het tweede lid betreft de vordering van de wetgever tot medewerking aan de uitvoering van hogere regels (medebewind). De specifieke bevoegdheid van een gemeente ligt in die wet. Bij of krachtens bijzondere wetten kunnen bestuursorganen worden aangewezen die bevoegd zijn tot uitvoering van die wet. De gemeente is binnen dit doelmatige bestuur beperkt tot de taken die haar worden opgedragen. Er is sprake van een gesloten huishouding.

De uit autonomie als medebewind voortvloeiende gemeentelijke regelgevende bevoegdheden, reiken niet verder dan de gemeentelijke gebiedsgrenzen. Volgens art. 124 lid 1 Grondwet geldt de autonome bevoegdheid alleen inzake de gemeentelijke huishouding. Uit de jurisprudentie is naar voren gekomen dat wat verstaan mag worden onder gemeentelijke huishouding voortvloeit uit de door zich op dat moment aandienende feiten en omstandigheden. Dit brengt met zich mee dat de huishouding onderhevig is aan steeds wisselende omstandigheden en van hetgeen op rijksniveau wordt gedaan.⁴⁸ Bovendien mogen gemeentelijke regels niet in strijd zijn met bepalingen in hogere regelgeving. Wetten en nationale wettelijke voorschriften zijn voor de gemeente aan te merken als feiten of omstandigheden welke de inhoud van de huishouding mede bepalen. Dit wordt ook wel de bovengrens genoemd. In de Gemeentewet wordt derhalve een onderscheid gemaakt tussen posterieure (art. 121) en anterieure verordeningen (art. 122).⁴⁹

Art. 121

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

Art. 122

De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

Gemeenten zijn onbevoegd om op grond van hun autonome bevoegdheden op te treden in zuivere particuliere belangen van burgers. Deze benedengrens is bepaald vanuit de jurisprudentie; bekende arresten zijn Wilnisser Visser, HR 13 februari 1922, NJ 1922 en (Anticonceptie) Bergen op Zoom, HR 12 juni 1962, NJ 1962

De autonome regelende bevoegdheid komt op grond van art. 149 Gemeentewet toe aan de gemeenteraad. Verder kan de gemeenteraad op grond van art. 108 lid 2 Gemeentewet in medebewind geroepen worden en kent art. 147 lid 1 Gemeentewet haar ook de verordenende bevoegdheid toe. Op grond van artikel 156 lid 1 Gemeentewet kan de gemeenteraad deze bevoegdheden delegeren aan het college van burgemeester en wethouders en aan raadscommissies. De burgemeester beschikt op grond van art. 176 Gemeentewet over een specifieke en incidentele regelende bevoegdheid, de noodverordening.

Onder gemeentelijke regelgeving wordt het volgende verstaan: *algemene regels waardoor de particuliere sector binnen een gemeente of personeelsleden in dienst van een gemeente gebonden worden.*⁵⁰ Het zijn: verordeningen, algemene aanwijzingen, gedragsvoorschriften

⁴⁸ Hennekens, Van Geest, Fernhout, 1998, p.15.

⁴⁹ Lourens, 2007, p.41-42.

⁵⁰ Gedeeltelijk afgeleid van de definitie van de VNG, VNG, 1987, p.18.

en –richtlijnen, reglementen en algemene voorwaarden. Deze soorten regelgeving kunnen allemaal in aanmerking komen voor deregulering.

5.2 Instrumenten(maatregelen) lokale/gemeentelijke deregulering

De in paragraaf 1 genoemde grondslagen en grenzen van de lokale reguleringsbevoegdheid zijn tevens de grondslagen en grenzen welke van toepassing zijn op de lokale dereguleringsbevoegdheid. Dit betekent dat autonomie en medebewind de lokale dereguleringsbevoegdheid scheppen en tegelijk ook begrenzen net zoals bij regulering het geval is. Met name op terreinen waar de gemeente een autonome regelgevende bevoegdheid heeft zijn in beginsel alle vormen van deregulering mogelijk. Daarentegen zorgt medebewind voor beperkingen, het afschaffen van medebewindregels zal door het Rijk als taakverwaarlozing worden aangemerkt. Bij dit onderzoek staat het dereguleren van de APV centraal. De gemeente beschikt met betrekking tot de APV over een autonome regelgevende bevoegdheid, er is geen sprake van medebewind en dus zijn er op dit gebied geen beperkingen bij het dereguleren.⁵¹

De gemeente heeft verschillende dereguleringsinstrumenten (maatregelen) voorhanden. De instrumenten hebben betrekking op regelingen in hun geheel, bepalingen daarvan of groepen van bepalingen. Verder zijn de instrumenten naar karakter te onderscheiden. De instrumenten worden bijna nooit los van elkaar of individueel gebruikt, dit omdat het gebruik van een aantal instrumenten een beter resultaat oplevert. De VNG heeft hierover opgemerkt dat het succes van een instrument/maatregel in een bepaalde situatie afhankelijk is van factoren als de gekozen dereguleringsdoelstelling, de ruimte die een gemeente voor deregulering heeft, de situatie op het gebied van de eigen regelgeving en van de te dereguleren regel zelf.⁵² De belangrijkste lokale dereguleringsmaatregelen zullen in het nu volgende gedeelte uiteen worden gezet.^{53 54}

- Afschaffing regels en/of voorwaarden

Afschaffing zorgt voor terugtrek van de overheid, de verantwoordelijkheden worden teruggegeven aan de adressaten, de burgers en bedrijven. Dit kan worden bewerkstelligd door het afschaffen van regels, maar ook door middel van minder vergaande regulering. Hierbij kan gedacht worden aan het schrappen van vergunningsvoorwaarden. Verder kunnen er regels worden afgeschaft die niet of niet meer worden gebruikt of zijn ontkracht door hogere regelgeving, het zogenaamde ‘dode hout’.

- Minder gedetailleerde regels

Men kan voor deregulering zorgen door zaken slechts op hoofdlijnen en niet zozeer in detail te regelen. Op deze manier worden niet voor alle denkbare situaties regels opgesteld. Voor de APV kan dit worden bewerkstelligd door voor onvoorziene situaties een restbepaling op te nemen.

- Het werkingsgebied beperken

De intensiteit van regulering kan worden teruggedrongen door het werkingsgebied van een regeling te beperken tot een gedeelte van het territorium (bijv. terrasvergunning), tot bepaalde personen of situaties, in tijd (bijv. carnaval), of het gebruiken van een ondergrens.

- Gebruik lichtere instrumenten

Bestuursorganen beschikken over de bevoegdheid om aan vergunningen of ontheffingen voorschriften en beperkingen te verbinden. Om dit voor de aanvrager van een vergunning

⁵¹ Lourens, 2007, p.43.

⁵² VNG, 1987, p.32.

⁵³ Lourens, 2007, p.44-46.

⁵⁴ VNG, 1987, p. 32-38.

kenbaar te maken is deze bevoegdheid in de APV opgenomen. In de praktijk worden vaak dezelfde voorschriften en/of beperkingen aan een vergunning of ontheffing verbonden. Hieruit kan worden opgemaakt dat er geen sprake is van een 'maatwerk' beoordeling vooraf. Deze vergunningen en ontheffingen zouden kunnen worden vervangen door algemene maatregelen eventueel in combinatie met een meldingsplicht. Het gebruik van algemene regels heeft als kenmerk dat de overheid voor het bereiken van het publieke doel voor een ieder volstaat met het vastleggen van wettelijke regels. Het gebruik van algemene regels in combinatie met een meldingsplicht heeft als kenmerk dat in de wettelijke regels een informatieplicht aan de burger wordt opgelegd. Hij moet bepaalde informatie aan de overheid leveren om die in staat te stellen met gericht toezicht het bereiken van het publieke doel te waarborgen.⁵⁵ In beide gevallen worden de lasten van noodzakelijke overheidstussenskomst beperkt. In sommige gevallen worden voorschriften en beperkingen pas bij het verlenen van een vergunning of ontheffing gesteld. Dit wordt dan gedaan op basis van de activiteiten, de te beschermen belangen en de specifieke omstandigheden. Deze vergunningen en ontheffingen zijn minder eenvoudig te vervangen door algemene regels en/of meldingsplichten.

- Schorsing vergunning

De schorsing van een vergunning hangt samen met de hiervoor genoemde lichtere instrumenten. De vergunning zelf is zeer geschikt om bij veranderende omstandigheden activiteiten van burgers/ondernemingen te reguleren. Middels deze wijze kan worden gereguleerd wanneer de burger/onderneming zelf anders is gaan handelen of wanneer de bestuurlijke inzichten zijn veranderd. Voor het gebruik van deze bevoegdheid zijn zware eisen gesteld. De vergunningsaanpak zorgt voor veel commotie bij met name de ondernemingen en in mindere mate de burgers. Er heerst een gevoel van onzekerheid en willekeur. Desondanks is iedereen het erover eens dat de bestuursorganen de mogelijkheid moeten hebben om terug te komen op eerder verleende vergunningen. Op dit moment hebben de bestuursorganen alleen de mogelijkheid tot het wijzigen en intrekken van vergunningen. Wanneer de schorsing van een vergunning wordt ingevoerd heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om een lichtere maatregel te treffen. (gebruik lichter instrument) De burger of onderneming krijgt de mogelijkheid om tijdens de schorsingsperiode de situatie te herstellen naar de billijkheid van het bestuursorgaan, zodat vervolgens de schorsing kan worden opgeheven.⁵⁶

- Lex Silencio positivo

De Lex Silencio positivo houdt in dat een vergunning geacht wordt te zijn verleend, wanneer een vergunningverlener niet binnen de wettelijk gestelde termijnen een besluit op een aanvraag heeft genomen. De fictieve positieve beslissing bij fatale termijn. Het gebruik van de Lex Silencio positivo zou kunnen worden toegepast wanneer het afschaffen van vergunningen of het vervangen door algemene regels/meldplichten niet mogelijk is. Het is voor de gemeente dus zaak om te komen tot betere vergunningverlening, want anders zal de gemeente op basis van de Lex Silencio positivo vergunningen moeten verlenen waar zij helemaal niet achter staat. In dit opzicht is de Lex Silencio positivo een goede prikkel voor de gemeente om over te gaan tot betere regelgeving en vergunningverlening. De gemeente vindt met het dereguleren van haar APV en het bekijken van de mogelijke toepasbaarheid van de Lex Silencio positivo tevens aansluiting bij artikel 13 van de EU-richtlijn Diensten. In dit artikel is bepaald 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 derden) anders is bepaald.⁵⁷

⁵⁵ Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.11

⁵⁶ Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.12.

⁵⁷ Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.10.

- Dwangsom en boete niet tijdig beslissen

Wanneer een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een aanvraag zal de aanvrager op basis van de Wet 'Dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen' een dwangsom verbeuren.

Wanneer deze wet van kracht wordt (waarschijnlijk per 1-1-2009, is reeds door de kamer aangenomen) zal er in de Awb na paragraaf 4.1.3.1. een paragraaf worden toegevoegd. Deze paragraaf 'Dwangsom bij niet tijdig beslissen' zal van toepassing zijn op besluiten van bestuursorganen indien dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.⁵⁸ Wanneer de gemeente niet tijdig beslist moet zij een dwangsom betalen over een periode van maximaal 42 dagen, wat een maximale boete van 1260 euro kan opleveren. De aanvrager moet in eerste instantie de gemeente in gebreke stellen. Hier is sprake van wanneer de termijn reeds twee weken is verstreken en er nog steeds niet is beslist. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeente een maximale termijn van 18 weken (tweemaal 8 weken plus de twee weken na de termijn) heeft om zonder gevolgen te beslissen op een aanvraag. In artikel 4:13 Awb eerste lid wordt aangegeven dat een beschikking binnen een redelijke termijn dient te worden genomen. In lid twee wordt vervolgens aangegeven dat na acht weken de redelijke termijn in ieder geval is verlopen, tenzij er vertraging optreedt, Art. 4:14 Awb. Net als de hierboven aangehaalde Lex Silencio positivo is de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen een goede prikkel voor de gemeente om over te gaan tot betere regelgeving en vergunningverlening.

- Verlenging geldigheidsduur

De gemeente verleent vergunningen voor activiteiten die tijdelijk of voortdurend van aard zijn. Twee voorbeelden van tijdelijke activiteiten zijn het zomerparkfeest en plaatsing van een container op de weg voor het afval van een verbouwing. Twee voorbeelden van voortdurende activiteiten zijn het exploiteren van terrassen en de exploitatie van een horecabedrijf. Bij voortdurende activiteiten zou het verstrekken van een vergunning voor onbepaalde tijd het meest ideaal zijn. Wanneer hierbij aspecten of activiteiten plaatsvinden die wel een tijdelijke karakter hebben dient dit te worden gemeld, de meldplicht.

Verschillende gemeenten in Nederland verstrekken echter vergunningen voor bepaalde tijd voor voortdurende activiteiten. Dit doen zij om op deze manier vooraf te kunnen reguleren of de vinger aan de pols te kunnen houden. Er is sprake van verkapt toezicht en handhaving. Er wordt niet uitgegaan van het vertrouwen in de burger, terwijl dit wel het uitgangspunt is bij het dereguleren van de APV van de gemeente Venlo. Verder zorgt de verlening van een vergunning voor bepaalde tijd voor voortdurende activiteiten voor extra (onnodige) kosten en tijd. De vergunning moet steeds opnieuw worden aangevraagd, deze aanvraag moet aan de hand van een onderzoek worden beoordeeld, leges moeten worden betaald etc. Wanneer de informatie over een burger/onderneming goed wordt opgeslagen is het ook mogelijk om vergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen en deze door middel van administratieve controles in de hand te houden. Belangrijk hierbij is dat de gemeente erop vertrouwt dat de burger/ondernemer zich meldt bij de gemeente wanneer de voortdurende activiteiten niet meer binnen de voorwaarden van de vergunning passen.⁵⁹

- Afstemming regels, opheffen tegenstrijdigheden

Lasten en onduidelijkheden worden verminderd wanneer de verschillende gemeentelijke (vergunnings)procedures op elkaar worden afgestemd. Bovendien worden, met het onderling afstemmen van regels bij wijzigingen, dubbele of strijdige regels voorkomen.⁶⁰

- Harmonisatie van voorschriften

Harmonisering van voorschriften kan zorgen voor transparanter en toegankelijke regelgeving en beleid.⁶¹ Hierdoor wordt de werklust verminderd en kunnen zaken sneller worden afgedaan. Kortom, de efficiency gaat omhoog.

⁵⁸ Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.10.

⁵⁹ Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.10.

⁶⁰ Lourens, 2007, p.45.

- Vereenvoudigen van het taalgebruik

Wanneer het taalgebruik wordt vereenvoudigd en dit niet alleen bij de APV, maar ook op andere gebieden wordt gedaan zal de kwaliteit van regelgeving verbeteren. Bovendien zal de regelgeving meer mensen bereiken, daar het begrijpelijker is.

- Uitvoeringsbeleid

Hierbij is het van belang om de uitvoering van eigen regels onder de loep te nemen. Op deze manier kan er voor worden gezorgd dat de gemeente effectiever en voorzichtiger omgaat met haar regelgevende bevoegdheid. Uit de analyse van de uitvoering van eigen regels komt tevens naar voren welke regels niet meer gewenst zijn om uit te voeren en zodoende kunnen worden afgeschaft.

- Handhavingsbeleid

Het meer bewust en gericht gebruik maken van handhavingsmogelijkheden door de gemeente zorgt ervoor dat het doel van regels voor de betrokkenen duidelijk wordt. De kans op niet-naleving wordt hierdoor verkleind. Op deze manier worden ook de regels met handhavingsmogelijkheden door de gemeente onder de loep genomen. Dit kan weer leiden tot maatregelen.

-Verbeteren wijze van uitvoering

Dit houdt in dat er een klantgerichtere werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie wordt ingevoerd. Kortom, een toegankelijker organisatie, kortere en duidelijkere procedurelijnen en snellere afdoening.⁶² De gemeentelijke organisatie wordt bedrijfsmatig opgezet, dat wil zeggen dienstverlening aan een loket en een verhoogde inzet van ICT. Dit vermindert het aantal regels. De gemeente Venlo heeft inmiddels een dergelijk bedrijvenloket geopend en is bezig dit ook voor de burger te bewerkstelligen. Verder heeft de gemeente Venlo een ICT-bedrijf in dienst genomen dat er voor gaat zorgen dat de burger handelingen kan verrichten via de website van de gemeente Venlo. Hierbij kan gedacht worden aan het aanvragen van vergunningen, het indienen van bezwaarschriften en het inzien van verordeningen.

- Regelgevingsbeleid

Een effectief regelgevingsbeleid houdt in dat behalve ontwerpers van regelingen ook bestuurders en beleidsambtenaren zich in een vroeg stadium dienen af te vragen of het vaststellen van regels in casu het juiste middel is om het gewenste doel te bereiken.⁶³ In regelgevingsbeleid kunnen criteria worden geformuleerd waar nieuwe regelingen aan moeten voldoen, zoals rechtmatigheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid (art. 3:4 lid 2 Awb), naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en tenslotte eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.⁶⁴

- Zaaksgebonden vergunning i.p.v. persoonlijke vergunning

Bestuursorganen kiezen ervoor om de vergunning of ontheffing persoonsgebonden te laten zijn, omdat ze zicht willen houden op de personen die binnen hun gemeente bepaalde activiteiten (laten) verrichten of inrichtingen (laten) exploiteren. De gemeente wil weten voor wiens rekening en risico dit gebeurt. Deze kennis verkrijgt de gemeente door de persoonsgebonden en niet de zaaksgebonden vergunning te verlenen. De gemeente rechtvaardigt de persoonsgebonden vergunning omdat de persoonlijke kwaliteiten een belangrijk criterium zijn. De persoonlijke vergunning is in principe niet overdraagbaar. Het bestuursorgaan kan dit wel mogelijk maken, maar kiest er in de meeste gevallen voor dit niet te doen.

⁶¹ VNG, 1987, p.35.

⁶² Lourens, 2007, p.46.

⁶³ Lourens, 2007, p.46.

⁶⁴ Lourens, 2007, p 117.

De gemeente behoort een belangenafweging te maken met betrekking tot de gekozen regeling. Wanneer de persoonlijke kwaliteiten van de vergunninghouder geen rol spelen moet ervoor worden gekozen om een zaaksgebonden vergunning te verlenen, een vergunning die afhangt van en is verbonden met het object en zodoende overdraagbaar is. Wanneer de kwaliteiten van de vergunninghouder en/of ander personeel wel een belangrijke rol spelen, kan er ook een zaaksgebonden vergunning worden verstrekt met persoonsgerelateerde voorschriften, indien nodig gecombineerd met een melding bij persoonsgerelateerde wijzingen. Net als een verlenging van de geldigheidsduur zorgt een zaaksgebonden vergunning i.p.v. persoonlijke vergunning voor tijd- en kostenbesparing. De vergunning hoeft niet steeds opnieuw te worden aangevraagd, er is geen onderzoek ter beoordeling nodig en leges hoeven niet te worden betaald etc.⁶⁵

⁶⁵ Ministerie van Economische Zaken, 2007, p.11.

Hoofdstuk 6 Welk traject hebben andere gemeenten gevolgd of zijn andere gemeenten aan het volgen bij het dereguleren van hun APV, waar is men tevreden over en wat zou men nu anders doen;

6.1 Inleiding

Uit hoofdstuk vier kwam reeds naar voren dat de gemeente Venlo sinds het voorjaar van 2006 bezig is met het dereguleringsprogramma De XII werken waarbij, in navolging van de Belgische staatssecretaris Q. en Hercules, 12 werken/ projecten zijn geformuleerd die moeten leiden tot deregulering en ontbureaucratisering. Ook het dereguleren van de APV behoort tot een van deze werken. De gemeente Venlo is echter pas sinds kort bezig met het dereguleren van haar APV. Zij behoort eigenlijk tot de groep gemeenten die als laatste de APV dereguleert. De reden hiervoor is dat bij de gemeente Venlo ad hoc zaken vaak voorgaan. Structurele zaken (zoals het dereguleren van de APV) hebben meestal geen deadline, waardoor deze vaak zolang mogelijk worden uitgesteld.

Het merendeel van de gemeenten is al gedurende een langere tijd bezig met het dereguleren van hun APV. Zij bevinden zich zodoende in een verder gevorderd stadium. Voor de gemeente Venlo is het zeer aantrekkelijk om eens te kijken naar de gemeenten die zich in een verder stadium bevinden en qua omvang te vergelijken zijn met de gemeente Venlo. Deze gemeenten hebben namelijk al onderzocht op welke wijze hun APV het best kan worden gedereguleerd en waarschijnlijk zal, indien de situatie aldaar niet wezenlijk afwijkt van die in de gemeente Venlo, het onderzoek van de gemeente Venlo hetzelfde resultaat opleveren. Kortom, waarom het wiel opnieuw uitvinden als je weet dat de antwoorden te vinden zijn bij andere gemeenten?

Om te bepalen welke gemeenten het best benaderd konden worden, heb ik contact gezocht met mw. Schreur en dhr. Dickman. Met mw. Schreur heeft in het kader van hoofdstuk vier reeds eerder een gesprek plaatsgevonden, zij behoeft derhalve geen introductie meer. Dhr. Dickman is momenteel voorzitter van de Ondernemingsraad, maar was daarvoor projectleider van een van de XII werken, namelijk werk IV het snoeien van regelgeving. Zowel mw. Schreur als dhr. Dickman onderhouden nauwe contacten met gemeenten die in een verder stadium zijn met het dereguleren van de APV. Ze brachten mij in contact met hun contactpersonen bij de gemeenten Breda en Helmond. Mw. Schreur gaf verder aan dat ook de gemeenten Deventer en Zwolle ver gevorderd zijn met het dereguleren van hun APV. Bij beide gemeenten had ze echter geen contactpersoon. De gemeenten Deventer en Zwolle heb ik daarom via het algemene contactnummer benaderd en uiteindelijk kwam ik na de nodige rompslomp ook bij deze gemeenten met de juiste persoon in aanraking. De gemeenten Breda en Deventer heb ik bezocht om aldaar een ambtenaar, die betrokken is bij het dereguleren van de APV, te interviewen. Mijn contactpersoon bij de gemeente Zwolle gaf de voorkeur aan schriftelijke communicatie, hem heb ik het interview derhalve gemaild. In eerste instantie was het, net als bij de gemeente Breda en Deventer, de bedoeling om een ambtenaar van de gemeente Helmond aldaar te interviewen. De betreffende ambtenaar was echter tot driemaal toe verhinderd wegens uiteenlopende redenen. Om de voortgang van het onderzoek te bewaken heb ik hem het interview zodoende ook gemaild.

Het afstudeeronderzoek vindt plaats binnen een tijdsbestek van 14 weken. Het is onmogelijk om binnen deze 14 weken alle vergunningen die in de APV zijn neergelegd te onderzoeken. In overleg met mijn afstudeermentor dhr. Kessels is besloten om, mede gelet op het rapport van SIRA Consulting 'Inventarisatie Administratieve Lasten Bedrijven en reductiepotentieel Venlo', een zevental vergunningen eruit te pikken. Uit de titel van het rapport blijkt dat het rapport van SIRA Consulting gaat over de administratieve lasten van bedrijven, het onderzoek van SIRA betreffende de administratieve lasten van burgers is nog niet af. Dhr. Kessels heeft met zijn jarenlange ervaring wel enigszins een idee welke vergunningen uit dit onderzoek naar voren zullen komen. Hij heeft aangegeven dat het zevental

vergunningen waarvoor gekozen is, de belangrijkste vergunningen zijn in het kader van deregulering van de APV. Dit geldt niet alleen voor bedrijven, maar ook voor de burgers. Het betreft de volgende vergunningen:

- Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg (Model-APV hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg)
- Winkeluitstallingen vergunning
- Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning (Model-APV hoofdstuk 2 paragraaf 5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg)
- Kapvergunning (Model-APV hoofdstuk 4, afdeling 2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging)
- Reclamevergunning (Model-APV hoofdstuk 4, afdeling 4 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast)
- Ventvergunning (Model-APV hoofdstuk 5, afdeling 2 Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten)
- Standplaatsvergunning (Model-APV hoofdstuk 5, afdeling 2 Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten)

Met de deelvraag en de hierboven staande vergunningen in ogenschouw genomen, zijn aan de gemeenten de volgende vragen voorgelegd (Zie verder bijlage 1):

1 Net als bij de gemeente Venlo heeft bij uw gemeente SIRA Consulting waarschijnlijk ook een onderzoek gedaan om de administratieve lasten (bedrijven en burgers) en het reductiepotentieel te inventariseren. Welke resultaten kwamen uit dit onderzoek naar voren?

2 In de eerste vraag is het waarschijnlijk uitgevoerde onderzoek van SIRA Consulting aan bod gekomen. Wanneer dit onderzoek bij uw gemeente heeft plaatsgevonden zullen de resultaten uw gemeente geholpen hebben bij het bepalen van de te dereguleren bepalingen. Wie of wat hebben nog meer invloed gehad bij het bepalen van de te dereguleren bepalingen? Hebben de burgers en bedrijven hun mening kunnen laten horen? Heeft de gemeente rekening gehouden met de rapporten welke bijvoorbeeld de KvK, MKB Nederland, MinEZ en VROM al dan niet in samenwerking hebben uitgebracht betreffende dit onderwerp?

3 Op welke wijze zijn de bovenstaande vergunningen gedereguleerd of hoe zullen de bovenstaande vergunningen waarschijnlijk worden gedereguleerd?

4 Waarom heeft uw gemeente gekozen voor de in vraag drie genoemde wijze van deregulering?

5 Wanneer de gedereguleerde APV reeds is ingevoerd, wat zijn de ervaringen met de bovenstaande vergunningen? Wat zou u, terugkijkend op het gehele APV-dereguleringsproces, nu anders doen?

De belangrijkste bevindingen welke uit de interviews naar voren zijn gekomen zullen in de komende paragrafen per gemeente worden uitgeschreven.

6.2 Gemeente Breda

Bij de gemeente Breda is mw. Bolt geïnterviewd. Mw. Bolt is hoofd van de afdeling Gebruik Openbare Ruimte, deze afdeling is voor een groot gedeelte verantwoordelijk voor de vergunningverlening op grond van de APV. De hierboven genoemde vragen heb ik Mw. Bolt voor het interview op papier overhandigd (bijlage 1). Tijdens het interview zijn we de vragen een voor een afgegaan en heeft mw. Bolt de vragen op een zeer uitgebreide wijze getracht

te beantwoorden. Per vraag zijn de volgende resultaten uit het interview naar voren gekomen.

1 Sira Consulting heeft inderdaad een onderzoek verricht bij de gemeente Breda. De gemeente Breda werkt bij het dereguleren samen met de andere West-Brabantse gemeenten en ook bij deze gemeenten heeft Sira Consulting een onderzoek verricht. Het onderzoek van Sira Consulting is betaald door de Kamer van Koophandel (KvK), dit betekent dat er met name is gekeken naar de consequenties die het dereguleren van de APV meebrengt voor bedrijven. Sira Consulting heeft diverse aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen hadden betrekking op de procedure van vergunningverlening, de formulieren die bij de procedure gebruikt werden en de regelgeving, de autonome regelgeving in het bijzonder. Sira Consulting heeft de gemeente Breda per vergunning aangegeven, wat te doen met de vergunning. Voor elke vergunning werd aan een van de volgende opties de voorkeur gegeven: handhaving van de vergunning (vergunningsplicht), volledige afschaffing van de vergunning of de vergunningsplicht vervangen door algemene regels. Sira consulting gaf verder aan dat, alvorens kon worden overgegaan tot implementatie van de aanbevelingen, per vergunning onderzoek moest worden gedaan naar de mogelijke schade en overlast voor de openbare ruimte.

2 Naast de Kamer van Koophandel zijn de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging en de Koninklijke Horeca Nederland afdeling Breda betrokken geweest bij het deregulerings traject. Het rapport, welke Sira Consulting n.a.v. het onderzoek heeft uitgebracht, is besproken in de raadscommissie. Daar heeft de KvK gebruik gemaakt van het inspraakrecht. De bedrijven waren in dit stadium reeds actief betrokken bij het dereguleringsproces. De burgers raakten pas in een later stadium actief betrokken bij het dereguleringsproces. Verder heeft de gemeente Breda gebruik gemaakt van de stukken die door het Rijk en de VNG waren gepubliceerd.

3 In het volgende stadium werden er, wederom in samenwerking met de andere gemeenten in West-Brabant en Sira Consulting, dertig vergunningen geselecteerd. Deze dertig vergunningen werden verder onderzocht. Per vergunning werd gekeken naar de gevolgen van het schrappen van de vergunning of het volstaan met algemene regels. Aan de hand van dit onderzoek werden opnieuw een aantal aanbevelingen gedaan. Er werd bijvoorbeeld aangegeven dat de ventvergunning kon worden geschrapt. Per vergunning werd aangegeven wat men er het best mee kon doen. Vervolgens werden de aanbevelingen voor inspraak vrijgegeven. Er werd een inspraakavond georganiseerd waarbij alle belanghebbenden hun zienswijze naar voren konden brengen. De belanghebbenden waren per brief op de hoogte gesteld van de inspraakavond. Hierna zijn de aanbevelingen voorgelegd aan de gemeenteraad. De aanbevelingen zijn in dit stadium nog niet voorgelegd als verordeningstekst, de aanbevelingen vormden als het ware een tussenstap. Momenteel wordt de verordening op basis van de conclusies van de gemeenteraad gewijzigd. De zeven vergunningen die in dit onderzoek centraal staan worden op de volgende manier gedereguleerd:

- Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg

De vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels met een meldingsplicht.

- Winkeluitstallingen vergunning

De vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels.

- Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning

De vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels met een meldingsplicht.

- Kapvergunning

De kapvergunning is een bijzonder geval. Het regionaal advies (onderzoek in samenwerking met Sira en de gemeenten in West-brabant) zei dat de vergunning kon worden geschrapt, een bomenlijst met bomen die niet mogen worden gekapt zou volstaan. In Breda kwam er echter veel weerstand vanuit De Groene Koepel, de Bomenstichting, natuurwerkgroepen en verschillende burgers. Daarom besloten het college en de raad om het bomenbeleid eerst te evalueren. Hier wordt nu aan gewerkt.

- Reclamevergunning

De vergunning wordt afgeschaft.

- Ventvergunning

De vergunning wordt afgeschaft. Bij evenementen is het echter verboden om te venten.

- Standplaatsvergunning

Het regionaal advies was om de looptijd van de vergunning te verlengen van een jaar naar vijf jaar. In Breda werd de vergunning echter al voor onbepaalde tijd verleend, dit wordt zodoende gehandhaafd.

4 Bij de beantwoording van de vorige vragen is reeds duidelijk geworden waarom de gemeente Breda heeft gekozen voor de in vraag drie genoemde wijze van deregulering. Uit het onderzoek, uitgevoerd in samenwerking met Sira en de gemeenten in West-brabant, is namelijk middels een advies naar voren gekomen of en op welke manier een vergunning het best kan worden gewijzigd. Dit regionaal advies heeft de gemeente Breda gevolgd.

5 Deze vraag kan niet worden beantwoord omdat men momenteel bezig is met het dereguleren van de APV en deze daarom nog niet is ingevoerd. Over de reclamevergunning zegt mw. Bolt dat een ondernemer vroeger twee vergunningen moest aanvragen voor het plaatsen van reclame op een zaak. De ondernemer moest naast een reclamevergunning ook een bouwvergunning aanvragen. Met het schrappen van de reclamevergunning hoeft de ondernemer tegenwoordig nog maar een vergunning aan te vragen, de bouwvergunning. Desalniettemin blijft de controlerende bevoegdheid gehandhaafd, daar de gemeente op basis van de bouwvergunningsplicht nog steeds controleert of de reclame past in het straatbeeld.

6.3 Gemeente Deventer

Bij de gemeente Deventer is mw. Van de Weg geïnterviewd. Mw. Van de Weg is werkzaam als beleidsstrategen programmering en strategie. Dit houdt in dat mw. Van de Weg voor uiteenlopende onderwerpen het lange termijn beleid van de gemeente opstelt. Voorbeelden van beleidsonderwerpen zijn: het economisch beleid, het participatiebevorderend beleid en het dereguleringsbeleid.

Tijdens het interview zijn niet, zoals bij het interview in Breda, de vragen doorlopen die in de eerste paragraaf zijn uiteengezet. Mw. Van de Weg heeft in het kort een schets gegeven van de procedure die tot nu toe is gevolgd bij de gemeente Deventer met betrekking tot het dereguleren van de APV. In dit verhaal zijn de vragen, neergelegd in de eerste paragraaf, ook aan bod gekomen, zij het in een andere volgorde. In het nu volgende gedeelte zal worden aangegeven wat er uit het verhaal van Mw. Van de Weg naar voren is gekomen.

De visie van de gemeente Deventer is dat zij tracht een excellente dienstverlener te zijn. Een belangrijk onderdeel hierbij is deregulering. Met betrekking tot deregulering tracht de gemeente de visie via drie lijnen te bewerkstelligen:

- het moderniseren en anders omgaan met regels; (burgers niet meer wantrouwen maar uitgaan van het vertrouwen in burgers)

- het dienstverleningsproces stroomlijnen, verbeteren en eenvoudig en simpel houden;
- nut en noodzaak van regels.

De gemeente Deventer gaat hierbij uit van minder regels, andere regels en stelt de klant centraal.

Een gemeentebrede organisatieverandering heeft de randvoorwaarden geschapen om te kunnen komen tot een integrale en gemeentebrede aanpak van deregulering. Er is besloten om bij het dereguleren vooral te kijken vanuit meerdere disciplines. De te dereguleren APV van de gemeente Deventer is dus niet sec vanuit een juridische hoek bekeken, maar er is voornamelijk gekeken naar de beleidsmatige aanpak. Met behulp van een speciaal daarvoor opgesteld toetsingskader is de gehele APV doorlopen. Elke vergunning is bekeken door een beleidsmedewerker die het meest met de betreffende vergunning van doen heeft. De vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg is bijvoorbeeld aan de hand van het toetsingskader door werknemers van de afdeling veiligheid doorlopen. In totaliteit zijn er negentig regelingen doorlopen, waarbij moet worden aangetekend dat niet al deze regelingen zijn neergelegd in de APV. Op dit moment bevindt de gemeente Deventer zich in de inventarisatiefase. In juni van dit jaar zullen de conceptresultaten van het onderzoek duidelijk in kaart zijn gebracht. Op basis van deze resultaten zal er in het College van burgemeester en wethouders een discussie plaatsvinden.

De zeven vergunningen die in dit onderzoek centraal staan zullen, zoals het er op dit moment naar uitziet, op de volgende manier worden gedereguleerd:

- Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg (vergunning in gebruikname openbare grond viog)

Advies is om de vergunning selectiever toe te gaan passen. De administratieve afhandeling kost in de regel meer dan wat het oplevert.

- Winkeluitstallingen vergunning

De winkeluitstallingen zijn reeds neergelegd in algemene regelgeving, een specifieke vergunningsaanvraag is derhalve niet nodig.

- Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning

Een concept advies is nog in de maak, waarbij de mogelijkheden om het te regelen in een bestemmingsplan worden betrokken. In het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld per gebied worden vastgelegd wat de procedure aldaar is. Voor het centrum zullen bijvoorbeeld andere voorschriften gelden dan in een rustige buurt aan de rand van de stad, of wel of niet van toepassing worden verklaard.

- Kapvergunning

Vroeger moest de burger voor elke boom met een diameter groter als 10 centimeter een vergunning aanvragen. De Bomenstichting in Deventer is voorstander om de vergunning te schrappen en te volstaan met een beschermde bomenlijst, waarop de bomen staan die niet mogen worden gekapt. Op bestuurlijk niveau volgt binnenkort een discussie over de uitwerkingsrichting.

- Reclamevergunning

Advies is om algemene regels op te gaan stellen conform het advies van de Kamer van Koophandel.

- Ventvergunning

Advies is om vooral het proces simpeler in te richten. De gemeente Deventer wil gaan werken met een digitale kalender waarin is vastgelegd waar en wanneer mag worden gevent. Venters kunnen zich hier vervolgens op inschrijven, hierbij geldt wie het eerst komt die het eerst maalt.

- Standplaatsvergunning

Advies is om de huidige situatie te handhaven.

Sira Consulting heeft bij de gemeente Deventer geen onderzoek verricht. De reden hiervoor is dat de gemeente Deventer bij het dereguleringsproces zoveel mogelijk zelf wil doen, omdat op deze manier de resultaten gemakkelijker in het systeem worden opgenomen. Een nadeel is echter dat het meer tijd kost. In feite worden bij de gemeente Deventer dus wel dezelfde acties ondernomen, maar dit wordt zoveel mogelijk zelfstandig gedaan. De gemeente Deventer is van mening dat zij geen unieke gemeente is in Nederland en zij kijkt zodoende vooral naar de landelijke onderzoeken. In november 2007 is er voor het georganiseerde bedrijfsleven en instellingen een vragenavond georganiseerd over regeldruk. Zij gaven aan dat de gemeente hun niet moet lastig vallen met allerlei onderzoeken en enquêtes, maar dat de gemeente gewoon dient te kijken naar de landelijke onderzoeken. Verder kwam uit de avond naar voren dat het georganiseerde bedrijfsleven en instellingen graag een meedenkende overheid verlangen, vooral het opstellen van een kwaliteitshandvest ter verbetering van de regeldruk scoorde zeer hoog.

6.4 Gemeente Zwolle

Zoals uit de eerste paragraaf reeds naar voren kwam gaf dhr. Kamphuis, de contactpersoon bij de gemeente Zwolle, de voorkeur aan schriftelijke communicatie. Het interview is dhr. Kamphuis zodoende per mail gestuurd. Dhr. Kamphuis is bij de gemeente Zwolle werkzaam als jurist Openbare Orde op de afdeling Juridische Zaken en Veiligheid. Aan de hand van de antwoorden die dhr. Kamphuis mij heeft toegestuurd en de telefonische gesprekken die we hebben gevoerd kan er met betrekking tot het dereguleringsproces bij de gemeente Zwolle het volgende worden verklaard:

De gemeente Zwolle is in tegenstelling tot hetgeen mw. Schreurs aangaf nog niet zo ver met het dereguleren van haar APV. Het dereguleren van de APV in Zwolle staat gepland voor het jaar 2008. De gemeente Zwolle wil de deregulering ook ditzelfde jaar afgerond hebben en zij is op dit moment dus druk bezig met het dereguleren van de APV.

De gemeente Zwolle maakt gebruik van zogenaamde quickwins. Hierbij is het de bedoeling dat de artikelen 1.7 / 1.8 / 2.1.5.1 / 2.2.1 / 2.2.2 / 2.3.1.2 / 3.2.2 / 3.5.1 en 4.4.2 eerst worden gedereguleerd. Deze quickwins worden gebruikt om inzicht te verschaffen in de snelheid waarmee ze door het college en de raad komen. Tevens zijn ze bedoeld als pilot om een inschatting te geven van de hoeveelheid werk die ze verschaffen op de verschillende afdelingen. Van de vergunningen die in dit onderzoek centraal staan (zie eerste paragraaf) vallen de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg, de winkeluitstallingen vergunning en de uitwegvergunningen (in-/uitritvergunning) onder de quickwins. De andere vergunningen komen in een later stadium aan bod.

Op de vragen welke aan de gemeenten zijn voorgelegd (zie eerste paragraaf), heeft de gemeente Zwolle als volgt geantwoord:

1 Sira Consulting is op dit moment nog bezig met het onderzoek. De resultaten zullen over circa 4-6 weken bekend zijn.

2 Burgers en bedrijven hebben hun mening kunnen laten horen. Met name laatstgenoemde hebben zich bij een aantal artikelen nadrukkelijk gemengd in de discussie hoe te dereguleren. Als voorbeeld geeft art. 2.1.5.1 de mogelijkheid tot een ontheffingsstelsel bij voorwerpen op of aan de weg. Vanuit het bedrijfsleven is het verzoek gekomen om een speciale voorziening te treffen voor containers, zodat containerbedrijven niet steeds een ontheffing hoeven aan te vragen.

Daarnaast heeft de gemeente rekening gehouden met de zgn. 'Ondernemingsgerichte APV'. Deze is voornamelijk vanuit de werkgroep deregulering aan de orde gebracht. Deze werkgroep wordt vertegenwoordigd door 5 eenheden.

3 Het VNG-model is steeds als uitgangspunt genomen voor de te dereguleren artikelen. Vervolgens is er op dit model 'geschoten' en aangepast/aangevuld in overeenstemming gebracht met de Zwolse behoeftes. Deze behoeftes zijn door de betrokken eenheden getoetst op wenselijkheid en handhaafbaarheid. Dit totdat er een definitief format ontstaat. Dit format wordt vervolgens aan het college en de raad voorgelegd.

4 De APV kan niet van achter de tekentafel worden geregisseerd. De medewerkers die betrokken zijn bij de (beleids)uitvoering geven belangrijke input. Bovendien kunnen zij vaak het beste aangeven waarom artikelen door de jaren heen zo vormgegeven zijn, zoals ze zijn (dan wel waren).

5 Deze vraag kan niet worden beantwoord omdat men momenteel bezig is met het dereguleren van de APV en deze daarom nog niet is ingevoerd.

6.5 Gemeente Helmond

Zoals uit de eerste paragraaf reeds naar voren kwam zou ik in eerste instantie, net als de gemeente Breda en Deventer, de gemeente Helmond bezoeken om aldaar dhr. Jacobs te interviewen. Dhr. Jacobs was echter tot driemaal toe verhinderd wegens uiteenlopende redenen. Om niet in tijdnood te geraken is het interview hem derhalve, net als dhr. Kamphuis van de gemeente Zwolle, gemaild.

Dhr. Jacobs is bij de gemeente Helmond werkzaam als bestuurlijk juridisch adviseur. Hij is verantwoordelijk voor de juridische kwaliteitszorg en projectleider van het project 'Eerste wijziging Algemene Plaatselijke Verordening'. Verder zit dhr. Jacobs in de werkgroep deregulering en houdt hij zich bezig met het project regelgeving. In het nu volgende gedeelte worden de vragen van het interview (zie eerste paragraaf), op basis van de antwoorden die Dhr. Jacobs mij via de mail heeft toegestuurd en de telefoongesprekken die we hebben gevoerd, beantwoord voor de gemeente Helmond.

1 In Helmond is geen gebruik gemaakt van de diensten van Sira Consulting. Wel is gebruik gemaakt van de zogenoemde voucherregeling waarbij Helmond met het oog op deregulering /administratieve lastenverlichting op dit moment Atos Origin heeft ingeschakeld om een aantal zaken te bezien waaronder een aantal vergunningen in de APV.

Dhr. Jacobs heeft wel op een andere wijze kennis gemaakt met Sira Consulting en wel via deelname aan de Werkgroep implementatiemodellen (initiatief van de VNG). In drie sessies zijn met een aantal andere aanwezige gemeenten 10 vergunningenstelsels doorgesproken. Daarbij lag de nadruk op vergunningenstelsels uit de APV. Recent heeft zijn contactpersoon van de VNG de gemeente Helmond een eerste concept toegestuurd waarin Sira haar bevindingen heeft opgetekend.

In Helmond is afgesproken om de resultaten van het traject met Atos t.z.t. te vergelijken met die van Sira. Voor de goede orde de APV van de gemeente Helmond is per 1 januari 2008 geheel vernieuwd. Bij de eerste wijziging van de APV zal rekening worden gehouden met de dereguleringsvoorstellen die de gemeente bereiken.

2 Zoals reeds aangegeven is de APV gemeente Helmond per 1 januari 2008 geheel vernieuwd. Gezien de grootschaligheid van de operatie is de gemeente Helmond op 1 mei 2007 gestopt met het tekstgedeelte en heeft zij het tweede deel van 2007 besteed aan het implementatietraject (denk aan het omzetten van nadere regels, beleidsregels, aanverwante

regelgeving, beschikkingen en de producten-catalogus op haar website). Het MKB-KVK-advies heeft de gemeente Helmond in 2007 even in de wacht gezet omdat de VNG aangaf dat ook zij hier nog op zou reageren en zou komen met voorstellen om de model APV aan te passen.

In het bij de vorige vraag genoemde verhaal rond Atos Origin komen burgers en het bedrijfsleven in beeld. Overigens heeft de gemeente Helmond eigenstandig in 2006 en 2007 al het nodige gedaan aan deregulering en administratieve lastenverlichting. Daarvoor hebben zij zelfs de Transparant Award gewonnen.

3 - Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg

Op dit moment worden er voorbereidingen getroffen om algemene regels te formuleren voor het tijdelijk plaatsen van bouwmaterialen op het trottoir en steigers, stortbakken en containers op de weg. Maar daar is nog discussie over.

- Winkeluitstallingen vergunning

Artikel 2.1.5.1: in dit artikel is een algemene regel opgenomen voor uitstallingen bij winkelpanden die in de plaats is gekomen voor het vergunningstelsel.

- Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning

Artikel 2.1.5.3 (uitwegen): dit is een onderwerp waar Atos Origin nu naar kijkt. Tot dusver was er intern veel verzet tegen wijziging van dit artikel vanwege het aspect verkeersveiligheid en de daarbij behorende risico's.

- Kapvergunning

De gemeente Helmond heeft al geruime tijd geleden het vergunningstelsel afgeschaft (al voordat de APV werd gewijzigd). Het stelsel komt erop neer dat alle houtopstanden zijn beschreven en op kaart zijn gesteld (boomcatalogus). Daarbij wordt gebruik gemaakt van vlakelementen, lijnelementen en puntelementen. Houtopstanden die daarbuiten vallen mogen worden gekapt zonder gemeentelijk inmenging.

- Reclamevergunning

De reclamevergunning ligt gevoelig in Helmond. Vooralsnog is besloten om de huidige bepalingen (4.4.2 en 4.4.2a) in tact te laten.

- Ventvergunning

De ventvergunning staat ter discussie. De kans is aanwezig dat deze vergunning in de toekomst wordt afgeschaft.

- Standplaatsvergunning

De standplaatsvergunning is vooralsnog buiten schot gebleven. Heeft van doen met de evaluatie van het standplaatsenbeleid.

4 In de praktijk blijkt dat op sommige vergunningen niet of nauwelijks wordt toegezien en dus ook niet wordt gehandhaafd. Het heeft vooral met (bestuurlijke) prioritering te maken.

5 De huidige APV van Helmond is deels gedereguleerd. Zo zijn er destijds 35 artikel geschrapt en vereenvoudigd. De ervaringen met de gedereguleerde bepalingen tot dusver zijn positief te noemen. Desalniettemin denkt de gemeente niet dat ze er al is. Deregulering is in Helmond een belangrijk (politiek-bestuurlijk) issue en een continue proces. Aanjager hierbij is en blijft de werkgroep deregulering.

Hoofdstuk 7 Welke onderwerpen van de APV lenen zich voor deregulering en welke vorm geniet voor elk onderdeel voor de toekomst de voorkeur;

7.1 Inleiding

De eerste twee deelvragen van dit onderzoek waren vooral gericht op de APV. In hoofdstuk twee kwam de eerste deelvraag aan bod. In het hoofdstuk is eerst de ontstaansgeschiedenis van de APV in het kort geschetst. Vervolgens is de huidige APV van een aantal gemeenten vergeleken met een aantal Algemene Plaatselijke Verordeningen zoals men die rond 1920 kende. Tenslotte is er, met de Model-APV als uitgangspunt, aangegeven wat de APV beoogt te regelen en wat de behoefte is aan een dergelijke verordening. De casus over het zwembad trachtte dit extra te verduidelijken. In hoofdstuk drie is logischerwijs de tweede deelvraag beantwoord. In het eerste gedeelte is de APV van de gemeente Venlo uitgebreid doorlopen. De APV bestaat uit hoofdstukken. Per hoofdstuk is aangegeven welke onderwerp in het betreffende hoofdstuk centraal staat. De meeste hoofdstukken (hoofdstuk één en zes uitgezonderd) zijn weer opgedeeld in afdelingen. Ook deze afdelingen zijn doorlopen, waarbij per afdeling is aangegeven wat voor bepalingen erin staan. Op deze manier is duidelijk geworden hoe de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uitziet en welke juridische terreinen zij bestrijkt. In het tweede gedeelte van hoofdstuk drie is de ratio van de APV Venlo uiteengezet. Dit is gedaan op basis van de informatie die ik heb verkregen uit het gesprek met de beheerder van de APV gemeente Venlo Dhr. Vincken.

De deelvragen drie en vier, neergelegd in de hoofdstukken vier en vijf, gingen over deregulering. In hoofdstuk vier, deelvraag drie, is het begrip deregulering uiteengezet. Deregulering staat in nauw verband met regulering en overregulering, er is als het ware een volgtijdelijke samenhang. Daarom zijn deze twee begrippen in de eerste en tweede paragraaf verklaard. Vervolgens is het begrip deregulering behandeld, waarbij de algemene dereguleringsgeschiedenis en de huidige dereguleringsstand in het kort aan bod zijn gekomen. De definitie van deregulering is uiteengezet en hier is kritisch naar gekeken. Ook zijn de spanningen die er bestaan tussen regulering en deregulering besproken. Tot slot is er gekeken naar de ervaringen die de gemeente Venlo in het verleden heeft gehad met deregulering. Om hier een helder beeld van te verkrijgen heb ik een gesprek gehad met Esther Schreur, zij is bij de gemeente Venlo al jaren bezig met deregulering. In hoofdstuk vijf, deelvraag vier, zijn de instrumenten die bij lokale/gemeentelijke deregulering ter beschikking staan aangehaald en uitgebreid besproken. Voordat er is overgegaan tot de bespreking van deze dereguleringsinstrumenten, zijn in het eerste gedeelte van het hoofdstuk een aantal (wettelijke)-bevoegdheden van de gemeente aangehaald die de reikwijdte van haar autonomie en haar medebewind bepalen.

De eerste paar hoofdstukken kunnen worden gezien als de kaderschetsende/begripsverklarende hoofdstukken. De informatie die in deze hoofdstukken staat is waarschijnlijk al bekend bij de doelgroep van dit onderzoek (team juridische zaken). Het uitwerken van de hoofdstukken heeft er echter voor gezorgd dat ik mij op een grondige wijze heb kunnen verdiepen in het onderwerp, waardoor ik nu in staat ben de hoofdvraag optimaal te beantwoorden. Verder kunnen de hoofdstukken als een soort van oprissend geheugensteuntje/naslagwerk fungeren voor de werknemers van het team juridische zaken die met het dereguleren van de APV Venlo aan de slag gaan. Wanneer een medewerker bijvoorbeeld niet meer precies weet welke dereguleringsinstrumenten hij allemaal zou kunnen toepassen hoeft hij alleen maar even paragraaf twee van hoofdstuk vijf door te nemen. En wanneer de (nieuwe) werknemer wil weten welke ervaringen de gemeente Venlo heeft met deregulering hoeft hij er alleen maar paragraaf vier van hoofdstuk vier op na te slaan.

In hoofdstuk vijf is een begin gemaakt met het beantwoorden van de kern van het onderzoek. De kern van het onderzoek bestaat logischerwijs uit het beantwoorden van de

hoofdvraag, welke luidt: 'Op welke wijze kan de APV van de gemeente Venlo het best worden gedereguleerd'? Om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden zijn er bij een aantal andere, met Venlo te vergelijken, gemeenten interviews afgenomen (deelvraag vijf). Deze interviews uitgewerkt in het vorige hoofdstuk geven een beeld van de manier waarop andere gemeenten hun APV hebben gedereguleerd en waarom ze voor deze aanpak hebben gekozen. Bij het beantwoorden van de hoofdvraag en de zesde deelvraag worden, net als in het vorige hoofdstuk, de zeven vergunningen die uit het SIRA onderzoek naar voren kwamen als uitgangspunt genomen.

In dit hoofdstuk worden eerst de bepalingen zoals die in de huidige APV van de gemeente Venlo zijn neergelegd voor elk van de zeven vergunningen uitgeschreven. Vervolgens wordt per vergunning bekeken of de vergunning zich leent voor deregulering. Dit wordt gedaan op basis van de volgende gegevens:

- De verschillende uiteenlopende kenmerken van een vergunning zoals tijdsduur, doel, bestuurlijke impact, duurzaamheid etc.
- Rapporten welke verschillende instanties (het MKB Nederland, het Ministerie van Economische Zaken, VROM en de Kamer van Koophandel) hebben uitgebracht m.b.t. het dereguleren van de APV.
- De wijze waarop de geïnterviewde gemeenten (hoofdstuk 6) de vergunningen hebben gedereguleerd of gaan dereguleren. Aangezien de gemeente Zwolle nog geen concrete dereguleringsplannen heeft wordt deze gemeente hierbij buitenwegen gelaten.
- De visie van de ambtenaren die werken met de vergunningen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de afdeling voor de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg niet heeft gereageerd op mijn verzoek om een gesprek. Verder gaf de ambtenaar van de afdeling voor de reclamevergunning aan dat zij liever niet wilde meewerken aan een gesprek. Haar beweegredenen bleven onduidelijk.

Op basis van deze bevindingen wordt in paragraaf negen tenslotte aangegeven welke vorm van deregulering voor elke vergunning voor de toekomst de voorkeur geniet.

7.2 Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg

*Hoofdstuk 2 Openbare orde, Afdeling 1 Orde en veiligheid op de Weg, Paragraaf 5
Bruikbaarheid van de weg.*

Artikel 2:6 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg

1. *Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag de weg of een weggedeelte te gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan.*
2. *Het in het 1e lid bepaalde is niet van toepassing op:*
 - a. *vlaggen, wimpels en vlaggenstokken, indien zij geen gevaar of hinder kunnen opleveren voor personen of goederen;*
 - b. *zonneschermen, voor zover ze zijn aangebracht boven het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg en voor zover:*
 - *elk onderdeel zich meer dan 2.20 meter boven dat gedeelte bevindt en*
 - *elk onderdeel, in welke stand het scherm ook staat, zich op meer dan 0.50 meter van het voor het rijverkeer bestemde gedeelte van de weg bevindt en*
 - *elk onderdeel, in welke stand het scherm ook staat, minder dan 1.50 meter buiten de opgaande gevel reikt;*
 - c. *de voorwerpen of stoffen, die noodzakelijkerwijze kortstondig op de weg gebracht worden in verband met laden of lossen ervan. Degene die de werkzaamheden verricht of doet verrichten draagt er zorg voor, dat onmiddellijk na het beëindigen daarvan, in elk geval voor zonsondergang, de voorwerpen of stoffen van de weg verwijderd zijn en de weg daarvan gereinigd is;*
 - d. *voertuigen;*
 - e. *voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard;*
 - f. *winkeluitstallingen als bedoeld in artikel 2:7 en standplaatsen als bedoeld in artikel 5:14.*
3. *Het is verboden op, in, over of boven de weg voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard te plaatsen, aan te brengen of te hebben, indien Deze door hun omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging schade toebrengen aan de weg, gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, danwel een belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.*
4. *Voor de toepassing van het 2^e lid, onder c, wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet daaronder verstaat.*
5. *Een vergunning bedoeld in het 1^e lid kan worden geweigerd:*
 - a. *indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;*
 - b. *indien het beoogde gebruik hetzij op zich zelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;*
 - c. *in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.*
- 6a. *Het verbod in het 1^e lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Wegenverordening provincie Limburg.*
- b. *De weigeringsgrond van het 5^e lid, onder a, geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet.*
- c. *De weigeringsgrond van het 5^e lid, onder b, geldt niet voor bouwwerken.*
- d. *De weigeringsgrond van het 5^e lid, onder c, geldt niet voorzover in het geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer.*

7.2.1 Kenmerken vergunning plaatsen voorwerpen op de weg

Per vergunning zal worden onderzocht wat de kenmerken zijn. Er wordt gekeken naar de volgende kenmerken: tijdsduur, ratio, bestuurlijke impact, draagvlak maatschappij, juridisch instrumentarium, duurzaamheid, doelmatigheid, het verstrekken van gegevens (eenmalig) en digitalisering. De kenmerken geven een beter beeld van de vergunning en de mogelijkheden en/of onmogelijkheden en/of noodzaak tot deregulering. In elke paragraaf zullen de kenmerken van de betreffende vergunning worden aangehaald. Opgemerkt dient nog te worden dat het zeer moeilijk is om zelf het maatschappelijk draagvlak alsmede de bestuurlijke impact te bepalen. Om hier toch een goed beeld van te verkrijgen heb ik twee ambtenaren, te weten dhr. Kessels en mw. Schreur gevraagd hun ervaringen met mij te delen. Uit de vorige hoofdstukken is naar voren gekomen dat beide personen reeds jaren werkzaam zijn op de juridische afdeling van de gemeente Venlo. Hierdoor zijn zij in staat om voor elk van de zeven vergunningen zowel het maatschappelijk draagvlak als de bestuurlijke impact aan te geven. Bij elke vergunning zal kort hun zienswijze uiteen worden gezet. Met betrekking tot het juridisch instrumentarium dient nog te worden opgemerkt dat het hierbij gaat om het technisch gereedschapskoffer dat voor handen is. In paragraaf 2 van hoofdstuk 5 zijn deze juridische instrumenten aan bod gekomen. De belangrijkste zijn afschaffing, minder gedetailleerde regelgeving, gebruikmaking van lichtere instrumenten en verlenging van de geldigheidsduur. Voor elke vergunning zal worden aangegeven welke juridische instrumenten mogelijk kunnen worden ingezet om tot een gedereguleerde APV te komen.

Kenmerken vergunning plaatsen voorwerpen op de weg

Doel: het bestuursorgaan kijkt zelf naar de verkeersveiligheid, aspecten van welstand en het mogelijke gevaar of de hinder die de stoffen of voorwerpen voor personen of goederen kunnen opleveren alvorens een vergunning wordt verleend.⁶⁶

Tijdsduur: de vergunning is al sinds lange tijd opgenomen in de APV van de gemeente Venlo. In de APV van 1984, de oudste APV die op papier beschikbaar is, waren reeds een aantal artikelen neergelegd over het plaatsen van voorwerpen op de weg. Artikel 26 van deze APV had als titel 'Voorwerpen op, in, boven of over de weg' en artikel 27 had als titel 'Werk en bergplaats op de weg'.⁶⁷

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: de betekenis is niet groot. Er is sprake van een bepaalde regelzucht, overregulering. Wel kunnen de voorwerpen zorgen voor gevaar en hinder.

Mw. Schreur: er mag niet te veel hinder zijn. Borden op de weg zijn hinderlijk voor andere weggebruikers. Er kan gevaar ontstaan voor andere deelnemers aan het verkeer.

Bestuurlijke impact:

Dhr. Kessels: zeer gering

Mw. Schreur: het ligt eraan hoe je politiek gekleurd bent. De bestuurlijke impact is bij de VVD groter als bij de PVDA en het CDA.

Juridisch instrumentarium: wanneer de vergunningsplicht wordt gehandhaafd behoren invoering van de Lex Silencio positivo, de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen, beperking van het werkingsgebied en schorsing van de vergunning tot de mogelijkheden. Wanneer de vergunningsplicht wordt afgeschaft kan er worden volstaan met algemene regels al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Voor zowel de vergunningsplicht als de algemene regels geldt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid effectief dient te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: per plaatsing van een voorwerp op de weg dient telkens een nieuwe vergunning te worden aangevraagd.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit

⁶⁶ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.12.

⁶⁷ Gemeente Venlo, 1984, p.15-16.

ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog wel aanwezig, dit om met name de uitwassingen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstreken gegevens (eenmalig): een vergunning kan bij de balie van de gemeente worden aangevraagd. U dient aan te geven: de reden, de aard en omvang van het voorwerp, de eventuele tijdsduur van plaatsing en de plaats.

Digitalisering: niet van toepassing.

7.2.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

De Kamers van Koophandel hebben in samenwerking met 42 gemeenten 6 regionale projecten opgestart, waarbij beide partijen veel ervaringen opdoen of hebben gedaan over de mogelijkheden om de regeldruk concreet en meetbaar te verlagen. De ervaringen uit deze projecten zijn neergelegd in de zogenaamde 'Best Practices'. Het rapport verschaft inzicht in de mogelijkheden om de regeldruk voor bedrijven, maar ook voor burgers gericht te verminderen. In elke paragraaf zal voor de betreffende vergunning worden aangegeven wat het dereguleringsvoorstel is van het rapport '12 Best Practices'.⁶⁸

KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om de vergunningsplicht voor het plaatsen van voorwerpen op de weg om te zetten in algemene regels. De twee belangrijkste argumenten voor het opstellen van algemene regels zijn:

- In de algemene regels staan criteria voor tijden en data, veiligheid, plaats en bepalingen in geval van schade aan het wegdek of groenvoorziening.
- Afhankelijk van het gebied kunnen verschillende algemene regels worden opgesteld.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft geen vergunningen meer af te geven.
- Bespaart capaciteit.
- Hoeft geen bezwaarschriften tegen beschikkingen te behandelen.
- Stimuleert de economie daar de ondernemers direct met hun activiteiten kunnen starten.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers, zoals verenigingen zijn:

- Hoeven geen vergunning meer aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het doen van een eventuele melding.
- Hebben geen wachttijd voordat kan worden gestart met hun activiteiten.
- Hebben duidelijkheid over wat, waar en wanneer is toegestaan.⁶⁹

7.2.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV

Op 1 januari 2007 is de VNG begonnen met het project Vermindering regelgeving. Hierbij wordt samengewerkt met de departementen en verschillende partijen. Als eerste stap heeft de VNG de achttien vergunningen in de model-APV doorgenomen en gekeken naar de mogelijkheden van afschaffing, vervanging door een algemene regel of vereenvoudiging. Dit alles met als doel om de administratieve lasten te verlagen. Het resultaat is een aanzienlijk gedereguleerde model-APV. Zes vergunningen zijn geschrapt, waarvan er drie volledig zijn afgeschaft en drie vervangen door een algemene regel of een melding. Tien vergunningen

⁶⁸ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.4.

⁶⁹ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.17.

zijn vereenvoudigd (tekst vereenvoudigd, geldigheidsduur verlengd, reikwijdte ingeperkt, Lex Silencio positivo ingevoerd) en twee vergunningen zijn ongewijzigd gebleven. In elke paragraaf zal worden aangegeven wat het dereguleringsvoorstel van de model-APV is voor de betreffende vergunning. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat de winkeluitstallingen vergunning niet is opgenomen in de model-APV. De VNG heeft voor deze vergunning dus logischerwijs geen dereguleringsvoorstel gedaan.

VNG: dereguleringsvoorstel model-APV (afgeschaft)

Voor het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg was eerst een vergunning verplicht. Met de wijziging van de model APV is hier niet langer meer sprake van. Algemene regels op hoofdlijnen geven voldoende zekerheid voor de openbare orde en veiligheid. Gemeenten hebben de mogelijkheid om deze algemene regels aan te vullen met bepalingen die voor specifieke situaties van toepassing zijn. Het is een grote verandering, met name de toezichthouders en handhavers op straat zullen veel arbeid moeten verrichten.⁷⁰ In de toelichting bij de model-APV is daarom als alternatief een tekst voor een vergunningsstelsel toegevoegd.⁷¹

7.2.4 Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening

Op voorstel van de Tweede Kamer heeft het ministerie van Economische Zaken samen met het Midden Klein Bedrijf Nederland in het kader van het project Vereenvoudiging Vergunningen gewerkt aan een Ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening. Het rapport geeft een aantal concrete voorstellen voor het afschaffen of vereenvoudigen (vervanging door algemene regels) van zes vergunningen in de APV. Van deze zes vergunningen worden er in dit onderzoek drie behandeld, namelijk de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg (paragraaf 2), de winkeluitstallingen vergunning (paragraaf 3) en de reclamevergunning (paragraaf 6). Voor elk van deze drie vergunningen zal in de betreffende paragraaf worden aangegeven wat het dereguleringsvoorstel is van het rapport Handreiking Ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening.

Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening

Een artikel voor plaatsing van elke soort van objecten (met uitzondering van terrassen) moet uitkomst bieden. In het artikel wordt vastgelegd onder welke omstandigheden het plaatsen van de betreffende objecten niet is toegestaan. Hierdoor wordt een vergunning in de meeste gevallen overbodig. Het artikel zou er als volgt kunnen uitzien:

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 gebruiken 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 bestuurorgaan kan een ontheffing als bedoel in artikel 149 van de

⁷⁰ VNG, 2007, bijlage 1.

⁷¹ VNG, 2007, bijlage 3.

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.⁷²

Toelichting

Het bestuursorgaan dient te denken van binnen naar buiten en niet zozeer van buiten naar binnen. Er dient te worden uitgegaan van het vertrouwen in de ondernemer. De ondernemer heeft de civielrechtelijke zorgplicht om er alles aan te doen wat binnen zijn bereik ligt ter waarborging van de veiligheid. Wanneer een ondernemer niet zorgvuldig handelt kunnen burgers de ondernemer aanspreken op grond van het civiel recht. Burgers kunnen in de huidige situatie ook een klacht indienen bij de gemeente. Deze zal indien nodig handhavend optreden. Een terugtrekkende overheid moet in deze situaties durven te vertrouwen op het gezonde verstand van de ondernemer.⁷³

7.2.5 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen.

Breda: de vergunning wordt afgeschaft er wordt volstaan met algemene regels in combinatie met een meldingsplicht.

Deventer: het advies is om de vergunning selectiever te gaan toepassen. De administratieve afhandeling kost namelijk over het algemeen meer dan wat het oplevert.

Helmond: momenteel worden er voorbereidingen getroffen om algemene regels te formuleren voor het tijdelijk plaatsen van bouwmaterialen op het trottoir en steigers, stortbakken en containers op de weg. Hier is echter nog discussie over.

⁷² Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p. 21.

⁷³ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p. 12.

7.3 Winkeluitstallingen vergunning

*Hoofdstuk 2 Openbare orde, Afdeling 1 Orde en veiligheid op de Weg, Paragraaf 5
Bruikbaarheid van de weg.*

Artikel 2:7 Winkeluitstallingen

1. *Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders op, aan of boven de weg voorwerpen, reclameborden daaronder begrepen, uit te stallen of uitgesteld te hebben om goederen aan te prijzen, te koop aan te bieden, te verkopen of te verstrekken aan het publiek.*
2. *Het 1^e lid is niet van toepassing op:*
 - a. *winkeluitstallingen in portieken;*
 - b. *winkeluitstallingen welke zijn aangebracht boven het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg, mits geen onderdeel zich minder dan 2.20 meter boven dat gedeelte van de weg bevindt en geen onderdeel zich op minder dan 0.50 meter van het voor het rijverkeer bestemde gedeelte van de weg bevindt.*
3. *Een vergunning bedoeld in het 1e lid kan worden geweigerd:*
 - a. *in het belang van de openbare orde;*
 - b. *in het belang van de brandveiligheid;*
 - c. *in het belang van de verkeersvrijheid of verkeersveiligheid;*
 - d. *in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente;*
 - e. *in het belang van het voorkomen of het beperken van overlast;*
 - f. *gelet op de ruimtelijke omstandigheden ter plaatse.*
4. *Aan de vergunning kunnen burgemeester en wethouders voorschriften verbinden, die betrekking hebben op:*
 - *de aard, oppervlakte en omvang van de uitstalling;*
 - *de constructie van de uitstalling;*
 - *de situering van de uitstalling ten opzichte van de winkel.*
5. *Burgemeester en wethouders kunnen bij openbare kennisgeving voor nader aan te wijzen straten of pleinen of delen van straten of pleinen nadere regels stellen, die betrekking hebben op:*
 - *de aard, oppervlakte en omvang van de uitstalling;*
 - *de constructie van de uitstalling;*
 - *de situering van de uitstalling ten opzichte van de winkel.*

7.3.1 Kenmerken winkeluitstallingen vergunning

Doel: de vergunningsplicht zorgt ervoor dat het vergunningverstrekkende bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om de verkeersvrijheid te waarborgen (vrije doorgang voetgangers en verzorgende diensten), de openbare orde te handhaven, de ruimte die de winkeluitstallingen op de openbare weg mogen gebruiken te minimaliseren en de overlast te beperken of te voorkomen.⁷⁴

Tijdsduur: de winkeluitstallingen vergunning is een verbijzondering van de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg. De winkeluitstallingen vergunning is sinds 1995 neergelegd in de APV.

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: het plaatsen van winkeluitstallingen mag niet te gek worden. Voor de rest zijn de winkeluitstallingen best wel leuk voor het straatbeeld.

Mw. Schreur: de hinder mag niet te groot worden. Mensen met kinderwagens, invaliden in een rolstoel en ouderen met een rollator ondervinden snel hinder van winkeluitstallingen.

Bestuurlijke impact:

Dhr. Kessels: zeer gering

⁷⁴ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.13.

Mw. Schreur: het ligt eraan hoe je politiek gekleurd bent. De bestuurlijke impact is bij de VVD groter als bij de PVDA en het CDA.

Juridisch instrumentarium: wanneer de vergunningsplicht wordt gehandhaafd behoren invoering van de Lex Silencio positivo, de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen en schorsing van de vergunning tot de mogelijkheden. Wanneer de vergunningsplicht wordt afgeschaft kan er worden volstaan met algemene regels al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Voor zowel de vergunningsplicht als de algemene regels geldt dat het uitvoerings- en handavingsbeleid effectief dient te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: voor elk reclamebord, menubord of uitstalling moet een aparte vergunning worden aangevraagd.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog wel aanwezig, dit om met name de uitwassingen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstrekken gegevens (eenmalig): een aanvraag kan schriftelijk worden gedaan, middels een aanvraagformulier. De aanvraag dient in ieder geval de volgende gegevens te bevatten: NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) aanvrager, aantal borden + formaat, aantal uitstallingen + formaat en een situatieschets.⁷⁵

Digitalisering: het aanvraagformulier is digitaal beschikbaar.

7.3.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om de vergunningsplicht voor winkeluitstallingen om te zetten in algemene regels. De twee belangrijkste argumenten voor het opstellen van algemene regels zijn:

- In de algemene regels staan criteria voor afmeting, plaats en veiligheid.
- Afhankelijk van het gebied kunnen verschillende algemene regels worden opgesteld.
- Eventueel is ter ondersteuning van het beleid fysieke markering mogelijk in de bestrating.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft geen vergunningen meer af te geven.
- Bespaart capaciteit.
- Hoeft geen bezwaarschriften tegen beschikkingen te behandelen.
- Stimuleert de economie daar de ondernemers direct met hun activiteiten kunnen starten.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers, zoals verenigingen zijn:

- Hoeven geen vergunning meer aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het doen van een eventuele melding.
- Hebben geen wachttijd voordat kan worden gestart met hun activiteiten.
- Hebben duidelijkheid over wat, waar en wanneer is toegestaan.⁷⁶

⁷⁵ Gemeente Venlo, WWW <<http://www.venlo.nl/sectiebijzonderewetten.htm#Uitstal>>.

⁷⁶ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.37.

7.3.3 Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening

Er wordt voorgesteld om het plaatsen van menu- en reclameborden en uitstallingen als bijzondere objecten toe te staan. De voorwaarde is dat er niet in strijd wordt gehandeld met een aantal algemene regels. Deze algemene regels worden zo geformuleerd dat ze duidelijk en concreet zijn voor de ondernemer. Op deze manier wordt handhaving veel eenvoudiger en efficiënter. Algemene extra criteria kunnen worden neergelegd in richtlijnen betreffende winkeluitstallingen en reclame.⁷⁷ Voorbeelden van algemene richtlijnen die kunnen worden opgenomen zijn de volgende⁷⁸:

- Het object mag uitsluitend worden geplaatst tijdens de openingstijden van de betreffende winkel;
- Het reclame- of menubord is uitsluitend bedoeld om de aandacht te vragen voor artikelen uit het assortiment;
- Objecten vormen geen belemmering voor de doorstroming van voetgangers;
- Ondernemer mag verkoopwaren uitstallen tot maximaal 1.20 meter gemeten vanaf de gevel.

Het plaatsen van deze objecten moet worden gezien in het verlengende van het plaatsen van objecten zoals in paragraaf 2 genoemd. Het artikel geeft voorwaarden voor het vrij plaatsen van uitstallingen en reclameborden. De ondernemer heeft de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat plaatsing veilig, verantwoord is. De algemene richtlijnen helpen de ondernemer hierbij.

Toelichting

Op dit moment moet een ondernemer voor elke uitstalling of elk reclame- menubord een vergunning aanvragen. Vaak hanteren gemeenten het vergunningsstelsel in combinatie met algemene regels en richtlijnen. Het vergunningsstelsel heeft echter geen toegevoegde waarde ter regulering van het plaatsen van deze objecten. Ter verlaging van de administratieve lasten is het daarom vanzelfsprekend om de vergunningsplicht te schrappen en te volstaan met de bestaande algemene regels. Regels die met name betrekking hebben op de verkeersveiligheid. Wanneer er sprake is van overlast zorgt het civiele recht voor een oplossing. Gebruikmaking van het goede verstand door zowel de ondernemer en andere belanghebbenden moet de gang naar de civiele rechter zoveel mogelijk voorkomen.⁷⁹

7.3.4 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen.

Breda: de vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels.

Deventer: de winkeluitstallingen zijn reeds neergelegd in algemene regelgeving. Een vergunningsaanvraag is derhalve niet meer nodig.

Helmond: het vergunningenstelsel is vervangen door een algemene regel voor uitstallingen bij winkelpanden.

7.3.5 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met Dhr. Bruurs. Hij is werkzaam op de afdeling Bijzondere wetten. Hij beoordeelt de aanvragen voor een reclamevergunning en is tevens diegene die de reclamevergunning verleent. Op 1 januari 2007 is het beleid reeds vereenvoudigd door de reclamevergunning niet meer voor bepaalde tijd (1 jaar) maar voor

⁷⁷ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.13.

⁷⁸ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, bijlage 1.

⁷⁹ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.13.

onbepaalde tijd te verlenen. Volgens dhr. Bruurs is het systeem nog steeds te streng en moeilijk uitvoerbaar. Het beleid dient nogmaals te worden vereenvoudigd. De afdeling Bijzondere wetten heeft echter geen beleidsmedewerker. Hierdoor is het moeilijk om het beleid te vereenvoudigen. In het kader van de reorganisatie zal de afdeling Bijzondere wetten worden samengevoegd met de afdeling Veiligheid en handhaving. Deze afdeling heeft wel een beleidsmedewerker zodat het beleid in de toekomst makkelijker kan worden vereenvoudigd. De vorige wethouder wilde, net als dhr. Bruurs, het beleid veranderen. Deze wethouder is echter weg, waardoor er toentertijd geen veranderingen zijn doorgevoerd. Dhr. Bruurs is van mening dat het beleid betrekkelijk eenvoudig te veranderen is. Zijns inziens moet de vergunningsplicht worden omgezet in algemene regels. De algemene regels geven de gemeente de mogelijkheid om indien nodig op te treden. In het verleden zijn er namelijk te veel regels afgeschaft waardoor de gemeente geen mogelijkheid meer had om op te treden tegen mensen die kwaad wilden. Bij het opstellen van de algemene regels is het belangrijk om te kijken naar de wensen van de winkeliers en wat de gemeente zelf wil.

7.4 Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning

Hoofdstuk 2 Openbare orde, Afdeling 1 Orde en veiligheid op de Weg, Paragraaf 5 Bruikbaarheid van de weg.

Artikel 2:9 Maken en veranderen van een uitweg.

1. *Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders:*
 - a. *een uitweg te maken naar de weg;*
 - b. *van de weg gebruik te maken voor het hebben van een uitweg;*
 - c. *verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.*
2. *Voor de toepassing van het 1e lid wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet daaronder verstaat.*
3. *Een vergunning bedoeld in het eerste lid kan worden geweigerd in het belang van:*
 - a. *de bruikbaarheid van de weg;*
 - b. *het veilig en doelmatig gebruik van de weg;*
 - c. *de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;*
 - d. *de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente.*
4. *Een vergunning zoals bedoeld in het 1e lid is zaaksgebonden.*
5. *Het bepaalde in het 1^e lid geldt niet voor zover de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet of de Wegenverordening provincie Limburg van toepassing is.*

7.4.1 Kenmerken uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning

Doel: de vergunningsplicht zorgt ervoor dat het vergunningverstrekkende bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om te bepalen wie, waar een uitweg maakt. De vergunning heeft als doel om de openbare orde te handhaven, de veiligheid op gemeenteground te waarborgen, de overlast voor anderen te beperken en het uiterlijk aanzien van de omgeving en de groenvoorziening in de gemeente te beschermen.

Tijdsduur: de vergunning is al sinds lange tijd opgenomen in de APV van de gemeente Venlo. In de APV van 1984, de oudste APV die op papier beschikbaar is, was reeds een artikel neergelegd over de uitweg, in-/uitrit. Artikel 24 van deze APV had als titel 'Uitwegen'.⁸⁰

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: niet groot

Mw. Schreur: de verkeersveiligheid is belangrijk.

Bestuurlijke impact:

Dhr Kessels: niet groot

Mw. Schreur: af en toe aanwezig.

Juridisch instrumentarium: wanneer de vergunningsplicht wordt gehandhaafd behoren invoering van de Lex Silencio positivo, de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen en beperking van het werkingsgebied tot de mogelijkheden. Wanneer de vergunningsplicht wordt afgeschaft kan er worden volstaan met algemene regels al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Voor zowel de vergunningsplicht als de algemene regels geldt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid effectief dient te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: de vergunning hoeft slechts eenmaal te worden aangevraagd. Wanneer de uitweg is gemaakt is de vergunde activiteit gerealiseerd.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog

⁸⁰ Gemeente Venlo, 1984, p.14.

wel aanwezig, dit om met name de uitwassingen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstrekken gegevens (eenmalig): om een aanvraag in te dienen zijn de volgende gegevens in enkelvoud nodig: het aanvraagformulier in-/uitritformulier, een situatieschets en een foto. Als de vergunning kan worden verleend ontvangt de aanvrager een opgave van de geraamde kosten en een opdrachtformulier. Vervolgens dient de aanvrager dit formulier te tekenen en te retourneren. Na ontvangst van het formulier worden de werkzaamheden gepland.

Digitalisering: het aanvraagformulier is digitaal beschikbaar.

7.4.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om de vergunningsplicht voor het maken en veranderen van een uitweg om te zetten in algemene regels. De twee belangrijkste argumenten voor het opstellen van algemene regels zijn:

- In de algemene regels staan criteria voor locatie, afmetingen, plaats, aanlegvoorwaarden en eventueel te gebruiken materialen.
- Voor verschillende situaties kunnen specifieke algemene regels worden opgesteld.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft geen vergunningen meer af te geven.
- Bespaart capaciteit.
- Hoeft geen bezwaarschriften tegen beschikkingen te behandelen.
- Stimuleert de economie daar de ondernemers direct met hun activiteiten kunnen starten.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers, zoals verenigingen zijn:

- Hoeven geen vergunning meer aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het doen van een eventuele melding.
- Hebben geen wachttijd voordat kan worden gestart met hun activiteiten.
- Hebben duidelijkheid over wat, waar en wanneer is toegestaan.⁸¹

7.4.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV (vergunning vervangen door melding)

Deze bepaling is zeer moeilijk te dereguleren. Aan de ene kant zijn er veel gevallen waarbij de aanleg van een uitrit geen enkel probleem oplevert. Overheidsbemoeienis lijkt in die gevallen onnodig en hinderlijk. In andere gevallen is echter de verkeersveiligheid in het geding. In deze gevallen is overheidsbemoeienis wel noodzakelijk. Toetsing vooraf verdient dan de voorkeur boven ingrijpen achteraf, vaak is het dan te laat. Een tweede probleem is dat de aanleg van een uitrit vaak ten koste gaat van een parkeerplaats. In gebieden waar sprake is van grote parkeerdruk kan dit een reden zijn om de vergunning te weigeren. Om alle belangen te dienen is gekozen voor melding vooraf. Wanneer blijkt dat de verkeersveiligheid of een reëel belang in gevaar komt, kunnen naar aanleiding van de melding alsnog voorschriften worden opgesteld. Wanneer een veilige oplossing onmogelijk is kan toestemming worden geweigerd.⁸²

7.4.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met dhr. Verbruggen. De afdeling van dhr. Verbruggen behandelt de in- en uitritvergunning. In relatie tot het beheer van de openbare ruimte is het

⁸¹ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.14.

⁸² VNG, 2007, bijlage 1.

zijns inziens onontkoombaar om bepaalde regels te stellen. Bij het verlenen van een in-uitritvergunning gaat het met name om het toetsen van de aanvraag aan de daarvoor geldende beleidsregels. Daarnaast vindt de aanleg door of namens de gemeente Venlo plaats, hetgeen direct te maken heeft met de aansprakelijkheid die de gemeente heeft als wegbeheerder. Het vrijgeven van deze vergunning zou kunnen leiden tot minder gewenste situaties, zoals in- uitritten in bochten en een ondeugdelijke aanleg waardoor gevaar kan ontstaan voor de overige gebruikers van de openbare ruimte.

Kijkend naar de deregulering vindt dhr. Verbruggen dat deze vergunning prima past binnen de omgevingsvergunning.

Als gevolg van de hokjesgeest kan het nu voorkomen dat wel een vergunning voor de bouw van een garage wordt verleend, terwijl al duidelijk is dat er op de betreffende plek geen in-uitritvergunning zal worden verstrekt. Echter een bouwvergunning kan alleen geweigerd worden op grond van de bouwverordening. Het wel of niet verlenen van een in-uitritvergunning is geen maatgevende voorwaarde om een bouwvergunning te weigeren.

7.4.5 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen.

Breda: de vergunning wordt afgeschaft er wordt volstaan met algemene regels in combinatie met een meldingsplicht.

Deventer: in het bestemmingsplan zal per gebied worden aangegeven wat de procedure aldaar is.

Helmond: er is intern veel verzet tegen wijziging van dit artikel vanwege het aspect verkeersveiligheid en de daarbij behorende risico's.

7.5 Kapvergunning

Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente, Afdeling 3 Het bewaren van houtopstanden.

Artikel 4:16 Kapverbod

1. *Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders houtopstand te vellen of te doen vellen.*
2. *Het in het 1e lid gestelde verbod geldt niet voor:*
 - a. *wegbeplantingen en eenrijige beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen, tenzij deze zijn geknot;*
 - b. *vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;*
 - c. *fijnsparren, niet ouder dan 12 jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;*
 - d. *kweekgoed;*
 - e. *houtopstand die bij wijze van dunning moet worden geveld;*
 - f. *houtopstand die deel uitmaakt van als zodanig bij het Boschap geregistreerde bosbouwondernemingen en gelegen is buiten een bebouwde kom, tenzij de houtopstand een zelfstandige eenheid vormt die ofwel geen grotere oppervlakte beslaat dan 10 are, ofwel bestaat uit rijbeplanting van niet meer dan 20 bomen, gerekend over het totale aantal rijen;*
 - g. *houtopstand die moet worden geveld krachtens de Plantenziektewet of krachtens een aanschrijving of last van burgemeester en wethouders, zulks onverminderd het bepaalde in artikel 4:20;*
 - h. *bomen, welke niet krachtens een ingevolge deze afdeling opgelegde herplantplicht zijn geplant, met een stamomtrek tot 60 centimeter, gemeten op 1.30 meter boven de voet van de boom.*

Artikel 4:17 Aanvraag vergunning

1. *De vergunning moet worden aangevraagd door of namens dan wel met toestemming van degene die krachtens zakelijk recht of door degene die krachtens publiekrechtelijke bevoegdheid gerechtigd is over de houtopstand te beschikken.*
2. *Wanneer het bureau LASER aan burgemeester en wethouders een afschrift heeft toegezonden van de ontvangstbevestiging als bedoeld in artikel 2 van de Boswet, beschouwen burgemeester en wethouders dit afschrift mede als een vergunning-aanvraag.*

Artikel 4:18 Weigeringsgronden

De vergunning kan worden geweigerd op grond van:

- a. *de natuurwaarde van de houtopstand;*
- b. *de landschappelijke waarde van de houtopstand;*
- c. *de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpsschoon;*
- d. *de beeldbepalende waarde van de houtopstand;*
- e. *de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;*
- f. *de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand.*

7.5.1 Kenmerken kapvergunning

Doel: de vergunningsplicht zorgt ervoor dat het vergunningverstrekken bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om de waarde van een boom te toetsen uit het oogpunt van natuur- en milieu, landschap, cultuurhistorische waarde, stads- en dorpsschoon en recreatie en leefbaarheid. Om vervolgens te beslissen of de kapvergunning voor de betreffende boom wel of niet wordt verleend.

Tijdsduur: vroeger was de kapvergunning geregeld in een aparte verordening. De verordening m.b.t. het opslaan van houtopstanden 1981, is de oudste verordening die de gemeente Venlo nog heeft. Vanaf 1995 is de kapvergunning geregeld in de APV.

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: niet zo heel groot.

Mw. Schreur: het maatschappelijk draagvlak is gering. Oude bomen die een grote historische waarde hebben zijn vaak wel belangrijk. Denk bijvoorbeeld aan de boom achter het huis van Anne Frank. In haar dagboek schreef ze vaak over deze boom. Toen er plannen waren om de boom te kappen kwam er zoveel weerstand dat uiteindelijk van de kap werd afgezien.

Bestuurlijke impact:

Dhr. Kessels: de bestuurlijke impact is redelijk groot. Burgers spreken het bestuur erop aan wanneer waardevolle bomen worden gekapt of dreigen te worden gekapt.

Mw. Schreur: het boeit ze niet.

Juridisch instrumentarium: de vergunningsplicht kan sterk worden beperkt tot een lijst waarop de beschermingswaardige bomen zijn vermeld. De overige bomen zijn vergunningsvrij. Daarnaast behoren invoering van de Lex Silencio positivo en de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen tot de mogelijkheden. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid dient effectief te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: de kapvergunning wordt aangevraagd voor een of meerdere specifieke bomen. Wanneer de betreffende boom is gekapt is de vergunde activiteit gerealiseerd. Voor het kappen van een andere boom dient opnieuw een kapvergunning te worden aangevraagd.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog wel aanwezig, dit om met name de uitwassingen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstreken gegevens (eenmalig): een aanvraag kan schriftelijk worden gedaan, middels het aanvraagformulier Aanvraag kapvergunning. Op het aanvraagformulier dient te worden aangegeven om wat voor soort boom het gaat, om hoeveel bomen het gaat, wat de stamomtrek van de boom is op 1.30 meter hoogte, op welk perceel de boom staat en waarom de aanvrager de boom wil kappen.

Digitalisering: het aanvraagformulier is digitaal beschikbaar.

7.5.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om een beschermde bomenlijst op te stellen waarvoor de vergunning van toepassing is. De overige bomen op particulier terrein zijn vergunningsvrij. Verder wil de KvK dat het aanvraagformulier wordt geminimaliseerd en digitaal wordt aangeboden. Hierbij moet worden uitgegaan van de NAW-gegevens en de omschrijving van de plaats van de boom of een situatieschets.

Het belangrijkste argument voor het opstellen van een bomenlijst is dat de kapvergunningen over het algemeen worden verleend, tenzij het gaat om een aanvraag voor de kap van een waardevolle of monumentale boom. Het aantal waardevolle of monumentale bomen op particulier terrein is zeer gering, waardoor het aantal vergunningssituaties zal afnemen.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft minder vergunningen af te geven.
- Bespaart capaciteit.
- Hoeft geen bezwaarschriften tegen beschikkingen te behandelen.
- Ontvangt en beoordeelt volledig ingevulde aanvragen aangezien het digitale formulier minimale gegevens vraagt.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers, zoals verenigingen zijn:

- Hoeven minder vaak een vergunning aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het aanvragen van de vergunning.
- Hebben geen wachttijd voordat kan worden gestart met hun activiteiten.
- Hebben duidelijkheid over welke bomen vergunningsplichtig zijn.⁸³

7.5.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV (sterk vereenvoudigd)

Bij het kappen van bomen is gezocht naar evenwicht. Aan de ene kant is iedereen het erover eens dat een doorsnee boom in de eigen tuin zonder overheidsbemoeienis mag worden gekapt. Aan de andere kant hebben bomen een zeer grote ruimtelijke waarde, welke bescherming verdient. In de huidige situatie is voor de kap van houtopstanden van enige omvang meestal een vergunning vereist. Met de wijziging van de model-APV wordt de vergunningsplicht beperkt tot een lijst waarop de beschermingswaardige bomen zijn vermeld. De gemeente stelt deze lijst op. Daarnaast worden de bepalingen m.b.t. de bomen sterk vereenvoudigd. Het aantal artikelen zal terug worden gebracht van negen naar vier. Verder blijft de Lex Silencio positivo gehandhaafd. Op deze manier worden de administratieve lasten voor burgers en bedrijven vermindert terwijl ook de natuur wordt beschermd.⁸⁴

7.5.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met dhr. Verbruggen. De kapvergunning wordt binnen zijn team afgehandeld. Op dit moment is het team bezig met onderzoek tot deregulering van de kapvergunning. Dit kan worden bewerkstelligd door de kapvergunning in zijn geheel af te schaffen, maar dit zal leiden tot een ongewenste situatie. Het andere uiterste is om alle bomen te inventariseren en te bepalen welke niet mogen worden gekapt. Het dilemma bij deze deregulering is dat er voldoende waarborgen moeten zijn om het bomenbestand te beschermen tegen een kaalslag, maar dit anderzijds niet moet leiden tot hoge inventarisatie- en beheerskosten. Hierover hebben inmiddels de nodige overleggen plaatsgevonden met als resultaat dat op 14 mei een veldonderzoek wordt gedaan om te testen wat de gevolgen zijn van bepaalde uitgangspunten. Dat er iets moet gaan veranderen is duidelijk alleen is het lastig om hier de juiste kaders te stellen. De kapvergunning zal opgenomen moeten worden in de omgevingsvergunning.

7.5.5 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen.

Breda: het regionaal advies was om de vergunning te schrappen en te volstaan met een bomenlijst waarop de bomen staan die niet mogen worden gekapt. Er kwam echter veel weerstand van bedrijven, organisaties en burgers. Het college en de raad evalueren thans het bomenbeleid.

Deventer: de Bomenstichting in Deventer is voorstander om de vergunning te schrappen en te volstaan met een beschermde bomenlijst waarop de bomen staan die niet mogen worden gekapt. Op bestuurlijk niveau volgt binnenkort een discussie over de uitwerkingsrichting.

Helmond: het vergunningstelsel is afgeschaft. Het huidige stelsel komt erop neer dat alle houtopstanden zijn beschreven en op kaart zijn gesteld (boomcatalogus). Daarbij wordt gebruik gemaakt van vlakelementen, lijnelementen en puntelementen. Houtopstanden die daarbuiten vallen mogen worden gekapt zonder gemeentelijk inmenging.

⁸³ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.21.

⁸⁴ VNG, 2007, bijlage 1.

7.6 Reclamevergunning

Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente, Afdeling 5 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast.

Artikel 4:27 Ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclames e.d.

1. *Het is de rechthebbende op een onroerende zaak alsmede de hoofdgebruiker van die zaak verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders deze zaak of een daarop aanwezige zaak te gebruiken of het gebruik daarvan toe te laten voor het maken van handelsreclame met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg of vanaf een andere voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar is.*
2. *Het in het 1^e lid gestelde verbod geldt niet ten aanzien van:*
 - a. *opschriften, aankondigingen en afbeeldingen op zuilen, borden, muren of andere constructies, aangewezen door de overheid;*
 - b. *opschriften en aankondigingen van tijdelijke aard, voor zolang zij feitelijke betekenis hebben doch niet langer dan 4 weken, mits van het aanbrengen ervan tevoren of vanwege de rechthebbende van de onroerende zaak schriftelijk kennisgeving is gedaan aan burgemeester en wethouders en dit college niet binnen 14 dagen na ontvangst van die kennisgeving van enig bezwaar heeft doen blijken.*
3. *Het in het 1^e lid gestelde verbod is niet van toepassing op gedragingen voor zover in de bescherming van de door dit verbod beschermde belangen reeds wordt voorzien bij of krachtens de Woningwet, op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Monumentenwet, de Monumentenverordening Venlo of artikel 2:6 van toepassing is.*
4. *Een vergunning bedoeld in het 1e lid kan worden geweigerd:*
 - a. *indien de reclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;*
 - b. *in het belang van de verkeersveiligheid;*
 - c. *in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.*

Artikel 4:28 Nadere regels

1. *Een vergunning bedoeld in het 1e lid kan worden geweigerd:*
 - a. *indien de reclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;*
 - b. *in het belang van de verkeersveiligheid;*
 - c. *in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.*

7.6.1 Kenmerken reclamevergunning

Doel: de vergunningsplicht zorgt ervoor dat het vergunningverstreckende bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om de verkeersveiligheid te waarborgen, de overlast voor gebruikers van nabij gelegen panden te beperken of te voorkomen en te toetsen aan de redelijke eisen van welstand.⁸⁵

Tijdsduur: het onderwerp is al sinds lange tijd geregeld in de APV van de gemeente Venlo. In de APV van 1984, de oudste APV die op papier beschikbaar is, waren reeds een aantal artikelen neergelegd over reclame. Artikel 9 van deze APV had als titel 'Handelsreclame op de weg', artikel 10 had als titel 'Verlichte handelsreclame' en artikel 11 had als titel 'Andere handelsreclame'.⁸⁶

⁸⁵ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.17.

⁸⁶ Gemeente Venlo, 1984, p.6-7.

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: de maatschappelijke betrokkenheid is hetzelfde als bij de winkeluitstallingen. Wanneer er sprake is van uitwassingen dan heeft dit veel impact. De maatschappij is het er over eens dat enige regelgeving noodzakelijk is.

Mw. Schreur: gering.

Bestuurlijke impact:

Dhr. Kessels: niet zo heel groot. Ook het bestuur vindt dat enige regelgeving wel noodzakelijk is.

Mw. Schreur: wanneer de reclame op een historisch pand ontzettend lelijk is, dan kan er wel eens sprake zijn van bestuurlijke impact.

Juridisch instrumentarium: wanneer de vergunningsplicht wordt gehandhaafd behoren invoering van de Lex Silencio positivo, de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen en schorsing van de vergunning tot de mogelijkheden. Wanneer de vergunningsplicht wordt afgeschaft kan er worden volstaan met algemene regels al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Voor zowel de vergunningsplicht als de algemene regels geldt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid effectief dient te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: voor het plaatsen van gevelreclame is telkens een nieuwe vergunning vereist. In sommige gevallen kan worden volstaan met een meldplicht. Zie het punt verstrekken gegevens.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog wel aanwezig, dit om met name de uitwassingen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstrekken gegevens (eenmalig): om een aanvraag in te dienen zijn de volgende gegevens in tweevoud nodig: het aanvraagformulier reclamevergunning, een situatietekening waarop (indien van toepassing) de plaats van reclame is aangegeven met een duidelijke maatvoering, een bouwkundige tekening van de gevel(s) van het pand in de bestaande en nieuwe situatie (schaal 1:100), een tekening van de aan te brengen reclame(s) voorzien van een duidelijke maatvoering (schaal 1:50), een detailtekening van de wijze van bevestiging (schaal 1:10) en foto('s) van de bestaande situatie waar op de hele gevel(s) van het pand staan.⁸⁷ Onder bepaalde voorwaarden kan een reclamemelding volstaan. Het formulier 'Melding van een reclamevoornemen' geeft aan waarneer iemand hiervoor in aanmerking komt. Om een aanvraag voor een reclamemelding in te dienen zijn de volgende gegevens in tweevoud nodig: het aanvraagformulier reclamemelding, tekeningen (op schaal 1:100) en/of foto's van de betreffende gevel(s) van het gehele pand met hierop ingetekend de reclames (voorzien van een duidelijke maatvoering); tekening van de reclame-uiting(en) met een duidelijke maatvoering.

Digitalisering: het aanvraagformulier voor een reclamevergunning is evenals voor een reclamemelding digitaal beschikbaar.

7.6.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om de reclamevergunning af te schaffen. Wel moeten er private afspraken worden gemaakt voor reclame-uitingen zoals driehoeksborden, billboards en lichtreclame.

Het belangrijkste argument voor het afschaffen van de vergunning is dat de Woningwet het grootste deel van de reclame uitingen, de reclame-uitingen waarvoor een bouwvergunning is

⁸⁷ Gemeente Venlo, WWW <<http://www.venlo.nl/bouwen.htm#reclame>>.

vereist, reguleert. De constructieve vereisten zijn hier in neergelegd. De welstandstoets beoordeelt het reclameobject in relatie met het uiterlijk van het straatbeeld.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft geen vergunningen meer af te geven.
- Bespaart capaciteit.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers, zoals verenigingen zijn:

- Hoeven geen vergunning meer aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het doen van een eventuele melding.
- Hebben geen wachttijd voordat kan worden gestart met hun activiteiten.⁸⁸

7.6.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV (reikwijdte sterk beperkt)

In het verleden was voor reclame-uitingen zoals borden en opschriften op of aan gebouwen een vergunning vereist. Voor het merendeel van de gevelreclame is echter ook een bouwvergunning vereist, waarbij onder meer de welstand wordt getoetst. Niet reguleren brengt in deze situatie bijna geen risico met zich mee, terwijl de 'tweede' vergunning alleen maar zorgt voor extra administratieve lasten. Daarom wordt de vergunning vervangen door een algemene regel. Het maken van reclame is slechts verboden wanneer door die wijze van reclame maken gevaar ontstaat. Verder wordt als optie een artikel gegeven die voor lichtreclames wel een vergunningsplicht stelt, daar deze reclames vaak voor veel overlast zorgen. Deze wijziging van de model-APV zorgt er dus voor dat de vergunningsplicht voor reclame uitingen in zijn geheel komt te vervallen of wordt beperkt tot lichtreclames.⁸⁹

7.6.4 Ministerie van EZ en MKB-Nederland: voorstel rapport Handreiking Ondernemersgerichte Plaatselijke Verordening

Het voorstel is om op grond van de APV het aanbrengen van gevelreclame toe te staan. De voorwaarde is dat er niet in strijd wordt gehandeld met een aantal algemene regels. Deze algemene regels worden zo geformuleerd dat ze duidelijk en concreet zijn voor de ondernemer. Op deze manier wordt handhaving veel eenvoudiger en efficiënter. Algemene extra criteria kunnen worden neergelegd in richtlijnen betreffende reclame en reclamenota.⁹⁰

Toelichting

Ondernemers vragen zeer vaak een vergunning aan voor gevelreclame. Wanneer deze vergunningseis wordt geschrapt of beperkt brengt dit automatisch met zich mee dat de administratieve lasten aanzienlijk worden verlaagd. De meeste gemeenten eisen naast een reclamevergunning ook een bouwvergunning voor gevelreclame. Bij het beoordelen van zo'n vergunningsaanvraag is onder meer de Welstandscommissie betrokken. De bijeenkomsten van de Welstandscommissie kosten veel tijd en geld. Bovendien zorgt het voor onnodig veel bureaucratie. Een voorbeeld waarbij de reclamevergunning en de Welstandscommissie overbodig zijn, is de gevelreclame van landelijke winkelketens als H&M, Zara, en Men at work in winkelstraten. Deze gevelreclame is namelijk overal hetzelfde.⁹¹

7.6.5 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen. Breda: de vergunning wordt afgeschaft.

⁸⁸ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.26.

⁸⁹ VNG, 2007, bijlage 1.

⁹⁰ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.17.

⁹¹ Ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, 2007, p.17.

Deventer: advies is om algemene regels op te gaan stellen conform het advies van de Kamer van Koophandel.

Helmond: de reclamevergunning ligt gevoelig in Helmond. Vooralsnog is besloten om de huidige bepalingen in tact te laten.

7.7 Ventvergunning

*Hoofdstuk 5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente, Afdeling 2
Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten.*

Artikel 5:13 Venten e.d.

1. *Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders in de uitoefening van de handel op of aan de weg of aan een openbaar water, aan een huis dan wel op een andere - al dan niet met enige beperking - voor het publiek toegankelijke en in de openlucht gelegen plaats goederen te koop aan te bieden, te verkopen of af te geven, dan wel diensten aan te bieden.*
2. *Het in het 1^e lid gestelde verbod geldt niet:*
 - a. *ten aanzien van het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard als bedoeld in artikel 7, 1^e lid, van de Grondwet;*
 - b. *voor het aan de huizen van vaste afnemers afleveren van goederen door - of door huisgenoten of personeel van - hem die dit mede doet ter exploitatie van zijn winkel, bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet;*
 - c. *voor het te koop aanbieden of verkopen van goederen op de plaats die is aangewezen voor het houden van een door de gemeenteraad ingestelde markt, zulks gedurende de tijden waarop die markt gehouden wordt;*
 - d. *voor het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen op een standplaats bedoeld in artikel 5:14 of een winkeluitstalling als bedoeld in artikel 2:7.*
3. *Een vergunning bedoeld in het 1^e lid kan worden geweigerd:*
 - a. *in het belang van de openbare orde;*
 - b. *in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;*
 - c. *in het belang van de verkeersvrijheid of veiligheid;*
 - d. *wanneer als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel der gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning een redelijk verzorgingsniveau voor de consumenten ter plaatse in gevaar komt.*

7.7.1 Kenmerken ventvergunning

Doel: de vergunningsplicht zorgt ervoor dat het vergunningverstrekkende bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om te bepalen wie, waar, wat en wanneer vent. Op deze manier kan het bestuursorgaan de openbare orde handhaven, de overlast beperken of voorkomen, de verkeersveiligheid waarborgen en de consument beschermen.

Tijdsduur: de vergunning is al sinds lange tijd opgenomen in de APV van de gemeente Venlo. In de APV van 1984, de oudste APV die op papier beschikbaar is, was reeds een artikel neergelegd over venten. Artikel 15 van deze APV had als titel 'Venten'.⁹²

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: enige impact, de burger wil niet te veel geklop aan de deur.

Mw. Schreur: gering, de burgers zijn zelf in staat om op een goede manier om te gaan met venters. Daar hebben ze geen extra hulp bij nodig.

Bestuurlijke impact:

Dhr. Kessels: geen impact.

Mw. Schreur: geen impact.

Juridisch instrumentarium: wanneer de vergunningsplicht wordt gehandhaafd behoren invoering van de Lex Silencio positivo, de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen, verlenging van de geldigheidsduur en schorsing van de vergunning tot de mogelijkheden. Wanneer de vergunningsplicht wordt afgeschaft kan er worden volstaan met algemene

⁹² Gemeente Venlo, 1984, p.10.

regels al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Voor zowel de vergunningsplicht als de algemene regels geldt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid effectief dient te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: in de ventvergunning worden de aard van de handel, de plaats, de datum en het tijdstip aangegeven. Dit brengt met zich mee dat, wanneer de afgegeven ventvergunning niet meer van toepassing is, een nieuwe ventvergunning moet worden aangevraagd.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog wel aanwezig, dit om met name de uitwassen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstrekken gegevens (eenmalig): om een aanvraag in te dienen zijn de volgende gegevens nodig: het aanvraagformulier ventvergunning, een bewijs van inschrijving van het Centraal Registratiekantoor Detailhandel-Ambacht, een recent uittreksel van de Kamer van Koophandel en Fabrieken (handelsregister) en een geldig identiteitsbewijs.

Digitalisering: het aanvraagformulier is niet digitaal beschikbaar. Het aanvraagformulier ligt bij de balie.

7.7.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om de ventvergunning af te schaffen. De belangrijkste argumenten voor het afschaffen van de vergunning zijn:

- De vergunning wordt in de praktijk weinig aangevraagd.
- De aanvraag voor een ventvergunning wordt bijna nooit geweigerd.
- In de praktijk is er zelden sprake van handhaving.
- Er is geen sprake van wildgroei. Dit komt doordat de commerciële marktwerking zorgt voor evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van de goederen van venters.
- De vergunning voorkomt het aanbieden van slechte handelswaar door onbetrouwbare venters niet.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft geen vergunningen meer af te geven.
- Bespaart capaciteit.
- Stimuleert de economie daar een venter onmiddellijk kan starten met zijn activiteiten.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers, zoals verenigingen zijn:

- Hoeven geen vergunning meer aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het doen van een eventuele melding.
- Hebben geen wachttijd voordat kan worden gestart met hun activiteiten.⁹³

7.7.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV (afgeschaft)

Voor het verkopen van goederen huis aan huis of aan de weg was eerst een vergunning vereist. De wijziging van de model-APV zorgt ervoor dat dit niet langer meer nodig is. Er worden algemene regels opgesteld waaraan de venters zich dienen te houden. Op deze manier worden de risico's van het venten beheerst. De wijziging zorgt ervoor dat de administratieve lasten van de dienstverleners en de bestuurlijke lasten voor de gemeenten

⁹³ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.32-33.

aanzienlijk worden beperkt.⁹⁴ In de toelichting bij de model-APV wordt als alternatief een tekst voor een vergunningsstelsel aangeboden.⁹⁵

7.7.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met dhr. Vercoulen en mw. Helsen van de afdeling Veiligheid en handhaving. Dhr. Vercoulen behandelt de aanvragen voor een commerciële ventvergunning. Het beleid hieromtrent wordt gemaakt door mw. Helsen. Huns inziens is het geen goede zaak deze vergunning te dereguleren. Met het huidige strakke beleid komen er nog geregeld problemen voor, zoals ventvergunninghouders die elkaar beconcurreren, overlast bezorgen e.d. Geregeld zijn er bezwaarschriften over deze vergunning dan wel weigeringen ervan. Bij deregulering van deze vergunning zullen de problemen alleen maar toenemen en zal er een wildgroei ontstaan. Dat is geen goede zaak.

7.7.5 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen.

Breda: de vergunning wordt afgeschaft, maar bij evenementen is het verboden om te venten.
Deventer: advies is om vooral het proces simpeler in te richten. Zij wil gaan werken met een digitale kalender waarin is vastgelegd waar en wanneer mag worden gevent. Venters kunnen zich hier vervolgens op inschrijven, hierbij geldt wie het eerst komt die het eerst maalt.
Helmond: de kans bestaat dat de vergunning in de toekomst wordt afgeschaft, hier is echter nog discussie over.

⁹⁴ VNG, 2007, bijlage 1.

⁹⁵ VNG, 2007, bijlage 3.

7.8 Standplaatsvergunning

*Hoofdstuk 5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente, Afdeling 2
Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten.*

1. *Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders op of aan de weg of aan een openbaar water dan wel op een andere - al dan niet met enige beperking - voor publiek toegankelijke en in de openlucht gelegen plaats:*
 - a. *met een voertuig, een kraam, een tafel of enig ander middel een standplaats in te nemen of te hebben teneinde in de uitoefening van de handel goederen te koop aan te bieden, te verkopen of te verstrekken, dan wel diensten aan te bieden;*
 - b. *anderszins goederen uit te stallen of uitgestald te hebben om deze te koop aan te bieden, te verkopen of te verstrekken aan publiek.*
2. *Het is de rechthebbende op een perceel verboden toe te staan, dat daarop zonder vergunning van burgemeester en wethouders standplaats wordt of is ingenomen of goederen worden of zijn uitgestald als bedoeld in het 1^e lid.*
3. *De in het 1^e lid, onder b., en in het 2^e lid gestelde verboden gelden niet ten aanzien van het uitgestald hebben van gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard als bedoeld in artikel 7, 1^e lid, van de Grondwet, op de plaatsen, gedurende de tijden en op de wijze zoals door burgemeester en wethouders bij openbare kennisgeving aangegeven.*
4. *De in het 1^e en 2^e lid gestelde verboden zijn niet van toepassing op een ingevolge de Marktverordening Venlo ingestelde markt, winkeluitstallingen als bedoeld in artikel 2:7 of een markt als bedoeld in artikel 5:15.*
5. *Het in het 1^e lid gestelde verbod geldt niet voor zover de Wet milieubeheer, de Woningwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Wegenverordening provincie Limburg van toepassing is.*
6. *Een vergunning bedoeld in het 1^e lid kan worden geweigerd:*
 - a. *in het belang van de openbare orde;*
 - b. *in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;*
 - c. *in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;*
 - d. *in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;*
 - e. *gelet op de ruimtelijke omstandigheden ter plaatse;*
 - f. *wanneer als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel der gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt.*
7. *Burgemeester en wethouders houden de beslissing op een aanvraag voor een standplaatsvergunning aan, indien de aanvraag tevens een milieuvergunningplichtige activiteit betreft en indien geen toepassing kan worden gegeven aan het 6^e lid, tot de dag waarop de beslissing over de milieuvergunningaanvraag is genomen.*

7.8.1 Kenmerken standplaatsvergunning

Doel: de vergunningsplicht zorgt ervoor dat het vergunningverstrekkende bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om te bepalen wie, waar, wanneer een standplaats heeft en welke goederen diegene aldaar verhandeld. Op deze manier kan het bestuursorgaan de openbare orde handhaven, de overlast beperken of voorkomen, het uiterlijk aanzien van de omgeving beschermen en de verkeersveiligheid waarborgen.

Tijdsduur: het onderwerp is al sinds lange tijd geregeld in de APV van de gemeente Venlo. In de APV van 1984, de oudste APV die op papier beschikbaar is, was reeds een artikel neergelegd over standplaatsen. Artikel 13 van deze APV had als titel 'Standplaats'.⁹⁶

⁹⁶ Gemeente Venlo, 1984, p.8a.

Draagvlak maatschappij:

Dhr. Kessels: zeer gering, tenzij er echte uitwassen plaatsvinden.

Mw. Schreur: de weerstand groeit wanneer burgers hinder ondervinden van een standplaats.

Bestuurlijke impact:

Dhr. Kessels: zeer gering, tenzij er echte uitwassingen plaatsvinden.

Mw. Schreur: gering.

Juridisch instrumentarium: wanneer de vergunningsplicht wordt gehandhaafd behoren invoering van de Lex Silencio positivo, de dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen, verlenging van de geldigheidsduur en schorsing van de vergunning tot de mogelijkheden. Wanneer de vergunningsplicht wordt afgeschaft kan er worden volstaan met algemene regels al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Voor zowel de vergunningsplicht als de algemene regels geldt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid effectief dient te zijn. Verder zorgt eenvoudig en duidelijk taalgebruik voor een grotere bereikbaarheid, daar meer mensen het begrijpen.

Duurzaamheid: in Venlo kennen we vaste en incidentele standplaatsen. De vaste standplaatsen worden voor onbepaalde tijd verleend. De vergunningen voor incidentele plaatsen uiteraard niet.

Doelmatigheid: door de redelijk bemoeizuchtige overheid is deze vergunningsplicht jaren geleden ingevoerd. De vergunning is er als het ware ingeslopen, de overheid vond dat dit ook maar geregeld moest worden. De huidige dereguleringsstrend zorgt ervoor dat de wijze van inrichting niet meer doelmatig is. De processen dienen anders te worden ingericht, in een andere vormgeving, op een burgervriendelijke manier. De behoefte om te regelen is nog wel aanwezig, dit om met name de uitwassen tegen te gaan. De basisvoorziening dient derhalve te blijven.

Verstrekken gegevens (eenmalig): een standplaatsvergunning kan schriftelijk worden aangevraagd. U dient aan te geven: de aard van de handel, de benodigde grootte van de standplaats en datum, tijdstip en plaats. Daarnaast dient u de volgende gegevens te verstrekken: een bewijs van inschrijving van het Centraal Registerkantoor Detailhandel-Ambacht, een recent uittreksel van de Kamer van Koophandel en Fabrieken (handelsregister) en een geldig identiteitsbewijs.

Digitalisering: het aanvraagformulier is niet digitaal beschikbaar. Het aanvraagformulier ligt bij de balie.

7.8.2 KvK: dereguleringsvoorstel rapport '12 Best Practices'

Het rapport '12 Best Practices' voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven en burgers stelt voor om de geldigheidsduur van de standplaatsvergunning te verlengen naar onbepaalde tijd. De jaarlijkse verlenging op de wachtlijst dient te worden afgeschaft. Verder wil de KvK dat het aanvraagformulier wordt geminimaliseerd en digitaal wordt aangeboden. Hierbij moet worden uitgegaan van de NAW-gegevens en de gewenste marktplaats.

De belangrijkste argumenten voor het verlengen van de standplaatsvergunning naar onbepaalde tijd zijn:

- Aan de ondernemer moet zijn recht op een standplaats worden bevestigd.
- Het aanbod van marktplaatsen zal waarschijnlijk ook in de toekomst schaars blijven.
- Verlening voor onbepaalde tijd voorkomt periodieke aanvraag.
- De gemeente heeft de mogelijkheid om te sturen in de brancheverdeling door te vragen naar de te verhandelen waar.
- De vergunningsvoorwaarden bieden de gemeente de mogelijkheid om o.m. het uiterlijk, de kwaliteit en de overlast van standplaatsen te reguleren.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- Hoeft geen vergunningen meer af te geven.
- Ontvangt en beoordeelt volledig ingevulde aanvragen aangezien het digitale formulier minimale gegevens bevat.

De voordelen voor de bedrijven, maar ook voor georganiseerde burgers zoals, verenigingen zijn:

- Hoeven minder vaak een vergunning aan te vragen.
- Besparen tijd en kosten (administratieve lasten en leges) voor het aanvragen van een vergunning.⁹⁷

7.8.3 VNG: dereguleringsvoorstel model-APV (duur verlengd)

Standplaatsen zijn voor kramen waar bijvoorbeeld loempia's, vis of oliebollen worden verkocht. Hiervoor is een vergunning vereist. Deze vergunning is persoonsgebonden en daarom is het opstellen van een algemene regel niet goed mogelijk. Bovendien willen gemeenten zelf bepalen waar de standplaatshouders met hun verkoopwagens gaan staan, omdat ze op deze manier de openbare ruimte goed kunnen verdelen. De vergunning zorgt er dus voor dat de beschikbare plaatsen worden verdeeld en het mogelijk is om aan de hoeveelheid standplaatsen een maximum te verbinden. Met de vergunning kan verder ook het uiterlijk straatbeeld worden beheerst, het voorkomt bijvoorbeeld stankoverlast en overlast door zwerfafval. Ter vereenvoudiging wordt de tekst van het artikel gemoderniseerd. De invoering van een nieuw artikel zorgt ervoor dat de vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. De administratieve lasten worden op deze manier behoorlijk verminderd.

7.8.4 Standpunt ambtenaar gemeente Venlo

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met dhr. Vercoulen en mw. Helsen van de afdeling Veiligheid en handhaving. Dhr. Vercoulen behandelt de aanvragen voor standplaatsen, zowel de vaste als de incidentele. Het beleid hieromtrent wordt gemaakt door mw. Helsen. Huns inziens is het geen goede zaak deze vergunning te dereguleren. Met het huidige strakke beleid komen er nog geregeld problemen voor, zoals standplaatsen die illegaal worden ingenomen e.d. Geregeld zijn er bezwaarschriften over deze vergunning dan wel weigeringen ervan. Bij deregulering van deze vergunning zullen de problemen alleen maar toenemen en zal er een wildgroei ontstaan. Dat is geen goede zaak.

7.8.5 Gemeenten

In het kort: op welke wijze hebben de geïnterviewde gemeenten deze vergunning gedereguleerd of op welke wijze gaan ze dit waarschijnlijk in de nabije toekomst doen.

Breda: het regionaal advies is om de looptijd van de vergunning te verlengen van een jaar naar vijf jaar. In Breda wordt de vergunning echter al voor onbepaalde tijd verleend, dit wordt gehandhaafd.

Deventer: advies is om de huidige situatie te handhaven.

Helmond: het standplaatsenbeleid wordt eerst geëvalueerd alvorens wordt overgegaan tot aanpassing van de vergunning.

⁹⁷ Kamer van Koophandel Nederland, 2007, p.23-24.

7.9 Welke vorm geniet voor elk onderdeel voor de toekomst de voorkeur?

Uit de paragrafen 2 tot en met 8 is reeds naar voren gekomen dat de zeven vergunningen, die op basis van het SIRA onderzoek zijn gekozen, zich allen lenen voor deregulering. Vervolgens dient te worden bekeken welke vorm voor elke vergunning voor de toekomst de voorkeur geniet. Ook dit zal logischerwijs worden gedaan op basis van de resultaten uit de paragrafen 2 tot en met 8. Voor de overzichtelijkheid wordt eerst summier aangegeven welke resultaten zijn voortgevloeid uit de bovenstaande paragrafen. Met deze compacte opsomming worden de overeenkomsten en verschillen tussen de door de verschillende partijen voorgestelde en/of uitgevoerde dereguleringsmethoden duidelijk. Wanneer vervolgens blijkt dat nagenoeg alle partijen de vergunningsplicht bijvoorbeeld willen vervangen door algemene regels, dan is het duidelijk welke vorm voor die vergunning in de toekomst de voorkeur geniet. Wanneer verschillende dereguleringsmethoden zijn voorgesteld en/of uitgevoerd dan zal er een afweging moeten worden gemaakt tussen de potentiële dereguleringsmethoden. De ervaringen van de ambtenaren van de gemeente Venlo spelen hierbij een belangrijke rol. De uiteindelijke keuze zal worden onderbouwd met argumenten. De vergunningen zullen in het komende gedeelte één voor één worden doorlopen.

1 Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg

- Zowel de KvK als de VNG stellen voor om de vergunningsplicht te vervangen door algemene regels. Het Ministerie van EZ en MKB-Nederland stellen gezamenlijk voor om een artikel voor plaatsing van elke soort van objecten (met uitzondering van terrassen) op te stellen. In het artikel wordt vastgelegd onder welke omstandigheden het plaatsen van de betreffende objecten niet is toegestaan. Hierdoor wordt een vergunning in de meeste gevallen overbodig. Een dergelijk artikel vertoont veel gelijkenissen met algemene regels.
- De gemeenten Breda en Helmond willen de vergunningsplicht ook vervangen door algemene regels. De gemeente Deventer gaat de vergunning selectiever toepassen.

Voorkeur: uit het bovenstaande komt duidelijk naar voren dat vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels de voorkeur heeft. Algemene regels geven voldoende zekerheid voor de openbare orde en veiligheid. In de algemene regels neemt men criteria op voor tijden en data, veiligheid, plaats en bepalingen in geval van schade aan het wegdek of groenvoorziening. Deze algemene regels kunnen worden aangevuld met bepalingen die voor specifieke situaties, bijvoorbeeld voor een bepaald gebied, van toepassing zijn. De algemene regels dienen duidelijk en concreet te worden geformuleerd. Op deze manier wordt handhaving veel eenvoudiger en efficiënter. Ten opzichte van de vergunningsplicht heeft het als voordeel dat de administratieve lasten van burgers en bedrijven aanzienlijk wordt verminderd. Bij dit proces is het belangrijk om uit te gaan van het vertrouwen in de burgers en bedrijven.

2 Winkeluitstallingen vergunning

- De KvK, de VNG en het Ministerie van EZ i.s.m. MKB-Nederland stellen voor om de vergunningsplicht te vervangen door algemene regels.
- Bij de gemeenten Helmond en Deventer is het vergunningsstelsel reeds vervangen door een algemene regel. Bij de gemeente Breda zal dit in de nabije toekomst ook gebeuren.
- Dhr. Bruurs, werkzaam bij de afdeling Bijzondere wetten, beoordeelt de aanvragen voor een reclamevergunning en is tevens degene die de vergunning verleent. Zijns inziens moet de vergunningplicht worden omgezet in algemene regels. De algemene regels geven de gemeente de mogelijkheid om, indien nodig, op te treden.

Voorkeur: uit het bovenstaande komt unaniem naar voren dat vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels de voorkeur heeft. Een vergunningsstelsel heeft mijns inziens geen toegevoegde waarde. Er kan worden volstaan met algemene regels waarin de criteria zijn neergelegd die zorgen voor de invulling en naleving van belangrijke aspecten als overlast, verkeersveiligheid en het uiterlijk aanzien. Via deze weg wordt hetzelfde resultaat bereikt. De algemene regels dienen duidelijk en concreet te worden geformuleerd. Op deze manier wordt handhaving veel eenvoudiger en efficiënter. Ten opzichte van de vergunningsplicht heeft het als voordeel dat de administratieve lasten van ondernemers aanzienlijk worden verminderd. Bij dit proces is het belangrijk om uit te gaan van het vertrouwen in ondernemers.

3 Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning

- De KvK stelt voor om de vergunningsplicht te vervangen door algemene regels. De VNG stelt voor om de vergunning te vervangen door een melding vooraf. Wanneer blijkt dat de verkeersveiligheid of een reëel belang in gevaar komt, kunnen naar aanleiding van de melding alsnog voorschriften worden opgesteld. Wanneer een veilige oplossing onmogelijk is kan toestemming worden geweigerd.

- Dhr. Verbruggen wiens afdeling de in- en uitritvergunning behandelt, geeft aan dat het vrijgeven van deze vergunning zou kunnen leiden tot minder gewenste situaties, zoals in-uitritten in bochten en een ondeugdelijke aanleg waardoor gevaar kan ontstaan voor de overige gebruikers van de openbare ruimte. Hij vindt het een goed idee om de vergunning onder te brengen in de omgevingsvergunning.

- De gemeente Breda vervangt de vergunningsplicht door algemene regels in combinatie met een meldingsplicht. De gemeente Deventer zal in het bestemmingsplan aangeven wat de procedure aldaar is. Bij de gemeente Helmond is er intern veel verzet tegen wijziging van dit artikel vanwege het aspect verkeersveiligheid en de daarbij behorende risico's.

Voorkeur: belangrijke aspecten van deze vergunning zijn de openbare orde, het uiterlijk aanzien en met name de verkeersveiligheid. De gemeente is aansprakelijk voor gebreken aan de weg (art. 6:174 Burgerlijk Wetboek). Toetsing vooraf verdient zodoende de voorkeur boven ingrijpen achteraf, want vaak is het dan te laat. Dit kan worden bewerkstelligd door de vergunningsplicht te vervangen door algemene regels in combinatie met een meldingsplicht. Wanneer blijkt dat de verkeersveiligheid of een reëel belang in gevaar komt, kunnen naar aanleiding van de melding alsnog voorschriften worden opgesteld. Wanneer een veilige oplossing onmogelijk is kan toestemming worden geweigerd.⁹⁸ De gemeente heeft op deze manier voldoende toezicht en de administratieve lasten van de burger worden verlaagd. De algemene regels dienen duidelijk en concreet te worden geformuleerd. Door de meldplicht is in een iets mindere mate vertrouwen in de burger belangrijk. De algemene regels in combinatie met een meldingsplicht verdienen de voorkeur boven onderbrenging in de omgevingsvergunning, omdat de administratieve lasten beperkter zijn. Wanneer de uitwegvergunning wordt ondergebracht in de omgevingsvergunning, dan moet voor een vergunningaanvraag de Wabo procedure worden gevolgd. De administratieve lasten van deze procedure zijn groter dan bij algemene regels in combinatie met een meldingsplicht.

4 Kapvergunning

- De KvK stelt voor om een beschermde bomenlijst op te stellen waarvoor de vergunning van toepassing is. De overige bomen op particulier terrein zijn vergunningsvrij. Verder wil de KvK dat het aanvraagformulier wordt geminimaliseerd en digitaal wordt aangeboden. Hierbij moet worden uitgegaan van de NAW-gegevens en de omschrijving van de plaats van de boom of

⁹⁸ VNG, 2007, bijlage 1.

een situatieschets. Ook de VNG stelt voor om de vergunningsplicht te beperken tot een lijst waarop de beschermingswaardige bomen zijn vermeld.

- Dhr. Verbruggen wiens team de kapvergunning behandelt, geeft aan dat deregulering kan worden bewerkstelligd door de kapvergunning in zijn geheel af te schaffen. Dit zal echter leiden tot een ongewenste situatie. Het andere uiterste is om alle bomen te inventariseren en te bepalen welke niet mogen worden gekapt. Volgens hem moeten er voldoende waarborgen zijn om het bomenbestand te beschermen tegen een kaalslag, maar dit mag niet leiden tot hoge inventarisatie- en beheerskosten. Op 14 mei wordt een veldonderzoek gedaan om te testen wat de gevolgen zijn van bepaalde uitgangspunten. Dat er iets moet gaan veranderen is duidelijk alleen is het lastig om hier de juiste kaders te stellen. De kapvergunning zal in de omgevingsvergunning moeten worden opgenomen.

- De gemeente Breda kreeg het regionaal advies om de vergunning te schrappen en te volstaan met een bomenlijst waarop de bomen staan die niet mogen worden gekapt. Er kwam echter veel weerstand van bedrijven, organisaties en burgers. Het college en de raad evalueren thans het bomenbeleid.

De bomenstichting in de gemeente Deventer is voorstander om de vergunning te schrappen en te volstaan met een beschermde bomenlijst waarop de bomen staan die niet mogen worden gekapt. Op bestuurlijk niveau volgt binnenkort een discussie over de uitwerkingsrichting.

De gemeente Helmond heeft het vergunningstelsel afgeschaft. Het huidige stelsel komt erop neer dat alle houtopstanden zijn beschreven en op kaart zijn gesteld (boomcatalogus). Daarbij wordt gebruik gemaakt van vlakelementen, lijnelementen en puntelementen. Houtopstanden die daarbuiten vallen mogen worden gekapt zonder gemeentelijke inmenging.

Voorkeur: de uitkomst van het veldonderzoek, welke op 14 mei plaatsvindt, zal een belangrijke graadmeter zijn. Vooralsnog heeft beperking van de vergunningsplicht tot een lijst met beschermingswaardige bomen de voorkeur. Op deze manier wordt het juiste evenwicht gecreëerd, doordat de twee belangen die spelen beide worden gediend. Enerzijds mag een doorsnee boom in de eigen tuin zonder overheidsbemoeienis worden gekapt, waardoor het aantal vergunningssituaties extreem afneemt. Anderzijds worden de monumentale en/of waardevolle bomen beschermd. Deze bomen staan overigens zelden op particulier terrein. De meer beperkte werking van de kapvergunning zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten voor de burger. De bomenlijst dient te worden opgesteld door de gemeente. Door de meer beperkte werking van de kapvergunning moet de gemeente ook hier weer uitgaan van het vertrouwen in de burger. Mijn mening is dat het veldonderzoek van 14 mei deze voorkeur zal bevestigen.

5 Reclamevergunning

- De KvK stelt voor om de vergunning af te schaffen en private afspraken te maken voor reclame-uitingen zoals driehoeksborden, billboards en lichtreclame. De VNG stelt voor om de vergunningsplicht te vervangen door een algemene regel. Een optie is om hier een artikel aan toe te voegen die voor lichtreclames wel een vergunningsplicht stelt, daar deze reclames vaak voor veel overlast zorgen. Het Ministerie van EZ en MKB-Nederland stellen gezamenlijk voor om de vergunningsplicht te vervangen door algemene regels, waarbij algemene extra criteria kunnen worden neergelegd in richtlijnen betreffende reclame en reclamenota.

- De gemeente Breda schaft de vergunning af. De gemeente Deventer gaat waarschijnlijk conform het advies van de KvK algemene regels opstellen. De gemeente Helmond heeft vooralsnog besloten de huidige bepalingen in tact te houden.

Voorkeur: de gemeente Venlo hanteert momenteel een systeem, waarbij voor reclames die voldoen aan nader vastgestelde regels geen vergunning meer noodzakelijk is. In deze gevallen volstaat een melding. Mijns inziens kan de vergunning in zijn geheel worden afgeschaft. Op basis van de Woningwet is voor het merendeel van de reclame-uitingen namelijk een bouwvergunning vereist. Niet reguleren brengt in deze situatie bijna geen risico met zich mee, terwijl de 'tweede' vergunning alleen maar zorgt voor extra administratieve lasten. Wel is het verstandig om algemene regels op te stellen. Deze algemene regels zorgen voor extra waarborging van de veiligheid en openbare orde. Ze dienen duidelijk en concreet te worden geformuleerd. Op deze manier worden de administratieve lasten van ondernemers aanzienlijk verminderd. Ook bij dit proces is het belangrijk om uit te gaan van het vertrouwen in ondernemers.

6 Ventvergunning

- Zowel de KvK als de VNG stellen voor om de vergunning af te schaffen.

- Dhr. Vercoulen en mw. Helsen van de afdeling Veiligheid en handhaving geven aan dat het geen goede zaak is deze vergunning te dereguleren. Met het huidige strakke beleid komen er nog geregeld problemen voor, zoals ventvergunninghouders die elkaar beconcurreren, overlast bezorgen e.d. Geregeld zijn er bezwaarschriften over deze vergunning dan wel weigeringen ervan. Bij deregulering van deze vergunning zullen de problemen alleen maar toenemen en zal er een wildgroei ontstaan.

- De gemeente Breda schaft de ventvergunning af, maar bij evenementen is het verboden om te venten. De gemeente Deventer wil het proces simpeler inrichten. Zij wil gaan werken met een digitale kalender waarin is vastgelegd waar en wanneer mag worden gevent. Venters kunnen zich vervolgens op inschrijven, hierbij geldt wie het eerst komt die het eerst maalt. De gemeente Helmond gaat de vergunning misschien afschaffen, hier is echter nog discussie over.

Voorkeur: de KvK en de VNG stellen voor om de vergunning af te schaffen. De gemeente Breda gaat de vergunning daadwerkelijk afschaffen, terwijl de gemeente Helmond ook neigt naar afschaffing. Op basis van deze gegevens zou afschaffing van de ventvergunning voor de hand liggen. De direct betrokken ambtenaren geven echter aan dat deregulering van de vergunning zal leiden tot een wildgroei en nog meer problemen. Mijns inziens leidt afschaffing van de vergunning niet tot een wildgroei en nog meer problemen. Venten is namelijk niet meer echt van deze tijd. Een aantal jaren terug was het aantal venters inderdaad een probleem. Maar tegenwoordig is het aantal venters gering, doordat met name het internet andere, betere verkoopmogelijkheden biedt. De vraag die ik u daarom stel is hoe vaak komen er bij u nog venters langs? Het antwoord is waarschijnlijk bijna nooit en de meeste inwoners van Venlo zouden hetzelfde antwoord geven. Wanneer het aantal venters toch onevenredig wordt of dreigt te worden, dan zal de marktwerking er voor zorgen dat het aantal venters afneemt tot een voor de burgers aanvaardbaar aantal. Bovendien ben ik, net als mw. Schreur, van mening dat de burger zelf in staat is om op een goede manier om te gaan met venters. Daar heeft ze geen extra hulp bij nodig. Deze argumenten geven aan dat afschaffing van de vergunning niet zal leiden tot een wildgroei en nog meer problemen. Afschaffing van de vergunning geniet zodoende de voorkeur. Mocht er toch worden besloten om de vergunningsplicht te handhaven, dan is de wijze waarop de gemeente Deventer haar proces heeft ingericht een mogelijke optie.

7 Standplaatsvergunning

- Zowel de KvK als de VNG stellen voor om de geldigheidsduur te verlengen naar onbepaalde tijd.

- Dhr. Vercoulen en mw. Helsen van de afdeling Veiligheid en handhaving geven aan dat het geen goede zaak is deze vergunning te dereguleren. Met het huidige strakke beleid komen er nog geregeld problemen voor, zoals standplaatsen die illegaal worden ingenomen e.d. Geregeld zijn er bezwaarschriften over deze vergunning dan wel weigeringen ervan. Bij deregulering van deze vergunning zullen de problemen alleen maar toenemen en zal er een wildgroei ontstaan.

- De gemeente Breda kreeg het regionaal advies om de looptijd te verlengen naar vijf jaar. In Breda wordt de vergunning echter al voor onbepaalde tijd verleend, dit wordt gehandhaafd. De gemeente Deventer gaat de huidige situatie handhaven. De gemeente Helmond is momenteel bezig met een evaluatie van het standplaatsenbeleid.

Voorkeur: doordat het hier gaat om een persoonsgebonden vergunning is het zeer moeilijk om de vergunningsplicht te vervangen door algemene regels. Door middel van de vergunning kan het bestuursorgaan bepalen wie, waar, wanneer een standplaats heeft en welke goederen diegene aldaar verhandeld. Op deze manier wordt de openbare orde gehandhaafd, de overlast beperkt of voorkomen, het uiterlijk aanzien van de omgeving beschermd en de verkeersveiligheid gewaarborgd. Ook dhr. Vercoulen en mw. Helsen geven aan dat handhaving van de vergunningsplicht noodzakelijk is. De overige partijen stellen voor om de geldigheidsduur te verlengen. Zoals eerder aangegeven kennen we in Venlo vaste en incidentele standplaatsen. De vaste standplaatsen worden reeds voor onbepaalde tijd verleend. De vergunningen voor incidentele plaatsen uiteraard niet. Zodoende dient de standplaatsvergunning op dezelfde wijze te worden gehandhaafd.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie deelvraag 1 Wat is de ontstaansgeschiedenis van de APV, waarom is er behoefte aan een dergelijke verordening en wat beoogt zij te regelen?

Plaatselijke overheden oefenen al een zeer lange tijd de rol van lagere wetgever uit. De Grondwet van 1814 sprak reeds over de 'huishoudelijke belangen', waarvoor onder meer de besturen van steden en dorpen verantwoordelijk waren en waarvoor zij de vereiste plaatselijke bepalingen dienden op te stellen. Met de Gemeentewet van 1851 werden gemeenten voor het eerste verplicht om een Algemene Politieverordening vast te stellen. De Algemene Politieverordening geeft regels betreffende overheidszorg, waarbij politie betrekking heeft op de bestuurlijke taak toezicht op openbare gelegenheden.⁹⁹ Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw kreeg de term politie een andere betekenis. Met politie werd vanaf toen bedoeld, het apparaat belast met de opsporing en voorkoming van strafbare feiten. Na verloop van tijd werd bij het opstellen van nieuwe gemeentelijke strafverordeningen daarom de term politie steeds vaker weggelaten. Tegenwoordig betitelen alle gemeenten hun gemeentelijke strafverordening met Algemene Plaatselijke Verordening.

Er is behoefte aan een APV omdat burgers zonder een dergelijke verordening worden teruggeworpen op hun eigen verantwoordelijkheid. Het is hoogstwaarschijnlijk een illusie om ervan uit te gaan dat alle burgers zich, zonder het bestaan van regels, netjes en verantwoord zullen gedragen. Daarbij kunnen burgers in sommige situaties simpelweg niet weten wat er van hun wordt verlangd. In veel gevallen zal de afwezigheid van regels leiden tot onverantwoord gedrag en dat kan weer leiden tot gevaarlijke situaties, aantasting van de omgeving, irritaties bij medeburgers etcetera.

De APV kan worden gezien als het lokale wetboek van strafrecht. De APV geeft binnen de gemeentegrenzen verbodsbepalingen aan. De APV zorgt ervoor dat burgers weten welke grenzen er zitten aan hun gedragingen. De gemeente stelt een APV op om ervoor te zorgen dat haar huishouden goed geregeld blijft, dat burgers op een aangename manier naast elkaar kunnen leven en dit bovendien verantwoord is voor de toekomst.

Conclusie deelvraag 2 Hoe ziet de APV van de gemeente Venlo er tegenwoordig uit, welke specifieke juridische terreinen worden bestreken en wat is de ratio?

De gemeente Venlo volgt de model-APV, tenzij een andere, diepgaandere regeling gewenst is. Net als de model-APV bestaat de APV Venlo uit de volgende hoofdstukken: Algemene bepalingen (hoofdstuk 1), Openbare orde (hoofdstuk 2), Drugs, seksinrichtingen, prostitutie e.d. (hoofdstuk 3), Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente (hoofdstuk 4), Andere onderwerpen betreffende huishouding der gemeenten (hoofdstuk 5) en Straf-, overgangs en slotbepalingen (hoofdstuk 6).

De afwijkende en extra bepalingen ten opzichte van de model-APV zijn vooral te vinden in afdeling 3 Toezicht op openbare inrichtingen en afdeling 10 verblijfsontzegging van hoofdstuk 2 Openbare orde en in afdeling 2 Drugsoverlast van hoofdstuk 3 Drugs, seksinrichtingen, prostitutie e.d. Deze extra en afwijkende bepalingen moeten de gemeente Venlo helpen bij het bestrijden van de drugsoverlast, een van de grootste problemen waarmee de gemeente te kampen heeft. Daarnaast wijkt ook een aantal andere bepalingen af. Vooruitlopend op de deregulering is het toezicht op evenementen bijvoorbeeld vereenvoudigd.

Een ander voorbeeld is hoofdstuk 4 afdeling 3 maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw besloot de gemeente dat de vele grote reclameborden in de binnenstad moesten verdwijnen, teneinde een rustig en fijn

⁹⁹ Ter Brake, 1986, p.61.

straatbeeld te creëren. Om dit te kunnen organiseren waren er voorschriften nodig, die in reclamevergunningen werden vastgelegd.

Het gaat te ver om voor elke bepaling aan te geven wat de ratio is. Over het algemeen zijn veel bepalingen logisch. Ik geef twee voorbeelden.¹⁰⁰ Afdeling 3 van hoofdstuk 4 gaat over het bewaren van houtopstanden. De bepalingen die in deze afdeling zijn opgenomen, vormen de wettelijke grondslag voor het gemeentelijke toezicht op het kappen van bomen. Een ander voorbeeld is afdeling 3 van hoofdstuk 3 betreffende seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d. In september 2000 is het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Betaalde seks en het bieden van gelegenheid hiervoor is toegestaan wanneer het volwassenen betreft en plaatsvindt op vrijwillige basis. De APV Venlo geeft echter net als de Model-APV aan dat het verboden is een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd gezag. Deze vergunningsplicht is opgesteld om de gevolgen voor de buurt te kunnen controleren.

Conclusie deelvraag 3 Wat houdt het begrip deregulering in en wat zijn de ervaringen hiermee in het verleden?

Onder reguleren wordt verstaan het door overheidsorganen vaststellen van ge- of verbodsbepalingen voor de particuliere sector, bedrijven en burgers.¹⁰¹ De overheidsorganen hebben voor het opstellen van deze regels vaak goede argumenten als grondslag. Wanneer de overheidsorganen te veel regels opstellen kunnen er echter problemen ontstaan. Men spreekt dan van overregulering. Overregulering probeert men in het algemeen tegen te gaan door te dereguleren. Uit het bovenstaande volgt dat er sprake is van een volgtijdelijke samenhang tussen regulering, overregulering en deregulering.

Deregulering kan als volgt worden omschreven: *“het verminderen, stroomlijnen en vereenvoudigen van regelgeving of de uitvoering daarvan op alle gebieden waarop de overheid optreedt, teneinde de lasten die uit regelgeving voortvloeien voor burgers, bedrijfsleven, instellingen en de overheid zelf tot een minimum te beperken.”*¹⁰²

Deregulering wordt enerzijds gebruikt als middel tot terugtrekking van de overheid en het bijstellen van publieke doelstellingen en anderzijds om bestaande doelstellingen eenvoudiger, efficiënter en effectiever. Bij het laatste middel kan er een onderscheid worden gemaakt tussen technisch-juridische deregulering en uitvoeringsgerichte deregulering. Technisch-juridische deregulering focust zich met name op de regel zelf en richt zich op terminologie, formulering en uniformiteit van taalgebruik van regels.¹⁰³ Het doel is om toegankelijkere en deugdelijkere regelgeving te creëren. Uitvoeringsgerichte deregulering houdt in dat niet de regels, maar de uitvoering daarvan worden gewijzigd met als doel om klantgerichter te werken. De werkwijzen, processen en procedures worden onder de loep genomen en waar nodig verbeterd.

De wens om te dereguleren is in Venlo niet zo zeer een ambtelijke, maar eerder een politieke wens. In 2006 heeft het nieuwe college het dereguleringsprogramma ‘De XII werken’ opgesteld. Het programma kent eigen Venlose projecten, maar ook projecten waarmee landelijke dereguleringsprojecten in Venlo worden uitgevoerd. Deregulering heeft binnen de gemeente veelal een negatieve dimensie. Dit komt omdat medewerkers doorgaans denken dat deregulering veelal neerkomt op het schrappen van de regels die zij uitvoeren. Deregulering ervaren zij als een takendiscussie waarbij het om hun takkenpakket gaat. Het gevolg hiervan is dat zij hun kennis en ervaring niet inbrengen. Dat deregulering

¹⁰⁰ Zie hoofdstuk 3 voor de overige voorbeelden

¹⁰¹ De Kam en de Haan, 1991, p.17.

¹⁰² Lourens, 2007, p.32.

¹⁰³ Lourens, 2007, p.33.

verlies van banen betekent, is overigens doorgaans niet waar. Wanneer er gedereguleerd wordt, blijven de kerntaken doorgaans namelijk wel bestaan, maar is de invulling anders. Binnen de gemeente Venlo is evenals bij vele andere overheden sprake van een 'cultuurprobleem'. De gemeentelijke organisatie denkt te veel van binnen naar buiten en niet zozeer van buiten naar binnen. Om als gemeentelijke organisatie van buiten naar binnen te kunnen werken, hebben zij de meningen van buitenaf nodig. Onlangs is er onder meer een burgerpanel en een horecabelangengroep opgericht. Ook heeft de gemeente diverse vrijwilligers gesproken over deregulering. Zij gaven aan dat zij zich niet stoorden aan de vele regels of de kosten voor de vergunningsaanvraag, maar wel aan het feit dat zij zich voor het verkrijgen van de benodigde vergunning zich bij verschillende personen moesten melden. Door het voorzien in één loket/ accountmanager waar de vrijwilliger zich kan melden, wordt thans getracht dit punt op te lossen.

Conclusie deelvraag 4 Welke instrumenten staan er bij deregulering ter beschikking en wat zijn hun mogelijkheden?

De belangrijkste dereguleringsmaatregelen zijn de volgende:

- Afschaffing regels en/of voorwaarden

Afschaffing zorgt voor teruggang van de overheid, de verantwoordelijkheden worden teruggegeven aan de adressaten, de burgers en bedrijven. Dit kan worden bewerkstelligd door het afschaffen van regels maar ook door middel van minder vergaande regulering.

- Minder gedetailleerde regels

Men kan voor deregulering zorgen door zaken slechts op hoofdlijnen en niet zozeer in detail te regelen.

- Het werkingsgebied beperken

De intensiteit van regulering kan worden teruggedrongen door het werkingsgebied van een regeling te beperken.

- Gebruik lichtere instrumenten

Vergunningen en ontheffingen waarbij geen sprake is van maatwerk kunnen worden vervangen door algemene regels eventueel in combinatie met een meldingsplicht.

- Schorsing vergunning

Op dit moment hebben de bestuursorganen alleen de mogelijkheid tot het wijzigen en intrekken van vergunningen. Wanneer de schorsing van een vergunning wordt ingevoerd heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om een lichtere maatregel te treffen.

- Lex Silencio positivo

De Lex Silencio positivo houdt in dat een vergunning geacht wordt te zijn verleend wanneer een vergunningverlener niet binnen de wettelijk gestelde termijnen een besluit op een aanvraag heeft genomen, de fictieve positieve beslissing bij fatale termijn. Het is een goede prikkel voor de gemeente om tot betere regelgeving en vergunningverlening over te gaan.

- Dwangsom en boete niet tijdig beslissen

Wanneer een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een aanvraag zal de aanvrager op basis van de Wet 'Dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen'¹⁰⁴ een dwangsom verbeuren. Het is een goede prikkel voor de gemeente om tot betere regelgeving en vergunningverlening over te gaan.

¹⁰⁴ Deze wet treedt waarschijnlijk per 1-1-2009 in werking, is reeds door de kamer aangenomen.

- Verlenging geldigheidsduur

Bij voortdurende activiteiten zou het verstrekken van een vergunning voor onbepaalde tijd het meest ideaal zijn en wanneer hierbij aspecten of activiteiten plaatsvinden die wel een tijdelijke karakter hebben dient dit te worden gemeld, de meldplicht. De tijd en kosten voor de burger worden beperkt.

De gemeente moet trachten om de regels op elkaar af te stemmen zodat tegenstrijdigheden worden opgeheven. De voorschriften moeten worden geharmoniseerd en het taalgebruik dient te worden vereenvoudigd. Verder dienen het uitvoerings-, regelgevings- en handhavingsbeleid op de deregulering te zijn ingericht.

Conclusie deelvraag 5 Welk traject hebben andere gemeenten gevolgd of zijn andere gemeenten aan het volgen bij het dereguleren van hun APV, waar is men tevreden over en wat zou men nu anders doen?

Er is gekozen om een zevental vergunningen eruit te pikken. Deze vergunningen zijn het belangrijkste in het kader van deregulering van de APV.

- 1 Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg
- 2 Winkeluitstallingen vergunning
- 3 Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning
- 4 Kapvergunning
- 5 Reclamevergunning
- 6 Ventvergunning
- 7 Standplaatsvergunning

In overleg met mw. Schreur en dhr. Dickmann is gekozen om de gemeenten Breda, Deventer, Helmond en Zwolle te vragen naar hun dereguleringstraject. De eerste twee gemeenten heb ik bezocht om aldaar een ambtenaar te interviewen. De laatste twee gemeenten heb ik het interview gemaild.¹⁰⁵ De interviews leverden de volgende resultaten op.

Gemeente Breda

De gemeente Breda werkt bij het dereguleren samen met de andere West-Brabantse gemeenten. Bij deze gemeenten heeft Sira Consulting een onderzoek verricht, welke is betaald door de KvK. Verder zijn de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging en de Koninklijke Horeca Nederland afdeling Breda betrokken geweest bij het deregulerings traject. In een rapport heeft Sira Consulting de gemeente Breda per vergunning aangegeven, wat te doen met de vergunning. Het rapport is besproken in de raadscommissie. De bedrijven waren in dit stadium reeds actief betrokken bij het dereguleringsproces. Verder heeft de gemeente Breda gebruik gemaakt van de stukken die door het Rijk en de VNG reeds waren gepubliceerd. In het volgende stadium werden er, wederom in samenwerking met de andere gemeenten in West-Brabant en de Sira Consulting, dertig vergunningen geselecteerd en onderzocht. Uit het onderzoek volgden opnieuw een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen werden voor inspraak vrijgegeven. Er werd een inspraakavond georganiseerd waarbij alle belanghebbenden hun zienswijze naar voren konden brengen. Hierna zijn de aanbevelingen voorgelegd aan de gemeenteraad. De aanbevelingen zijn in dit stadium nog niet voorgelegd als verordeningstekst, de aanbevelingen vormden als het ware in tussenstap. Momenteel wordt de verordening op basis van de conclusies van de gemeenteraad gewijzigd.

¹⁰⁵ Voor het interview zie bijlage 1

Vergunningen

- 1 De vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels met een meldingsplicht.
- 2 De vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels.
- 3 De vergunning wordt afgeschaft, er wordt volstaan met algemene regels met een meldingsplicht.
- 4 Het voornemen om de vergunning te schrappen botste op veel weerstand. Momenteel wordt het bomenbeleid geëvalueerd.
- 5 De vergunning wordt afgeschaft.
- 6 De vergunning wordt afgeschaft. Bij evenementen is het echter verboden om te venten.
- 7 Het regionaal advies was om de looptijd van de vergunning te verlenging van een jaar naar vijf jaar. In Breda werd de vergunning echter al voor onbepaalde tijd verleend, dit wordt zodoende gehandhaafd.

Gemeente Deventer

De gemeente Deventer tracht een excellente dienstverlener te zijn. Met betrekking tot deregulering tracht de gemeente de visie via drie lijnen te bewerkstelligen:

- het moderniseren en anders omgaan met regels;
- het dienstverleningsproces stroomlijnen, verbeteren en eenvoudig en simpel houden;
- nut en noodzaak van regels.

De te dereguleren APV van de gemeente Deventer is niet sec vanuit een juridische hoek bekeken, maar er is voornamelijk gekeken naar de beleidsmatige aanpak. Met behulp van een speciaal daarvoor opgesteld toetsingskader is de gehele APV doorlopen. Elke vergunning is bekeken door een beleidsmedewerker die het meest met de betreffende vergunning van doen heeft. Op dit moment bevindt de gemeente Deventer zich in de inventarisatiefase. Op basis van de resultaten zal er in het College van Burgemeester en Wethouders een discussie plaatsvinden. De gemeente Deventer wil het dereguleringsproces zoveel mogelijk zelf doen, omdat op deze manier de resultaten gemakkelijker in het systeem worden opgenomen. Een nadeel is echter dat het meer tijd kost. De gemeente Deventer is van mening dat zij geen unieke gemeente is in Nederland en zij kijkt zodoende vooral naar de landelijke onderzoeken. In november 2007 is er voor het georganiseerde bedrijfsleven en instellingen een vragenavond georganiseerd over regeldruk. Zij gaven aan dat de gemeente hun niet moet lastig vallen met allerlei onderzoeken en enquêtes, maar dat de gemeente gewoon dient te kijken naar de landelijke onderzoeken. Verder kwam uit de avond naar voren dat het georganiseerde bedrijfsleven en instellingen graag een meedenkende overheid verlangen, vooral het opstellen van een kwaliteitshandvest ter verbetering van de regeldruk scoorde zeer hoog.

Vergunningen

- 1 Advies is om de vergunning selectiever toe te gaan passen. De administratieve afhandeling kost in de regel meer dan wat het oplevert.
- 2 De winkeluitstallingen zijn reeds neergelegd in algemene regelgeving, een specifieke vergunningsaanvraag is derhalve niet nodig.
- 3 Een concept advies is nog in de maak, waarbij de mogelijkheden om het te regelen in een bestemmingsplan worden betrokken. In het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld per gebied worden vastgelegd wat de procedure aldaar is.
- 4 De Bomenstichting in Deventer is voorstander om de vergunning te schrappen en te volstaan met een beschermde bomenlijst waarop de bomen staan die niet mogen worden gekapt. Op bestuurlijk niveau volgt binnenkort een discussie over de uitwerkingsrichting.
- 5 Advies is om algemene regels op te gaan stellen conform het advies van de Kamer van Koophandel.
- 6 Advies is om vooral het proces simpeler in te richten.
- 7 Advies is om de huidige situatie te handhaven.

Gemeente Zwolle

Het dereguleren van de APV in Zwolle staat gepland voor het jaar 2008. De gemeente Zwolle wil de deregulering ook ditzelfde jaar afgerond hebben en zij is op dit moment dus druk bezig met het dereguleren van de APV. De gemeente Zwolle maakt gebruik van zogenaamde quickwins. Hierbij is het de bedoeling dat de artikelen 1.7 / 1.8 / 2.1.5.1 / 2.2.1 / 2.2.2 / 2.3.1.2 / 3.2.2 / 3.5.1 en 4.4.2 eerst worden gedereguleerd. Deze quickwins worden gebruikt om inzicht te verschaffen in de snelheid waarmee ze door het college en de raad komen. Tevens zijn ze bedoeld als pilot om een inschatting te geven in de hoeveelheid werk die ze verschaffen op de verschillende afdelingen. Het VNG-model is steeds als uitgangspunt genomen voor de te dereguleren artikelen. Vervolgens is er op dit model 'geschoten' en aangepast/aangevuld/in overeenstemming gebracht met de Zwolse behoeftes. Deze behoeftes zijn door de betrokken eenheden getoetst op wenselijkheid en handhaafbaarheid. Dit totdat er een definitief format ontstaat. Dit format wordt vervolgens aan het College en de Raad voorgelegd. De medewerkers die betrokken zijn bij de (beleids)uitvoering geven belangrijke input. Daarnaast hebben burgers en bedrijven hun mening kunnen laten horen. Met name laatstgenoemde hebben zich bij een aantal artikelen nadrukkelijk gemengd in de discussie hoe te dereguleren. Daarnaast heeft de gemeente rekening gehouden met de zgn. 'Ondernemingsgerichte APV'.

Gemeente Helmond

Met het oog op deregulering / administratieve lastenverlichting heeft de gemeente Helmond op dit moment Atos Origin ingeschakeld om een aantal zaken te bezien waaronder een aantal vergunningen in de APV. Ook de burgers en het bedrijfsleven worden hierbij betrokken. De gemeente Helmond heeft via deelname aan de Werkgroep implementatiemodellen kennisgemaakt met SIRA Consulting. In drie sessies zijn met een aantal andere aanwezige gemeenten 10 vergunningenstelsels doorgesproken. Recent heeft zijn contactpersoon van de VNG de gemeente Helmond een eerste concept toegestuurd waarin Sira haar bevindingen heeft opgetekend. De resultaten van Atos zullen worden vergeleken met die van SIRA. Bij de eerste wijziging van de APV zal rekening worden gehouden met de dereguleringsvoorstellen die de gemeente bereiken. De huidige APV van Helmond is deels gedereguleerd. De ervaringen met de gedereguleerde bepalingen tot dusver zijn positief te noemen. Desalniettemin denkt de gemeente niet dat ze er al is. Deregulering is in Helmond een belangrijk (politiek-bestuurlijk) issue en een continue proces.

Vergunningen

- 1 Momenteel worden er voorbereidingen getroffen om algemene regels te formuleren voor het tijdelijk plaatsen van bouwmaterialen op het trottoir en steigers, stortbakken en containers op de weg. Hier is echter nog discussie over.
- 2 Het vergunningenstelsel is vervangen door een algemene regel voor uitstallingen bij winkelpanden.
- 3 Er is intern veel verzet tegen wijziging van dit artikel vanwege het aspect verkeersveiligheid en de daarbij behorende risico's.
- 4 Het vergunningenstelsel is afgeschaft. Het huidige stelsel komt erop neer dat alle houtopstanden zijn beschreven en op kaart zijn gesteld (boomcatalogus). Daarbij wordt gebruik gemaakt van vlakelementen, lijnelementen en puntelementen. Houtopstanden die daarbuiten vallen mogen worden gekapt zonder gemeentelijk inmenging.
- 5 De reclamevergunning ligt gevoelig in Helmond. Vooralsnog is besloten om de huidige bepalingen in tact te laten.
- 6 De kans bestaat dat de vergunning in de toekomst wordt afgeschaft, hier is echter nog discussie over.
- 7 Het standplaatsenbeleid wordt eerst geëvalueerd alvorens wordt overgegaan tot aanpassing van de vergunning.

Conclusie deelvraag 6 Welke onderwerpen van de APV lenen zich voor deregulering en welke vorm geniet voor elk onderdeel voor de toekomst de voorkeur?

Uit de verschillende rapporten die zijn geraadpleegd, de vier geïnterviewde gemeenten en de gesprekken met de ambtenaren die werken met de betreffende vergunningen is naar voren gekomen dat de zeven vergunningen zich allen lenen voor deregulering. Uit de resultaten is verder gebleken dat voor elke vergunning de volgende vorm voor de toekomst de voorkeur geniet:

Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels.

Winkeluitstallingen vergunning: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels.

Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels in combinatie met een meldingsplicht.

Kapvergunning: beperking van de vergunningsplicht tot een lijst met beschermingswaardige bomen.

Reclamevergunning: vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels.

Ventvergunning: afschaffing.

Standplaatsvergunning: handhaving.

Conclusie hoofdvraag Op welke wijze kan de APV van de gemeente Venlo het best worden gedereguleerd?

Een gedeelte van deelvraag 6 is: 'welke vorm geniet voor elk onderdeel voor de toekomst de voorkeur?'. Dit gedeelte geeft eigenlijk ook antwoord op de hoofdvraag. De deelvragen 1 tot en met 5 hebben toegewerkt naar de beantwoording van deelvraag 6 en de hoofdvraag. Voor het antwoord verwijs ik u daarom naar de conclusie van deelvraag 6.

Aanbevelingen

- Zoals in hoofdstuk 7 reeds is aangegeven heeft de afdeling voor de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg niet gereageerd op mijn verzoek om een gesprek. Verder gaf de ambtenaar van de afdeling voor de reclamevergunning aan dat zij liever niet wilde meewerken aan een gesprek. Haar beweegredenen bleven onduidelijk. Toch is het gewenst om ook van deze afdelingen hun ervaring/mening te verkrijgen. Ik verwacht niet dat er spectaculaire resultaten uit naar voren zullen komen, maar ter bevestiging zijn de gesprekken zeker aan te raden.

- Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de vergunningsplicht voor het plaatsen van voorwerpen op de weg, winkeluitstallingen, uitwegen en reclames allen kunnen worden vervangen door algemene regels? De gemeenten Breda, Deventer en Helmond zijn in een verder stadium met het dereguleren van hun APV en ook zij gaan een aantal van de bovengenoemde vergunningsplichten vervangen door algemene regels. Wanneer de gemeente Venlo de bovengenoemde vergunningsplichten gaat vervangen door algemene regels, dan is het aanbevolen om de gemeenten Breda, Deventer en Helmond te vragen naar hun algemene regels en ervaringen met deze algemene regels. Op deze manier hoeft de gemeente Venlo het merendeel van de algemene regels niet zelf op te stellen. Bovendien weet de gemeente Venlo door de ervaringen van de andere gemeenten wat sowieso moet worden neergelegd in de algemene regels.

Evaluatie/vervolgonderzoek

In dit gedeelte wordt teruggeblikt op het verloop van het verslag. Het gaat hier vooral om de eigen rol als onderzoeker, reflecteerder, schrijver. Wanneer de scriptie voldoende nieuwe inzichten oplevert of juist veel eindjes open laat, kan er een aanbeveling worden gedaan voor een vervolgonderzoek.

Het begin van mijn afstudeeronderzoek begon met een valse start. De eerste anderhalve week lag ik namelijk met buikgriep op bed. Nadat ik was hersteld ben ik onmiddellijk begonnen met het opstellen van een onderzoeksplan. Dhr. Kessels had voor aanvang van de stage al een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen heb ik overgenomen en in overleg met dhr. Kessels heb ik vervolgens de hoofdvraag opgesteld. Het commentaar van mijn afstudeerdocenten n.a.v. mijn ingezonden onderzoeksplan was dat de deelvragen akkoord waren, maar dat de hoofdvraag diende te worden aangepast. In overleg met het team juridische zaken heb ik vervolgens een nieuwe hoofdvraag opgesteld, welke wel werd goedgekeurd.

Gedurende het onderzoek ben ik tegen een tweetal noemenswaardige knelpunten opgelopen. Het eerste noemenswaardige knelpunt was het interviewen van vier vergelijkbare gemeenten. In eerste instantie was het de bedoeling om de gemeenten Breda, Deventer, Helmond en Zwolle te bezoeken en aldaar een ambtenaar te interviewen. Uit een persoonlijk gesprek verkrijgt je mijns inziens meer bruikbare informatie dan d.m.v. een ingestuurde vragenlijst. De medewerker van de gemeente Zwolle gaf echter aan dat haar voorkeur uitging naar schriftelijke communicatie. Het interview heb ik de gemeente Zwolle daarom gemaild. De gemeenten Breda en Deventer heb ik wel bezocht om daar een ambtenaar te interviewen. In eerste instantie was het ook de bedoeling om een ambtenaar van de gemeente Helmond aldaar te interviewen. De betreffende ambtenaar was echter tot driemaal toe verhinderd wegens uiteenlopende redenen. Om de voortgang van het onderzoek te bewaken heb ik hem het interview zodoende ook gemaild.

Het tweede noemenswaardige knelpunt betrof de gesprekken met ambtenaren van de gemeente Venlo die werken met de zeven uitgekozen vergunningen. Na overleg met dhr. Kessels heb ik zeven ambtenaren gemaild met de vraag of zij in een kort (telefonisch) gesprek de zienswijze van hun afdeling uiteen wilde zetten. De ambtenaar verantwoordelijk voor de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de weg reageerde niet op mijn mails en telefoontjes. De ambtenaar van de afdeling voor de reclamevergunning gaf aan dat zij liever niet wilde meewerken aan een gesprek. Haar beweegredenen bleven onduidelijk. Ik heb dus geen kennis kunnen nemen van het standpunt van deze ambtenaren/afdelingen. Voor het onderzoek heeft dit geen grote gevolgen gehad, omdat de overige geraadpleegde bronnen mij een compleet beeld hebben verschaft van deze twee vergunningen.

Mijns inziens hoeft er geen vervolgonderzoek plaats te vinden. Om dit onderzoek te perfectioneren is het wel aanbevolen om gehoor te geven aan de op de vorige pagina gedane aanbevelingen.

Bronnenlijst

Boeken

IJzermans & Van Schaijk 2003

M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaijk, *oefening baart kunst: onderzoek, argumenteren en presenteren voor juristen*, Den Haag: Bju 2003

Braas & v/d Pas 2005

C. Braas & L. v/d Pas, *Taaltopics: Spelling*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005

Mante & Vening 2004

Y. Mante & L. Vening, *Een goede zin*, Utrecht/ Zutphen: Thiememeulenhoff 2004

Baarda, De Goede & Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005.

Grit 2000

R. Grit, *Projectmanagement: projectmatig werken in de praktijk*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2000

Hogeweg 2004

R. Hogeweg, *Een goed rapport*, Utrecht/ Zutphen: Thiememeulenhoff 2004

Goorden 2003

C.P.J. Goorden, *Algemeen bestuursrecht compact*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2003

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2005

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Elsevier Juridisch 2005

Bastiaans e.a. 2001

M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2004

Ter Brake 1986

H.K. ter Brake, *Het strafrecht van de gemeente*, Gouda: Quint bv Arnhem

Schilder 1991

A.E. Schilder, *Staats- en Bestuursrecht Gemeentelijke verordeningen deel 1*, Nijmegen: Ars Aequi Cahiers

Gombault 1921

Mr. C.F.J. Gombault, *Communaal Strafrecht*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1921

VNG 1979

VNG, *De gemeentelijke strafverordening*, 's-Gravenhage: VNG 1979

Lourens 2007

Noor Lourens, *Ontregeld!? Over de kansen en risico's van (lokale) deregulering*, Den Haag: BMC 2007

VNG 1987

VNG, *Gemeente en deregulering*, 's-Gravenhage: VNG 1987

De Kam en de Haan 1991

C.A. de Kam en J. de Haan, *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? : een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven: Academic Service 1991

Schuylt 2003

K. Schuyt, *Regels en gezond verstand, een spannende relatie, (lezing) Symposium 'Loopt de rechtsstaat vast?'*, Amsterdam, 2003

Burkens, Kummeling, Vermeulen, Widdershoven 1997

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginnelen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, vierde druk, Tjeenk Willink, Deventer, 1997

In 't Veld en Van der Knaap 1994

R.J. in 't Veld en P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde*, Phaedrus, Den Haag, 1994

Bakker en van Waarden 1999

W. Bakker en F. van Waarden (red.), *Ruimte rond regels, Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Boom, Amsterdam, 1999

Donner, 2004

P.H. Donner, *De bruikbare Rechtsorde (lezing)*, Den Haag, 24 mei 2004

Hennekens, Van Geest, Ferhout 1998

H. Ph. J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest, R. Fernhout, *Decentralisatie*, vierde druk, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998

Rapporten, en niet gepubliceerde teksten**Kamer van Koophandel West-Brabant en SIRA Consulting Nieuwegein 2007**

Kamer van Koophandel West-Brabant en SIRA Consulting Nieuwegein, *12 Best Practices voor het reduceren van gemeentelijke Administratieve Lasten voor bedrijven*, eerste uitgave, Kamer van Koophandel Nederland, Den Haag, 2007

Hubner en Ashouwer 2007

M. Hubner en A.C. Ashouwer, *Rapport Handreiking Ondernemersgerichte Algemene Plaatselijke Verordening*, ministerie van Economische Zaken en MKB-NL, Den Haag, februari 2007

VNG 2007

VNG, *Deregulering model-APV*, Den Haag, 2007

Van Wijhe, Bloemheuvel, Winkel 2007

Ir. G. van Wijhe, drs. M.A. Bloemheuvel, ir. R.G. Winkel, *Inventarisatie Administratieve Lasten Bedrijven en reductiepotentieel Venlo*, Sira Consulting, Nieuwegein, 14 maart 2007

Artikelen in tijdschriften**Van der Vlies 2003**

I.C. van der Vlies, 'Deregulering', *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2003/nr.24

Wet- en regelgeving

Grondwet

Algemene wet bestuursrecht

Gemeentewet

Wetboek van strafrecht

Wet dwangsom en boete bij niet tijdig beslissen

Drank- en Horecawet

Woningwet

Algemene Politieverordening

Algemene Plaatselijke verordening gemeente Venlo 1984

Algemene Plaatselijke verordening gemeente Venlo 2008

Jurisprudentie

HR 13 februari 1922, NJ 1922

HR 12 juni 1962, NJ 1962

Kabinetsnota's, kamerstukken en regeringsadviezen

Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.1, p.2-3.

Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.9, p.3.

Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.9, p.4-5.

Tweede Kamer, Kamerstuk 2003-2004, nr. 29279, nr.9, p.9-10.

Tweede Kamer (cie. Geelhoed), Kamerstuk 1985-1986, 17931, nr.9, p.77-85.

MDW-jaarbericht 2002, Tweede Kamer, Kamerstuk 2002-2003, 24036, p.14.

WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, 2004

Elektronische bronnen

www.minvws.nl

www.ez.nl

www.mkb.nl

www.kvk.nl

www.vng.nl

www.vrom.nl

www.venlo.nl

www.breda.nl

www.zwolle.nl

www.deventer.nl

www.hbo-kennisbank.nl

www.vandale.nl

Bijlage 1

Interview gemeenten Breda, Deventer, Helmond en Zwolle.

Ik zal me in het kort even voorstellen, mijn naam is Joey de Boer en ik volg de opleiding HBO-recht op de Juridische Hogeschool te Tilburg. Momenteel zit ik in het vierde jaar en ben ik bezig met mijn afstudeerstage, welke ik loop bij de gemeente Venlo. Tijdens de afstudeerstage dien ik een scriptie te schrijven over een juridisch gerelateerd onderwerp waarbij het een en ander dient te worden onderzocht. Mijn scriptie gaat over de APV en deregulering, een van de deelvragen van de scriptie luidt als volgt:

“ Welk traject hebben andere gemeenten gevolgd of zijn andere gemeenten aan het volgen bij het dereguleren van hun APV, waar is men tevreden over en wat zou men nu anders doen “

De bedoeling is om gemeenten te benaderen welke vergelijkbaar zijn met de gemeente Venlo qua omvang (de gemeente Venlo heeft +- 100.000 inwoners). De gemeenten Breda, Deventer, Helmond en Zwolle voldoen aan dit vereiste, bovendien zijn deze gemeenten in een verder gevorderd stadium met het dereguleren van de APV. Aangezien mijn onderzoek plaatsvindt binnen een tijdbestek van 14 weken worden in mijn onderzoek niet alle vergunningen onderzocht. De volgende vergunningen worden onderzocht:

- Vergunning plaatsen voorwerpen op de weg (Model-APV hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg)
- Winkeluitstallingen vergunning
- Uitwegvergunningen, in-/uitritvergunning (Model-APV hoofdstuk 2 paragraaf 5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg)
- Kapvergunning (Model-APV hoofdstuk 4, afdeling 2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging)
- Reclamevergunning (Model-APV hoofdstuk 4, afdeling 4 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast)
- Ventvergunning (Model-APV hoofdstuk 5, afdeling 2 Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten)
- Standplaatsvergunning (Model-APV hoofdstuk 5, afdeling 2 Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten)

Met de bovenstaande deelvraag en vergunningen in ogenschouw genomen wil ik u graag de volgende vragen voorleggen:

1 Net als bij de gemeente Venlo heeft bij uw gemeente SIRA consulting waarschijnlijk ook een onderzoek gedaan om de administratieve lasten (bedrijven en burgers) en het reductiepotentieel te inventariseren. Welke resultaten kwamen uit dit onderzoek naar voren?

2 In de eerste vraag is het waarschijnlijk uitgevoerde onderzoek van SIRA consulting aan bod gekomen. Wanneer dit onderzoek bij uw gemeente heeft plaatsgevonden zullen de resultaten uw gemeente geholpen hebben bij het bepalen van de te dereguleren bepalingen. Wie of wat hebben nog meer invloed gehad bij het bepalen van de te dereguleren bepalingen? Hebben de burgers en bedrijven hun mening kunnen laten horen? Heeft de gemeente rekening gehouden met de rapporten welke bijvoorbeeld de KvK, MKB Nederland, MinEZ en VROM al dan niet in samenwerking hebben uitgebracht betreffende dit onderwerp?

3 Op welke wijze zijn de bovenstaande vergunningen gedereguleerd of hoe zullen de bovenstaande vergunningen waarschijnlijk worden gedereguleerd?

4 Waarom heeft uw gemeente gekozen voor de in vraag drie genoemde wijze van deregulering?

5 Wanneer de gedereguleerde APV reeds is ingevoerd, wat zijn de ervaringen met de bovenstaande vergunningen? Wat zou u, terugkijkend op het gehele APV-dereguleringsproces, nu anders doen?