

Inhoudsopgave Hoofdstuk 1

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen	1
Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen	1
Artikel 1.2 Beslissingstermijn	2
Artikel 1.3 Te late indiening aanvraag	2
Artikel 1.4 Voorschriften en beperkingen	2
Artikel 1.5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing	2
Artikel 1.6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing	2
Artikel 1.7 Termijnen	3
Artikel 1.8 Weigeringsgronden	3
Toelichting algemene plaatselijke verordening Zwolle 2011	3
Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen	3
Artikel 1.2 Beslissingstermijn	5
Artikel 1.3 Te late indiening aanvraag	5
Artikel 1.4 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing	6
Artikel 1.5 Intrekking of weigering van vergunning of ontheffing	6
Artikel 1.6 Termijnen	6
Artikel 1.7 Termijnen	7
Artikel 1.8 Weigeringsgronden	7

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan dan wel mede verstaan onder:

- a. Weg:
 1. de weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid onder b van de Wegenverkeerswet 1994; alsmede de daaraan liggende en als zodanig aangeduide parkeerterreinen
 2. de al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijke pleinen en open plaatsen, parken, plantsoenen, speelweiden, bossen en andere natuurterreinen, ijsvlakten en aanlegplaatsen voor voertuigen;
 3. de voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen, welke uitsluitend tot voor bewoning in gebruik zijnde ruimte toegang geven en niet afsluitbaar zijn;
 4. andere voor het publiek toegankelijke, al dan niet afsluitbare stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen; de afsluitbare alleen gedurende de tijd dat zij niet door of vanwege degene die daartoe naar burgerlijk recht bevoegd is, zijn afgesloten.
- b. Openbaar water:

alle wateren die al dan niet met enige beperking voor het publiek bevaarbaar of anderszins toegankelijk zijn.
- c. Bebouwde kom:

de bebouwde kom of kommen waarvan gedeputeerde staten de grenzen hebben vastgesteld overeenkomstig artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet.
- d. Rechthebbende:

een ieder die over enige zaak enige zeggenschap heeft krachtens een zakelijk of persoonlijk recht.
- e. Voertuigen:

alle voertuigen als bedoeld in artikel 1, onder a en onder a1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met uitzondering van:

 - a. treinen en trams;
 - b. kruiwagens, kinderwagens en dergelijke kleine voertuigen.
- f. Vaartuigen:

alle vaartuigen, daaronder mede verstaan drijvende werktuigen, alsmede woonschepen, recreatievaartuigen, glijboten en ponten.
- g. Woonschepen:

schepen uitsluitend of hoofdzakelijk als woning gebezigd of tot woning bestemd.

- h. Recreatievaartuigen
ieder vaartuig dat, geheel of gedeeltelijk, voor recreatie gebruikt wordt, of gebruikt kan worden. Kleine vaartuigen zonder mechanische voortbeweging, zoals roeiboten en kano's uitgezonderd
- i. Bouwwerk:
elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, welke op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.
- j. Gebouw:
elk bouwwerk dat een voor personen toegankelijke overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.
- k. Handelsreclame:
iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen.

Artikel 1.2 Beslissingstermijn

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.
2. Het bevoegde bestuursorgaan kan zijn beslissing verdagen.

Artikel 1.3 Te late indiening aanvraag

1. Indien een aanvraag voor een vergunning of ontheffing minder dan vier weken voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft wordt ingediend, kan het bevoegde bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen.
2. Voor bepaalde, door het bevoegde bestuursorgaan aan te wijzen vergunningen of ontheffingen kan de in het eerste lid genoemde termijn worden verlengd tot ten hoogste tien weken.

Artikel 1.4 Voorschriften en beperkingen

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

Artikel 1.5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

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

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 of zijn rechtsverkrijgende dit verzoekt.

Artikel 1.7 Termijnen

Een krachtens deze verordening verleende vergunning of ontheffing geldt voor onbepaalde tijd, tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald of de aard van de vergunning of ontheffing zich daartegen verzet.

Artikel 1.8 Weigeringsgronden

De vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde gezag worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

Toelichting algemene plaatselijke verordening Zwolle 2011

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen en procedurevoorschriften

Algemeen

Ingevolge de APV kunnen er vergunningen en ontheffingen verleend worden. Aan deze vergunningen en ontheffingen kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Hierdoor kan een verfijsing in de gewenste rechtstoestand worden aangebracht. De term "voorschrift" verdient de voorkeur boven de water verouderde term "voorwaarden", een woord dat te veel doet denken aan de opschortende en ontbindende voorwaarden uit het privaatrecht. Voorts wekt het gebruik van het woord "voorwaarden" ten onrechte de indruk, dat het gaat om condities waaraan moet zijn voldaan om op een vergunning of ontheffing aanspraak te kunnen maken.

In de literatuur en jurisprudentie wordt algemeen het standpunt gehuldigd dat de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften in beginsel aanwezig is in die gevallen waarin het al dan niet verlenen van die vergunning/ontheffing ter vrije beslissing staat van het beschikkende orgaan. Deze voorschriften mogen uitsluitend strekken ter bescherming van de belangen in verband waarmee het vereiste van vergunning/ontheffing is gesteld. Niet-nakoming van voorschriften die aan een vergunning/ontheffing verbonden zijn, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning/ontheffing of voor toepassing van andere administratieve sancties. Derhalve is het niet noodzakelijk een bepaling op te nemen waarin de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften uitdrukkelijk geregeld wordt.

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel wordt een aantal begrippen dat in de verordening wordt gehanteerd gedefinieerd. Van een aantal specifieke begrippen, dat wil zeggen begrippen die op één bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende afdeling of paragraaf definities opgenomen. Zie met name de afdelingen: 'geluidhinder', en 'parkeerexcessen'. Deze definities kunnen afwijken van de in artikel 1.1 opgenomen definities. Zie de definitie van de definitie van 'weg' in de afdeling 'parkeerexcessen'. Ten aanzien van de in artikel 1.1 opgenomen definities kan het volgende worden opgemerkt.

A Weg

De meeste van de in deze verordening opgenomen bepalingen hebben betrekking op (verboden) gedragingen 'op of aan de weg, alsmede de daaraan liggende en als zodanig aangeduide parkeerterreinen'. Op het eerste gezicht lijkt het duidelijk wat met deze term wordt bedoeld. Bij nadere beschouwing rijst ten aanzien van nogal wat plaatsen de vraag of deze ook onder het begrip 'weg' vallen. Daarnaast kan tot verwarring aanleiding geven het feit dat het begrip '(openbare) weg' ook in de Wegenwet en in de Wegenverkeerswet (WVV) voorkomt en daar een duidelijk

omlijnde/afgebakende betekenis heeft.

Het begrip 'openbare weg' in de zin van de Wegenwet is voor een APV niet bruikbaar. Dit geldt minder voor het begrip 'weg' in de WVV, maar dit is te beperkt. Er zijn namelijk vele plaatsen die geen verkeersfunctie hebben, maar die wel algemeen toegankelijk zijn voor het publiek dan wel zonder veel belemmeringen voor het publiek bereikbaar zijn. De in artikel 1.1 gegeven omschrijving is ruimer dan die van de Wegenwet en die van de wegenverkeerswetgeving.

Op of aan de weg

Verschillende bepalingen in deze verordening hebben betrekking op (verboden) gedragingen 'op of aan de weg'. De term 'aan de weg' duidt begripsmatig op een zekere nabijheid ten opzichte van de weg. Daaronder valt echter niet hetgeen zich binnenshuis bevindt of afspeelt.

B Openbaar water

Hier wordt het begrip 'openbaar' gebruikt. Bij water heeft dit begrip, anders dan bij wegen (Wegenwet), geen juridische betekenis. Zie ook de toelichting op Boek 5 van het Burgerlijk wetboek. Een weg is ieder weg, dat voor enig gebruik open staat voor het publiek'. 'Openbaar' is hier dus synoniem aan 'feitelijk voor het publiek toegankelijk'.

C Bebouwde kom

De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is beperkt tot de bebouwde kom. Bij bepaalde artikelen is dit geschied, omdat het euvel dat de desbetreffende bepalingen beogen te voorkomen, zich buiten dat gebied niet of nauwelijks zal voordoen. Een aantal andere artikelen heeft slechts betrekking op gedragingen binnen de bebouwde kom, omdat deze gedragingen voor zover zij plaatsvinden buiten de bebouwde kom reeds bestreken worden door provinciale verordeningen. Door beperking van de reikwijdte van deze artikelen tot de bebouwde kom wordt de werkingssfeer van deze artikelen ten opzichte van de provinciale verordeningen afgebakend.

D Rechthebbende

Zoals uit de omschrijving duidelijk wordt, hebben wij hier te maken met de rechthebbende naar burgerlijk recht.

E Voertuigen

De omschrijving van 'voertuigen' is ontleend aan artikel 1, onder a en onder a1, van het RVV: aanhangers, fietsen, bromfietsen, invalidevoertuigen, motorvoertuigen en wagens met uitzondering van trams.

F Vaartuigen

Als voorbeelden van hier bedoelde vaartuigen kunnen worden genoemd: baggerwerktuigen, bokken, kranen en elevators. In het arrest van 4 maart 1980, NJ 1980, 35, heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat een zeilplank een vaartuig is als bedoeld in artikel 2 van het Vaarreglement.

I Bouwwerk

Deze omschrijving is ontleend aan artikel 1 van de (Model-)bouwverordening.

J Gebouw

Deze omschrijving is ontleend aan artikel 1 van de (Model-)bouwverordening.

K Handelsreclame

In lid 4 van artikel 7 van de Grondwet wordt de handelsreclame (commerciële reclame) met zoveel woorden buiten de werking van dit artikel geplaatst. Dit is vooral van belang in verband met het bepaalde in lid 1, dat zich volgens constante jurisprudentie verzet tegen een vergunningsstelsel voor de verspreiding van gedrukte stukken e.d. Door deze uitzondering is het mogelijk bepaalde vormen van reclame beter te reguleren in het belang van onder andere landschapsschoon, recreatie, milieu-bescherming en volksgezondheid. Aan bijvoorbeeld een vergunningsstelsel voor handelsreclame staat het grondwetsartikel niet in de weg. Onder het begrip 'reclame' dient te worden verstaan: iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten. Door dit te beperken tot 'handelsreclame' heeft de in het vierde lid geformuleerde uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin des woords en omvat zij elk aanbod van goederen en diensten maar is zij niet van toepassing op reclame voor ideële doeleinden. Bij handelsreclame staat dus een materiële

doelstelling voorop. Uiteraard zal de grens tussen handelsreclame en reclame voor ideële doeleinden niet altijd even scherp zijn. Om enige duidelijkheid te verkrijgen in het onderscheid reclame/handelsreclame levert artikel 1, lid 2, van de Mediawet een voorbeeld van de opvatting van de wetgever van datgene dat niet als handelsreclame hoeft te gelden in de zin van die wet. Artikel 1, lid 2, Mediawet: Onder reclameboodschappen en andere reclame-uitingen wordt niet verstaan het oproepen tot steun aan of het gunstig stemmen ten aanzien van instellingen met een wetenschappelijk, cultureel, geestelijk, godsdienstig, politiek of liefdadig karakter voor zover deze niet betrekking hebben op het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienstverlening, die in de handel verkrijgbaar is.

Artikel 1.2 Beslissingstermijn

Het vaststellen van een termijn waarbinnen op een aanvraag moet zijn beslist, bevat een element van willekeurigheid. Het merendeel van de aanvragen kan ruimschoots binnen acht weken worden afgewerkt.

De meer ingewikkelde aanvragen echter, zeker die waarvoor de adviezen van meerdere instanties moeten worden ingewonnen, vergen geruime tijd, soms meer dan acht weken. In dat geval kan ingevolge het tweede lid de beslissingstermijn verlengd worden. Uitkomst kan deze mogelijkheid ook bieden, wanneer een verzoek om vergunning, gelet op het tijdstip van indiening, nog niet op zijn merites kan worden beoordeeld, bijvoorbeeld wanneer het een activiteit betreft die vele maanden later is gepland.

Het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht is dat in het wettelijk voorschrift de termijn aangegeven wordt waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden. Op deze wijze kan worden nagegaan wat voor iedere situatie een goede beslistermijn is.

Wel wordt door de formulering van artikel 4:13 tot uiting gebracht dat bij een termijnstelling in een bijzondere wet op het bestuur steeds de verplichting rust om binnen die termijn een beslissing te nemen ('de beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn'). Dergelijke termijnstellingen kunnen dus niet meer beschouwd worden als 'termijnen van orde', die voor het bestuur geen verplichting zouden inhouden.

De rechtsgevolgen die verbonden zijn aan het laten verstrijken van die termijn, treden dus steeds in na afloop van de door de bijzondere regelgever vastgestelde termijn. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht betreft het hier de bevoegdheid van de aanvrager om bezwaar te maken of beroep in te stellen. Artikel 6:2, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht stelt namelijk het niet reageren van een bestuursorgaan op een aanvraag voor bezwaar en beroep gelijk met een uitdrukkelijk besluit. Doordat het niet tijdig beslissen op een aanvraag voor de regeling van bezwaar en beroep wordt gelijkgesteld met een uitdrukkelijk besluit, kan in bezwaar en beroep ook de inhoud van het te nemen besluit aan de orde komen. Blijkt bijvoorbeeld tijdens een procedure voor een rechter welk besluit genomen had moeten worden, dan behoeft deze niet te volstaan met de uitspraak dat het bestuur niet tijdig heeft beslist, maar kon hij ook een oordeel geven over de inhoud van het besluit.

Los van de mogelijkheid om tegen het niet tijdig reageren van het bestuursorgaan bezwaar te maken of beroep in te stellen blijft het bestuursorgaan in beginsel verplicht alsnog een besluit op de aanvraag te nemen (artikel 6:20 Algemene wet bestuursrecht).

Artikel 1.3 Te late indiening aanvraag

Hoewel het publiek zoveel mogelijk service moet worden geboden, zijn de mogelijkheden van het ambtelijk apparaat niet onbeperkt. In de praktijk gebeurt het nog wel eens dat burgers met de aanvraag om een vergunning tot het laatste moment wachten. Als algemene richtlijn wordt daarom een termijn van vier weken aangehouden. Veel verzoeken kunnen overigens binnen deze termijn worden afgewikkeld. De bewoordingen van het onderhavige artikel ('kan') laten uitkomen, dat het indienen van verzoeken binnen die termijn bepaald niet tot een niet-ontvankelijkverklaring behoeft te leiden.

Anderzijds zijn er ook soorten vergunningen waarvoor de termijn van vier weken niet toereikend is. Met het oog daarop is in het tweede lid de mogelijkheid geschapen om de termijn van vier weken te verlengen tot maximaal tien weken.

Artikel 1.4 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

De beantwoording van de vraag of een vergunning (of ontheffing) overgaat op een rechtsopvolger, hangt af van het persoonlijk of zakelijk karakter van die vergunning (of ontheffing). Persoonlijk wordt de vergunning genoemd, indien de mogelijkheid van verkrijging uitsluitend of in hoge mate afhangt van de persoon van de vergunningaanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma, bewijs van onbesproken levensgedrag etc.). De persoonlijke vergunning is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling krachtens welke de vergunning is verleend hiertoe de mogelijkheid biedt.

Zakelijk daarentegen is de vergunning die afhangt van en gebonden is aan het object waarop zij betrekking heeft en waarbij de persoonlijke kwaliteiten van de aanvrager geen rol spelen. Anders gezegd: de zakelijke vergunning is niet gebonden aan de persoon, maar aan de hoedanigheid van eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde tot een ongebouwd of gebouwd onroerend goed. Het kan ook een andere hoedanigheid zijn, bijvoorbeeld die van gebruiker of ondernemer. De zakelijke vergunning gaat in beginsel over krachtens rechtsopvolging onder algemene of bijzondere titel op de opvolger in diens hoedanigheid van eigenaar, zakelijk gerechtigde, ondernemer etc.

De mate waarin de persoonlijke kwaliteiten van de aanvrager een rol spelen, verschilt sterk; er is een scala van die vergunningen welke zodanig aan de persoon zijn gebonden dat elke overgang is uitgesloten, tot die, bij welke de persoon van de gerechtigde voor het bestuur van ondergeschikte betekenis is en waar overgang in ruime mate is toegelaten.

Persoonlijke werking zal men voorts eerder aanwezig moeten achten bij de ontheffing dan bij de vergunning. Indien in een regeling de ontheffingsfiguur gebruikt is, geeft dit aan dat het de bedoeling van de wetgever is geweest slechts voor bijzondere gevallen de mogelijkheid te creëren een uitzondering te maken op de algemene regel.

Zou een ontheffing bij rechtsopvolging zonder meer 'mee overgaan' op de rechtsopvolger, dan zou daarmee aan de ontheffingsmogelijkheid het karakter van uitzonderingsbepaling ontnomen worden.

Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet.

Dit hangt samen met de omstandigheid dat ingevolge deze wet voor het verkrijgen van een vergunning moet worden voldaan aan eisen van kredietwaardigheid, handelskennis, vakbekwaamheid, leeftijd en moraliteit.

Als een persoonlijke vergunning kunnen ook de standplaatsvergunning en de ventvergunning worden beschouwd. Dit hangt samen zowel met het - persoonlijke - karakter van de ambulante handel als met de omstandigheid dat het aantal aanvragen om vergunning het aantal te verlenen vergunningen veelal verre overtreft, hetgeen het bestuur noodzaakt een restrictief beleid te voeren. Het zou onredelijk zijn als een standplaats- of ventvergunning zonder meer kan worden overgedragen aan een andere terwijl een groot aantal aanvragers op de wachtlijst staat. Indien in de verordening of in de vergunning is bepaald dat deze vergunning persoonsgebonden is, terwijl deze vergunning toch vooral verband houdt met de aard van het object waarop zij betrekking heeft, zal deze vergunning weliswaar niet automatisch overgaan op de rechtsopvolger doch aan hem in vele gevallen ook niet licht geweigerd kunnen worden. De vergunning dient dan echter wel door de rechtsopvolger opnieuw aangevraagd te worden.

Artikel 1.5 Intrekking of weigering van vergunning of ontheffing

In dit artikel worden de gronden genoemd waarop een vergunning/ontheffing kan worden ingetrokken respectievelijk waarop de daaraan verbonden voorschriften kunnen worden gewijzigd.

Artikel 1.6 Termijnen

De in de Algemene termijnenwet neergelegde regeling geldt voor de in een wet of een AMvB gestelde termijnen, derhalve niet automatisch voor de termijnen gesteld in een gemeentelijke verordening. De regeling van de Algemene termijnenwet is derhalve van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor zover de APV termijnen bevat die in uren worden uitgedrukt of door terugrekening worden bepaald, is de Algemene termijnenwet niet van toepassing. Het artikel 1.15 bevat daartoe een terugrekeningsregeling die voorkomt dat afhandeling op zaterdag of zondag of op een algemeen erkende feestdag of op een werkdag na 12.00 uur moet plaatsvinden. Dat laatste is gedaan om toch

nog over enige uren voor beoordeling en besluitvorming te beschikken.

Artikel 1.7 Termijnen

Voorheen kende de Zwolse APV geen bepaling die een geldingsduur aangaf voor een krachtens de APV verleende vergunning of ontheffing. Dit nieuwe artikel zorgt ervoor dat een krachtens de APV verleende vergunning of ontheffing geldt voor onbepaalde tijd, tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald of de aard van de vergunning of ontheffing zich daartegen verzet. Dit artikel heeft als gevolg dat de gemeente bij het verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd moet beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Artikel 1.8 Weigeringsgronden

Alleen indien er voor een bepaalde vergunning andere weigeringsgronden zijn dan de in artikel 1.8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd. De weigeringsgronden zijn overeenkomstig de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn geformuleerd.