

S

G

**Opruimacties van fietsen juridisch en
praktisch bekeken**

B



Onderzoek & Advies

Opruimacties van fietsen juridisch en praktisch bekeken

NOVEMBER 1995

Colofon

Samenstelling

drs. A.J.H. Smallenbroek
Mw. drs. S. Entrop

Vormgeving binnenwerk

Secretariaat SGBO

Druk

Afdeling Repro, VNG

SGBO

Onderzoeks- en Adviesbureau van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

SGBO 655

Deze uitgave is opgesteld door en voor wat de inhoud betreft, voor uitsluitende verantwoording van SGBO. De hierin weergegeven meningen en opvattingen behoeven niet noodzakelijkerwijs gedeeld te worden door het bestuur van de VNG.

Voorwoord

In veel gemeenten vinden opruimacties plaats van fout gestalde fietsen en van klaarblijkelijk onbruikbare fietsen (fietswrakken). Veel gemeenten zitten echter ook met de vraag op welke wijze dergelijke opruimacties juridisch deugdelijk en organisatorisch effectief kunnen worden opgezet.

Om gemeenten en andere belanghebbenden te informeren over de (on)mogelijkheden van opruimacties, heeft de projectgroep Masterplan Fiets van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), opdracht gegeven tot het verrichten van onderzoek. Doel van het onderzoek is de doelgroepen goede oplossingen aan de hand te doen voor de wijze waarop opruimacties opgezet en uitgevoerd kunnen worden.

Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat opruimacties van fout gestalde fietsen het sluitstuk moeten vormen van een breder gemeentelijk beleid, gericht op het stimuleren van het gebruik van de fiets. Een belangrijke maatregel in dat kader is het zorgen voor voldoende stallingsvoorzieningen, zowel kwantitatief als kwalitatief (goed bereikbaar, "diefstalveilig" etc.).

Ten behoeve van het onderzoek heeft de opdrachtgever een begeleidingsgroep samengesteld, met de volgende leden: de heer ing. H.P. Weijers (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, voorzitter), mevrouw ir. B. van Bakel (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en de heren mr. M. Groene (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), A. Guit (Fietzersbond enfb), mr. D.J. de Jong (Ministerie van Justitie) en F.E. Smith (Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB).

De taak van de leden van de begeleidingsgroep was het kritisch beoordelen van de door SGBO geleverde teksten. Daarvoor zijn wij hun erkentelijk. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt uiteraard bij de onderzoekers.

drs. C.D. Mak
hoofd SGBO

november 1995

Inhoudsopgave

blz.

VOORWOORD

1.	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	1
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.3	De aanpak van het onderzoek	3
1.4	De opbouw van het rapport	3
2.	DE MOGELIJKHEDEN OM HET STALLEN VAN FIETSEN TE REGULEREN	4
2.1	Inleiding	4
2.2	De juridische basis van stallingverboden	4
	2.2.1 Stallingsvoorschriften op grond van de Wegenverkeerswet	4
	2.2.2 Stallingsvoorschriften op grond van de APV	5
	2.2.3 Stallingsvoorschriften op grond van het privaatrecht	7
2.3	De handhaving van de voorschriften	7
2.4	Stallingsvoorschriften en stallingsmogelijkheden	10
3.	DE JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN VAN HET OPRUIMEN VAN FIETSWRAKKEN	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Opruimacties op grond van de APV	12
3.3	Opruimacties op grond van milieuwetgeving	13
3.4	Opruimacties op grond van het burgerlijk wetboek	13
4.	OPRUIMACTIES IN VIER GEMEENTEN	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Amsterdam	14
4.3	Breda	16
4.4	Eindhoven	18
4.5	Groningen	20
5.	AANBEVELINGEN	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Hinderlijk geplaatste fietsen verwijderen	22
5.3	Fietswrakken opruimen	24
5.4	Aanbevelingen aan de wetgever	25

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

Op allerlei plekken in de openbare ruimte van Nederland bevinden zich grote concentraties van gestalde fietsen.¹ Bekende concentratiepunten zijn: NS-stations, bushaltes, winkelcentra en uitgaanscentra. In veel gevallen zijn op deze locaties voorzieningen aangebracht voor het stallen van fietsen. Probleem bij veel van deze stallingsvoorzieningen is echter dat ze kwalitatief onvoldoende zijn, niet op de juiste plaats liggen en onvoldoende capaciteit hebben. Soms ontbreken voorzieningen zelfs geheel. Concentratiepunten van gestalde fietsen worden dan ook vaak gekenmerkt door een groot aantal foutief, chaotisch gestalde en neergekwakte fietsen die het straatbeeld ontsieren en die hinder opleveren voor voetgangers.

Ontsiering van het straatbeeld en hinderlijke situaties bezorgen de fiets een slecht imago. Niet alleen bij de gewone burgers (fietsers, niet-fietsers en potentiële fietsers), maar ook bij degenen die verantwoordelijk zijn voor het inrichten van de openbare ruimte en publiekstreckende locaties. Een slecht imago van de fiets kan nadelig zijn voor de bereidheid te investeren in goede stallingsvoorzieningen. Hierdoor ontstaat een zichzelf versterkend effect.

Voor de projectgroep Masterplan Fiets van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vormt het creëren van betere mogelijkheden voor het stallen van fietsen een belangrijke speerpunt. Het voorkomen van fietsendiefstal is daarbij een belangrijke overweging, maar ook het tegengaan van vandalisme en het bijdragen aan een ordelijke inrichting van de openbare ruimte.

Tot voor kort hadden veel gemeenten, openbaar vervoerbedrijven en dergelijke (te) weinig oog voor het feit dat voorzieningen voor het stallen van fietsen basisvoorzieningen zijn die voor fietsers net zo belangrijk zijn als parkeerplaatsen voor automobilisten. Dat begint te veranderen. In toenemende mate erkent men dat op een groot aantal locaties meer en betere voorzieningen voor te parkeren fietsen noodzakelijk zijn. Op plaatsen waar dergelijke voorzieningen zijn gerealiseerd, kan een passend gemeentelijk handhavingsbeleid op het correct plaatsen van fietsen gewenst zijn.

Veel gemeenten voelen wel voor zo'n handhavingsbeleid, maar vaak bestaat onduidelijkheid over de vraag wat een juridisch deugdelijke basis is voor het opruimen van hinderlijk gestalde fietsen en op welke wijze dergelijke opruimacties het beste kunnen worden georganiseerd.

Vanuit zijn faciliterende rol wil de projectgroep Masterplan Fiets gemeenten en andere intermediaire organisaties zo goed mogelijk informeren over de mogelijkheden om opruimacties, in situaties waarin de fietser een goed alternatief heeft voor het stallen van zijn fiets, op een juiste en effectieve wijze uit te voeren.

¹ In dit rapport wordt uitsluitend ingegaan op de problematiek van verkeerd gestalde *fietsen* en van *fietswrakken*. De bromfietsen zijn buiten beschouwing gelaten. Er zullen overigens weinig juridische en organisatorische verschillen bestaan tussen opruimacties van fietsen en bromfietsen.

Om die reden heeft de projectgroep Masterplan Fiets de opdracht tot dit onderzoek verleend met als doelstelling:

Doelgroepen goede oplossingen aan de hand doen voor de wijze waarop opruimacties opgezet en uitgevoerd kunnen worden. Kernbegrippen daarbij zijn: juridisch "stevig" en - daarop aansluitend - organisatorisch effectief.

Het project dient zich op twee doelgroepen te richten:

- a. Primair: gemeentelijke beleidmakers op het terrein van verkeer en vervoer. Deze doelgroep dient met de resultaten van het project concreet aan de slag te kunnen.
- b. Algemener: iedere organisatie die tegen een probleem met foutief gestalde fietsen aanloopt. Dat kunnen naast gemeentelijke beleidmakers ook zijn: stallingsbeheerders, politie, winkeliers etc. Deze doelgroep dient meer algemeen geïnformeerd te worden over het bestaan van een oplossing voor het probleem van foutief gestalde fietsen.

1.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van de doelstelling van het project kan de probleemstelling als volgt worden geformuleerd:

Op welke wijze kunnen opruimacties van fietsen juridisch deugdelijk en organisatorisch effectief worden opgezet?

De onderzoeksvragen die in het kader van dit project beantwoord moeten worden, zijn:

1. Op basis van welke juridische regelingen kunnen opruimacties op een (juridisch) juiste maar ook effectieve en efficiënte wijze worden opgezet? Aspecten daarbij zijn:
 - de juridische mogelijkheden van stallingsverboden;
 - de juridische mogelijkheden van het verwijderen van fietsen;
 - de mogelijkheden van eigenaren van fout gestalde fietsen tot beroep en schadeclaims.
2. Welke taakverdeling is daarbij juridisch noodzakelijk en praktisch haalbaar? Aspecten die bij deze vraag aan de orde komen, zijn:
 - de taak- en bevoegdheidsverdeling van gemeentelijke organisatie-onderdelen en individuele ambtenaren;
 - de taken en bevoegdheden van opzichters (pleinwachten e.d.);
 - de (noodzakelijke) rol van de politie.
3. In hoeverre kunnen opruimacties met een goede juridische basis ook uitgevoerd worden wanneer de stallingsalternatieven onvoldoende zijn?
4. In hoeverre moet bij de beantwoording van voorgaande vragen onderscheid gemaakt worden naar de objecten van opruimacties:
 - fout gestalde fietsen;
 - goed gestalde maar klaarblijkelijk onbruikbare fietsen (fietswrakken);
 - goed gestalde maar lange tijd niet gebruikte fietsen (die dus onnodig schaarse stallingscapaciteit bezet houden).

1.3 DE AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Er zijn case-studies uitgevoerd in vier gemeenten die ervaringen hebben met opruimacties van fietsen: Amsterdam, Breda, Eindhoven en Groningen. In het kader van deze case-studies hebben gesprekken plaatsgevonden met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het opzetten en/of het uitvoeren van het gemeentelijk beleid. Tevens zijn relevante gemeentelijke documenten geanalyseerd.

In een verkennende fase voorafgaande aan deze case-studies zijn gesprekken gevoerd met deskundigen: een medewerker van de Afdeling verkeersrecht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en twee beleidsmedewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, respectievelijk werkzaam bij de Afdeling algemene en juridische zaken en de Afdeling ruimtelijke ordening, verkeer en milieu.

Tijdens de gesprekken met de gemeentelijke respondenten zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- de gekozen aanpak, inclusief de juridische grondslag en de organisatievorm;
- de alternatieve oplossingen die bij de keuze voor een aanpak aan de orde zijn geweest;
- de overwegingen die aan de keuze voor een bepaalde aanpak ten grondslag hebben gelegen;
- de positieve en negatieve effecten van de gekozen aanpak.

Om ervan verzekerd te zijn dat de case-beschrijvingen de situatie in de gemeenten volledig en correct weergeven, zijn ze ter autorisatie voorgelegd aan de gesprekspartners.

1.4 DE OPBOUW VAN HET RAPPORT

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de juridische mogelijkheden van gemeenten om regulerend op te treden ten aanzien van het stallen van fietsen. In hoofdstuk 3 komen de juridische mogelijkheden aan de orde van het opruimen van klaarblijkelijk onbruikbare fietsen (fietswrakken). In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop in vier gemeenten wordt omgegaan met het probleem van de hinderlijk geplaatste fietsen en de fietswrakken.

In hoofdstuk 5 ten slotte worden aanbevelingen gedaan voor de manier waarop opruimacties van fietsen juridisch deugdelijk en organisatorisch effectief kunnen worden opgezet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het opruimen van fout gestalde fietsen en het opruimen van fietswrakken.

2. De mogelijkheden om het stallen van fietsen te reguleren

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de juridische mogelijkheden die gemeenten hebben om het stallen van fietsen te regelen.

In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de juridische basis voor stallingsverboden. Daarbij worden drie juridische grondslagen onderscheiden: de Wegenverkeerswet, de algemene plaatselijke verordening en privaatrechtelijke voorschriften.

In paragraaf 2.3 wordt de handhaving van de voorschriften aan de orde gesteld. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. In paragraaf 2.4 wordt de vraag aan de orde gesteld in hoeverre stallingsvoorschriften juridisch deugdelijk zijn, wanneer de resterende mogelijkheden voor het stallen van fietsen onvoldoende zijn.

2.2 DE JURIDISCHE BASIS VAN STALLINGSVERBODEN

Gemeenten zijn op twee manieren bevoegd tot het stellen van voorschriften voor het plaatsen van fietsen.

In de eerste plaats kunnen gemeenten op grond van het wegenverkeersrecht (de Wegenverkeerswet en de daarop gebaseerde regelingen) verkeersbesluiten nemen. Het plaatsen van een verkeersbord, met het verbod fietsen te stallen, is een voorbeeld van een verkeersbesluit.

In de tweede plaats kunnen gemeenten voorschriften stellen op grond van de algemene verordende bevoegdheid van artikel 149 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft de gemeenteraad de bevoegdheid "de verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente noodzakelijk acht". Deze bevoegdheid is aan beperkingen gebonden. Zo mogen gemeentelijke verordeningen niet in strijd zijn met een hogere regeling.

Behalve gemeenten kunnen ook eigenaren en gebruikers van terreinen of gebouwen voorschriften stellen met betrekking tot het stallen van fietsen op hun terrein of tegen hun gebouw. De rechtsgrond van dergelijke voorschriften is het privaatrecht.

2.2.1 Stallingsvoorschriften op grond van de Wegenverkeerswet

Uitgangspunt van de Wegenverkeerswet is dat fietsen overal mogen worden geplaatst, behalve op de rijbaan. Artikel 27 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV) omschrijft dit recht als volgt: "Fietsen en bromfietsen worden geplaatst op het trottoir, op het voetpad of in de berm dan wel op andere door het bevoegd gezag aangewezen plaatsen."

De vrijheid van de fietser om overal zijn fiets neer te kunnen zetten, wordt in principe slechts op twee manieren beperkt.

In de eerste plaats is er een algemene, altijd geldende beperking. Deze beperking houdt in dat men met het plaatsen van zijn fiets het overige verkeer niet in gevaar mag brengen of mag hinderen.

Artikel 5 van de Wegenverkeerswet verbiedt een ieder "zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd".

In de tweede plaats kan de wegbeheerder verkeersborden neerzetten, met het verbod fietsen of bromfietsen te stallen (met uitzondering van daartoe aangewezen stallingsmogelijkheden). Dit is het verkeersbord model E3 van Bijlage I van het RVV. De weggebruikers zijn verplicht gevolg te geven aan de verkeerstekens die een gebod of, zoals het verkeersbord model E3, een verbod inhouden (artikel 62 van het RVV).

Onder verkeersborden kunnen onderborden worden geplaatst (artikel 8 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer [BABW]). Deze onderborden kunnen een nadere uitleg inhouden van de aanduiding op de borden of een beperking van de werkingssfeer van het verbod. Zo kan op het onderbord worden vermeld dat het is toegestaan fietsen voor een bepaalde tijdsduur (bijvoorbeeld maximaal een uur) te stallen.

Op grond van artikel 9 van het BABW is het niet mogelijk het bord model E3 voor een bepaalde zone van toepassing te verklaren. Het bord model E3 behoort namelijk niet tot de verkeersborden die kunnen gelden voor een door die borden aangegeven gebied ("zoneborden"). Dit betekent dat voor elk afzonderlijk deel van een straat of plein waarvoor het verbod fietsen te stallen geldt, een bord zal moeten worden geplaatst.

Het plaatsen van verkeerstekens (waaronder verkeersborden) geschiedt bij een verkeersbesluit (artikel 15 WVV). Het BABW geeft een regeling voor het nemen van verkeersbesluiten (artikel 21 e.v.). Deze regeling ziet er als volgt uit:

- Verkeersbesluiten moeten met redenen zijn omkleed. In ieder geval moet worden aangegeven welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. De WVV geeft een opsomming van de belangen die met maatregelen op grond van die wet kunnen worden nagestreefd (artikel 2 WVV). Naast de bescherming van verkeersbelangen (bijvoorbeeld het verzekeren van de veiligheid op de weg en het beschermen van weggebruikers en passagiers) kunnen de verkeersmaatregelen ook strekken tot:
 - a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade;
 - b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden.
- De wegbeheerder of de eigenaar van de weg wordt over verkeersbesluiten gehoord.
- Er dient vooraf overlegd te worden met de korpschef van het betrokken regionale politiekorps.
- Van de bekendmaking van verkeersbesluiten moet mededeling worden gedaan in één of meer plaatselijke dag- of weekbladen.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht hebben belanghebbenden de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen verkeersbesluiten.

2.2.2 Stallingsvoorschriften op grond van de APV

Op grond van hun algemene verordenende bevoegdheid kunnen gemeenten voorschriften stellen voor het plaatsen van fietsen. Dergelijke voorschriften kunnen worden opgenomen in de algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente.

Omdat gemeentelijke verordeningen niet in strijd mogen zijn met een hogere regeling, is de verhouding met de WVV van belang.

Op 1 januari 1994 is de reikwijdte van de WVV verruimd. Onder het oude regime van de WVV konden alleen verkeersmaatregelen worden genomen die strekten tot bescherming van verkeersbelangen: het belang van de vrijheid van het verkeer, de veiligheid van de wegen en de instandhouding en bruikbaarheid van de wegen. Het treffen van verkeersmaatregelen ter bescherming van andere belangen (bijvoorbeeld het stadsaangezicht) was op grond van de oude WVV niet mogelijk. De WVV gaf op deze wijze de ruimte aan gemeenten om bij verordening verkeersmaatregelen te treffen die dienden ter bescherming van andere dan de verkeersbelangen van de WVV.

Op grond van de huidige WVV kunnen thans ook maatregelen worden getroffen ter voorkoming of ter beperking van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden (artikel 2 WVV). Daarmee is echter de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening verkeersmaatregelen te treffen niet verdwenen. Artikel 2a WVV, die op 1 januari 1995 in werking is getreden, bepaalt dat provincies, gemeenten en waterschappen hun bevoegdheid behouden om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen.

In de praktijk blijken twee soorten APV-bepalingen voor te komen:

- stallingsvoorschriften voor specifieke gebieden (straten, pleinen);
- stallingsvoorschriften ter voorkoming van excessen (hinder en overlast) in het algemeen.

Stallingsvoorschriften voor specifieke gebieden

De gemeenteraad kan in zijn APV de bepaling opnemen dat het college van burgemeester en wethouders (of de burgemeester) gebieden kan aanwijzen waar het verboden is buiten de daarvoor aangewezen stallingsruimten fietsen en bromfietsen te plaatsen.

Om kenbaar te maken op welke plaatsen zo'n stallingsverbod geldt, kan de gemeente gebruik maken van eigen borden ("fantasieborden"). Tussen fantasieborden en borden uit het RVV bestaat een belangrijk juridisch verschil. Een RVV-bord roept zelf het verbod of gebod in het leven, terwijl een fantasiebord geen zelfstandige werking heeft. Bij een fantasiebord wordt het verbod of gebod in het leven geroepen door de gemeentelijke verordening. De fantasieborden fungeren daarbij als waarschuwing (ten overvloede) aan de weggebruiker.

Het wordt gemeenten overigens toegestaan een bij gemeentelijke verordening ingesteld verbod kenbaar te maken door middel van borden uit het RVV, al dan niet met onderbord (arrest inzake de Sneker bromfietsverordening).

Stallingsvoorschriften ter voorkoming van excessen in het algemeen

De model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bevat een verbod ter voorkoming van overlast door hinderlijk geplaatste fietsen. Deze bepaling verschaft het gemeentebestuur de bevoegdheid op te treden wanneer het neerzetten van fietsen aanleiding geeft tot klachten. Artikel 2.4.11 van de model-APV luidt: "Het is verboden op of aan de weg een fiets of een bromfiets te plaatsen of te laten staan tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw dan wel in de ingang van een portiek, indien: a. dit in strijd is met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of dat portiek; b. daardoor die ingang versperd wordt."

2.2.3 Stallingsvoorschriften op grond van het privaatrecht

Bij stallingsvoorschriften op grond van het privaatrecht, kunnen drie situaties worden onderscheiden:

1. Eigen regels ("huisregels") op privéterreinen die niet behoren tot de openbare weg en waar derhalve de WVV niet van toepassing is. Daarbij valt te denken aan: stations, universiteitscomplexen, ziekenhuisterreinen en dergelijke. De huisregels kunnen bekend worden gemaakt door het plaatsen van eigen borden. Ook kan gebruik worden gemaakt van de borden uit het RVV.
2. Het verbod van de eigenaar/gebruiker van een pand om fietsen tegen zijn pand aan te zetten. Dit verbod wordt kenbaar gemaakt door middel van een bord met de tekst "Hier geen fietsen plaatsen" of woorden van gelijke strekking. Dit verbod kan worden ondersteund door een bepaling uit de APV (zie paragraaf 2.2).
3. Reglementen van beheerders van (bewaakte) fietsenstallingen. In tegenstelling tot de huisregels op privéterreinen en het verbod "hier geen fietsen plaatsen" is bij dergelijke reglementen geen sprake van eenzijdig opgelegde bepalingen, maar van regels waarmee de fietser akkoord is gegaan. Degene die (tegen betaling) zijn fiets stalt, sluit daarmee een overeenkomst met de beheerder, waardoor hij instemt met de stallingsvoorwaarden die van toepassing zijn.

In de voorwaarden van de NS-fietsenstallingen is onder andere aangegeven hoe gehandeld wordt in het geval dat een fiets langer dan de afgesproken termijn wordt gestald of indien de fiets helemaal niet wordt opgehaald. Een fiets die na drie maanden niet is afgehaald wordt geregistreerd. Bovendien wordt er melding van gemaakt bij de politie. De politie gaat vervolgens na of het een gestolen of vermiste fiets betreft. Indien dit niet het geval is, vervalt de fiets aan de stallingbeheerder, die zich het recht voorbehoudt de fiets te (laten) vernietigen of te verkopen.

Hoewel een eigenaar/beheerder in beginsel vrij is voorschriften te stellen aan degenen die zich op dat terrein of in dat gebouw bevinden, is zijn positie ten opzichte van de fietsers in het algemeen niet sterk.

Als het terrein deel uitmaakt van de openbare weg, heeft de eigenaar te dulden dat het publiek de weg overeenkomstig zijn bestemming gebruikt (artikel 14 van de Wegenwet). Bovendien bestaat in ons rechtsstelsel het verbod op eigenrichting. Het is de burger in beginsel niet toegestaan zelf sanctionerend op te treden wanneer door de overheid gestelde voorschriften of door de burger zelf gestelde bepalingen worden overtreden. Dit recht is in principe alleen aan de overheid voorbehouden.

2.3 DE HANDHAVING VAN DE VOORSCHRIFTEN

Wanneer er sprake is van overtreding van administratiefrechtelijke voorschriften (en een stallingsverbod is zo'n administratiefrechtelijke bepaling), dan kunnen in beginsel zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Het karakter van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving verschilt wezenlijk. Bestuursrechtelijk optreden is erop gericht een einde te maken aan een verboden toestand en de gewenste toestand te herstellen. Strafrechtelijk optreden is gericht op het bestraffen van degene die het wettelijk voorschrift heeft overtreden. Dit verschil komt ook tot uitdrukking in de procedure die aan een eventuele sanctietoepassing voorafgaat. In het strafrecht worden de sancties in beginsel door de rechter opgelegd. Bestuursrechtelijke sancties worden rechtstreeks door het bestuursorgaan opgelegd, zonder tussenkomst van de rechter. Eventuele toetsing door de rechter vindt achteraf plaats.

Strafrechtelijke sancties

Voor het toepassen van een strafrechtelijke sanctie is het nodig dat een proces-verbaal wordt opgemaakt door een daartoe bevoegde opsporingsambtenaar (politieambtenaren of ambtenaren met een bijzondere opsporingsbevoegdheid: de parkeerpolitie).

Om zo'n proces-verbaal te kunnen uitschrijven is het nodig dat de naam (en andere relevante persoonsgegevens) bekend is van degene die het voorschrift heeft overtreden. Het alternatief in het verkeersrecht - verbaliseren op kentekenen -, is bij fietsen niet mogelijk. Dit betekent in de praktijk dat de opsporingsambtenaar de fietser die zijn fiets verkeerd stalt op heterdaad zal moeten betrappen of dat hij moet wachten totdat de eigenaar zijn (verkeerd gestalde) fiets komt ophalen. Gelet op deze praktische problemen zal het toepassen van strafrechtelijke sancties in de praktijk niet veel voorkomen. Om die reden zullen bestuursrechtelijke sancties bij fout gestalde fietsen van veel groter belang zijn.

Bestuursrechtelijke sancties: bestuursdwang

Bestuursdwang is de bevoegdheid van een bestuursorgaan om een situatie die in strijd is met een wettelijk voorschrift feitelijk in overeenstemming met dat voorschrift te brengen. Als het gaat om fout gestalde fietsen houdt bestuursdwang in: het wegslepen van die fietsen naar een plaats waar die fietsen wél geplaatst mogen worden. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid van een bestuursorgaan en niet een verplichting. Een bestuursorgaan kan dus zelf beslissen of men al dan niet tot bestuursdwang zal overgaan.

Bij overtreding van het stallingsverbod op grond van de WVV zal bestuursdwang plaatsvinden op basis van de wegsleepregeling uit de WVV (artikel 169 e.v.). Hoewel deze wegsleepregeling ontworpen is voor auto's, vallen fietsen in principe ook onder deze regeling: de WVV spreekt van "voertuigen", waaronder ook fietsen begrepen worden.

Wanneer sprake is van overtreding van het stallingsverbod op grond van een APV-bepaling, geldt de algemene bestuursdwangbevoegdheid uit de Gemeentewet (artikel 125 e.v.). De wegsleepregeling van de WVV en de bestuursdwangregeling van de Gemeentewet hebben hetzelfde stramien. Op één punt vertonen zij echter een belangrijk verschil, namelijk ten aanzien van de vraag wanneer sprake is van spoedeisende gevallen en bestuursdwang zonder mededeling vooraf kan worden toegepast (zie hierna).

Het toepassen van bestuursdwang is aan allerlei vormvoorschriften en zorgvuldigheidseisen gebonden. Hieronder volgen de belangrijkste.

Mededeling van het besluit tot toepassing van bestuursdwang

Het besluit tot toepassing van bestuursdwang wordt door het bestuursorgaan schriftelijk aan belanghebbenden meegedeeld. De mededeling bevat een waarschuwing en tevens een termijn waarbinnen men de gelegenheid krijgt maatregelen te treffen zodat aan de verplichtingen van de overtreder wordt voldaan.

Er kan alleen onmiddellijke bestuursdwang worden toegepast (dat wil zeggen: zonder mededeling vooraf) als sprake is van *spoedeisende gevallen*. In de wegsleepregeling van de WVV wordt expliciet aangegeven wat daaronder verstaan dient te worden: wanneer de veiligheid op de weg in gevaar wordt gebracht of wanneer de vrijheid van het verkeer wordt belemmerd.

In de regeling van de bestuursdwangbevoegdheid in de Gemeentewet wordt geen nadere omschrijving van "spoedeisende gevallen" gegeven. In de juridische literatuur² wordt op grond van jurisprudentie aangenomen dat ook sprake kan zijn van spoedeisende gevallen wanneer het gaat om zich herhalende of kortdurende overtredingen. Een waarschuwing is dan niet altijd zinvol: de overheid moet onmiddellijk kunnen optreden om niet tot nakaarten veroordeeld te zijn. In dergelijke gevallen bepaalt niet de ernst van de overtreding de mate van spoed, maar de bestuurlijke noodzaak van het onmiddellijk optreden. Het verkeerd stallen van een fiets zou beschouwd kunnen worden als een voorbeeld van zich herhalende en kortstondige overtredingen, waardoor het bestuursorgaan gerechtigd is om bestuursdwang zonder voorafgaande waarschuwing toe te passen.

Gemeenten zullen echter wel van tevoren ruime bekendheid moeten geven aan hun voornemen om fout gestalde fietsen weg te halen. Deze eis kan worden afgeleid uit het oordeel van de nationale ombudsman over een fietswrakkenactie in Utrecht. Om in ieder geval recht te doen aan de strekking van de verplichting de belanghebbenden vooraf mededeling te doen van het besluit bestuursdwang toe te passen, stelt de nationale ombudsman dat opruimacties (in dit geval van fietswrakken) moeten worden aangekondigd (zie verder hoofdstuk 3.2). Dergelijke aankondigingen kunnen plaatsvinden in lokale en regionale kranten, maar ook van het plaatsen van borden of onderborden.

Mogelijkheid van mandatering

De bevoegdheid tot het nemen van het besluit om tot bestuursdwang over te gaan ligt in de meeste gevallen bij het college van burgemeester en wethouders. Dit is ook het geval als het gaat om het wegslepen van verkeerd gestalde fietsen.

Het college kan deze bevoegdheid mandateren. Onder mandateren wordt verstaan: de machtiging (in de regel gepaard gaande met een opdracht) door een bestuursorgaan aan een ander om een bevoegdheid in naam en onder de verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan uit te oefenen. Mandatering kan zowel gebeuren aan ondergeschikten (gemeenteambtenaren) als aan niet-ondergeschikten (politieambtenaren of particulieren). Daadwerkelijke overdracht van de bevoegdheid tot het besluit tot bestuursdwang (delegatie) is niet toegestaan.

Mandatering van de bevoegdheid tot het nemen van bestuursdwangbesluiten ligt voor de hand als de gemeente van plan is min of meer permanente opruimacties te houden.

De daadwerkelijke uitvoering van bestuursdwang (het doorknippen van fietsslots, het vervoeren en het opslaan van de fietsen e.d.) kan in beginsel aan iedereen (ondergeschikten en niet-ondergeschikten) worden opgedragen.

Opslaan van de fietsen

Tot de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang behoort het meevoeren en opslaan van daarvoor vatbare zaken voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vereist.

Het gemeentebestuur heeft dus in beginsel de bevoegdheid fout gestalde fietsen mee te nemen en op te slaan. Het gemeentebestuur is ook bevoegd om in het kader van de uitoefening van bestuursdwang slots door te knippen of te door te snijden. De schade is in zo'n geval voor rekening van de eigenaar van de fiets. Daarbij geldt wel het vereiste van een zorgvuldige uitvoe-

² Zie P.J.J. van Buuren en F.C.M.A. Michiels, Bestuursdwang, Studiepockets staats- en bestuursrecht, Zwolle 1989.

ring. Zijn er verschillende manieren mogelijk om aan de overtreding een einde te maken, dan dient de voor de burger minst kostbare methode te worden toegepast.

Het gemeentebestuur draagt zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken. Indien de fiets niet binnen die termijn wordt opgehaald, is het gemeentebestuur bevoegd de in bewaring genomen fietsen na drie maanden (volgens de Gemeentewet) dan wel na 12 weken (volgens de WVW) te verkopen. Als verkoop niet mogelijk is, mag de gemeente de fiets wegschenken of laten vernietigen. De termijn van drie maanden kan worden teruggebracht tot minimaal 14 dagen indien de kosten van de opslag van een fiets in verhouding tot zijn waarde onevenredig hoog worden. Deze uitzonderingsbepaling is vooral bij fietswrakken van belang.

Kostenverhaal

De gemeente mag de kosten die gemoeid zijn met de uitoefening van bestuursdwang (i.c. het wegslepen en het opslaan van de fiets) verhalen op de overtreder. Het gemeentebestuur heeft de bevoegdheid de meegevoerde en opgeslagen goederen vast te houden totdat de verschuldigde kosten zijn voldaan (= recht van retentie).

Mogelijkheden van rechtsbescherming

Het besluit tot het toepassen van bestuursdwang is een beschikking. Dit betekent dat de eigenaar van de weggehaalde fiets bij de gemeente bezwaar tegen dit besluit kan aantekenen en vervolgens eventueel in beroep kan gaan bij de administratieve rechter. Bij toepassing van bestuursdwang zonder mededeling vooraf zal doorgaans geen sprake zijn van een schriftelijk besluit.

Dit zal wel het geval zijn als de derde tracé van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van kracht is (waarschijnlijk op 1 januari 1997). De bestuursdwangregeling die in de Awb wordt opgenomen schrijft namelijk voor dat, indien de beslissing tot het toepassen van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan worden gesteld, omdat er sprake is van een spoedeisend geval, dat zo spoedig mogelijk achteraf geschiedt.

De wijze waarop bestuursdwang wordt uitgevoerd is een aangelegenheid die aan de gewone rechter zal moeten worden voorgelegd. Dit betekent dat geschillen tussen de gemeente en de eigenaar van een fiets over onzorgvuldig handelen, schade aan de fiets en dergelijke aan de civiele rechter moeten worden voorgelegd.

Deze rechter kan de feitelijke bestuursdwang toetsen aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Zijn er verschillende manieren om aan de overtreding een einde te maken, dan vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat de voor de overtreder minst kostbare methode wordt toegepast. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij het weghalen van fietsen die aan kettingsloten vastzitten, de ketting niet in het midden moet worden doorgeknipt, waardoor de ketting niet meer bruikbaar is, maar aan het eind, in de buurt van het slot.

2.4 STALLINGSVOORSCHRIFTEN EN STALLINGSMOGELIJKHEDEN

Een van de onderzoeksvragen luidt: "In hoeverre kunnen stallingsvoorschriften met een goede juridische basis ook worden genomen wanneer de stallingsalternatieven onvoldoende zijn?" Een dergelijke vraag kan bij de strafrechter of bij de administratieve rechter aan de orde komen, wanneer een eigenaar van een fiets zich verweert tegen het opleggen van een strafrechtelijke

sanctie, respectievelijk beroep aantekent tegen het feit dat bestuursdwang is toegepast. Ondanks het feit dat ons geen rechtelijke uitspraak over deze materie bekend is, kan daarover wel iets worden gezegd.

Het kan als een vereiste van goed bestuur worden beschouwd dat gemeenten bij het treffen van stallingsvoorschriften nagaan of voldoende (overblijvende) stallingsmogelijkheden aanwezig zijn. Beantwoording van de vraag wat in een concreet geval als voldoende stallingsruimte kan worden beschouwd, is echter een beleidsmatige aangelegenheid waar een rechter zich in beginsel niet over zal uitspreken. De rechter kan wel een beoordeling geven van de zorgvuldigheid waarmee het besluit tot stand is gekomen. In dat geval bekijkt de rechter bijvoorbeeld of alle relevante belangen in ogenschouw zijn genomen, of alle betrokkenen zijn gehoord etc.

3. De juridische mogelijkheden van het opruimen van fietswrakken

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de juridische mogelijkheden van het opruimen van fietswrakken. Fietswrakken zijn fietsen die in zodanige staat van onderhoud verkeren dat er niet meer mee te rijden is en waarvan bovendien mag worden aangenomen dat de eigenaar er afstand van heeft gedaan.

In tegenstelling tot het weghalen van fout gestalde fietsen is bij het opruimen van fietswrakken geen eenduidige juridische grondslag aan te wijzen op grond waarvan gemeenten deze bevoegdheid hebben. In de praktijk blijken gemeenten een van de volgende juridische constructies te hanteren:

1. In de APV wordt een bepaling opgenomen met het verbod een fietswrak aan de openbare weg te plaatsen of te hebben. Het opruimen van fietswrakken wordt vervolgens opgevat als het toepassen van bestuursdwang.
2. Fietswrakken worden beschouwd als huishoudelijk afval of, om preciezer te zijn, als "zwerfvuil" of "grof vuil". De bevoegdheid van gemeenten om fietswrakken op te ruimen is in zo'n geval gestoeld op milieuwetgeving (Wet milieubeheer en de plaatselijke afvalstoffenverordening).
3. Fietswrakken worden beschouwd als gevonden voorwerpen, op grond waarvan de regeling van gevonden voorwerpen in het vijfde boek van het Burgerlijk Wetboek van toepassing kan worden verklaard.

In dit hoofdstuk worden deze drie juridische constructies behandeld.

3.2 OPRUIMACTIES OP GROND VAN DE APV

Wanneer de bevoegdheid tot het opruimen van fietswrakken wordt gebaseerd op de APV, wordt in de APV een bepaling opgenomen die luidt: "Het is verboden een fietswrak op de weg te hebben of te plaatsen" (artikel 65, lid 1, APV van de gemeente Utrecht), of woorden van gelijke strekking. Het daadwerkelijk opruimen van fietswrakken op basis van deze APV-bepaling is juridisch gezien het toepassen van bestuursdwang.

De nationale ombudsman heeft in zijn rapport van 25 april 1995 een "fietswrakkenactie" van de gemeentepolitie van Utrecht beoordeeld. De nationale ombudsman noemt in dit rapport een aantal voorwaarden waaraan opruimacties van fietswrakken volgens hem moeten voldoen.

In zijn overweging stelt de nationale ombudsman dat het bij fietswrakkenacties praktisch niet of nauwelijks mogelijk is de overtreders en eventueel andere belanghebbenden vooraf schriftelijk mededeling te doen van het besluit tot toepassing van bestuursdwang. In de regel zullen immers naam en adres van betrokkenen niet bij het bestuursorgaan bekend zijn. De nationale ombudsman acht om die reden een aankondiging in het plaatselijk dag- en wijkblad een aanvaardbare wijze om betrokkenen in kennis te stellen van het voornemen bestuursdwang toe te passen. Om in ieder geval recht te doen aan de strekking van de verplichting om de belanghebbenden vooraf schriftelijke

lijk te waarschuwen, stelt de nationale ombudsman drie voorwaarden aan zo'n aankondiging:

- De actie dient tijdig te worden aangekondigd, zodat betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld aan de overtreding een einde te maken.
- Er moet worden aangegeven wat precies onder een fietswrak wordt verstaan.
- Er moet worden vermeld na welke termijn de fietswrakken worden vernietigd. In zijn rapport stelt de nationale ombudsman dat de wettelijke bewaartermijn van drie maanden moet worden aangehouden. In zijn column in De Telegraaf van 4 maart 1995 waarin de Utrechtse casus wordt behandeld, stelt de nationale ombudsman dat in het geval van fietswrakken de bewaartermijn mag worden bekort tot 14 dagen.

3.3 OPRUIMACTIES OP GROND VAN MILIEUWETGEVING

Wanneer fietswrakken worden opgevat als huishoudelijk afval, kan de bevoegdheid van gemeenten om fietswrakken op te ruimen in beginsel op twee verschillende bepalingen worden gebaseerd.

Deze bevoegdheid kan in de eerste plaats worden gebaseerd op het verbod in de gemeentelijke Afvalstoffenverordening om huishoudelijke afvalstoffen op een andere wijze aan te bieden dan in de verordening is voorgeschreven. Het hebben of het plaatsen van een fietswrak aan de weg kan dan worden beschouwd als het in strijd met de Afvalstoffenverordening aanbieden van huishoudelijk afval. Het opruimen van fietswrakken is in deze gedachtengang het toepassen van bestuursdwang.

In de tweede plaats kan de bevoegdheid worden gebaseerd op artikel 10.11 van de Wet milieubeheer. Op grond van deze bepaling hebben gemeenten een algemene zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Uit hoofde van die zorgplicht hebben gemeenten de bevoegdheid al het zwerfvuil (waaronder fietswrakken) op te ruimen en te verwerken.

3.4 OPRUIMACTIES OP GROND VAN HET BURGERLIJK WETBOEK

Gemeenten kunnen fietswrakken beschouwen als gevonden voorwerpen. In dat geval zijn de artikelen 5 e.v. van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Deze bepalingen bevatten een regeling voor gevonden voorwerpen. Op grond van deze regeling is een gemeente bevoegd om onbeheerde zaken in bewaring te nemen. Wanneer het gaat om niet-kostbare zaken, is de burgemeester bevoegd om drie maanden na de inbewaringgeving de zaak voor rekening van de gemeente te verkopen of haar om niet aan een derde over te dragen of te vernietigen (boek 5 artikel 6, lid 2).

Gemeenten zouden in beginsel ook artikel 4 van boek 5 van toepassing kunnen verklaren. In dat geval worden fietswrakken beschouwd als niemands eigendom ("res nullius"). Artikel 4 luidt: "Hij die een aan niemand toebehorende zaak in bezit neemt, verkrijgt daarvan het eigendom." Gemeenten zijn in zo'n geval bevoegd tot het opruimen en (laten) vernietigen van de fietswrakken op grond van het feit dat ze eigenaar van de fietswrakken zijn geworden.

4. Opruimacties in vier gemeenten

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop vier gemeenten omgaan met het probleem van hinderlijk gestalde fietsen en fietswrakken. Achtereenvolgens komen aan de orde: Amsterdam, Breda, Eindhoven en Groningen.

4.2 AMSTERDAM

Het beleid ten aanzien van hinderlijk gestalde fietsen

De gemeente Amsterdam kent geen borden en/of APV-bepalingen die het stallen van fietsen op specifieke locaties verbieden. De gemeente kent alleen een regeling voor hinderlijk geplaatste fietsen. Artikel 10.6 van de APV luidt: "Het is verboden, een fiets of bromfiets: a. op zodanige wijze voor of tegen een gebouw te parkeren, dat daardoor voor een bewoner of gebruiker van dat gebouw de toegang of het uitzicht wordt belemmerd; b. op zodanige wijze op een voetpad of trottoir te parkeren, dat daardoor de doorgang wordt gehinderd of belemmerd."

Zeer incidenteel worden op basis van deze bepaling opruimacties ondernomen. De gemeente plaatst in zo'n geval tijdelijke borden, waarop staat vermeld dat alle hinderlijk geplaatste fietsen binnenkort zullen worden opgeruimd.

Per jaar worden in Amsterdam zo'n tien hinderlijk geplaatste fietsen op grond van het APV-artikel weggehaald. Het weghalen geschiedt door de reinigingspolitie. De reinigingspolitie is daartoe gemandateerd door het college van burgemeester en wethouders. Als regel wordt er een waarschuwingssticker op de fiets geplakt. Blijkt de fiets er de volgende dag nog te staan, dan wordt hij alsnog meegenomen. Alleen wanneer de fiets het overige verkeer ernstig hindert, wordt hij direct weggehaald.

Bij het weghalen van hinderlijk geplaatste fietsen wordt een vaste procedure gevolgd:

- Er worden foto's genomen van de fiets en de verkeerssituatie ter plaatse.
- Er wordt een formulier ingevuld, waarin de locatie, datum en tijd van inbeslagname, de kenmerken van het rijwiel en de kenmerken van het slot worden opgetekend. Een kopie van dit formulier gaat naar de politie en de boedelloods.
- De fiets wordt opgeslagen in een boedelloods voor een termijn van maximaal zes maanden.
- De eigenaar kan zijn fiets kosteloos terugkrijgen. Wanneer een fiets niet binnen zes maanden wordt opgehaald, wordt deze aan de boedelloods overgedragen en vervolgens op een openbare veiling ter verkoop aangeboden.

Het beleid ten aanzien van fietswrakken

In de binnenstad van Amsterdam worden per jaar zo'n 2.700 fietswrakken opgeruimd. De juridische grondslag voor deze opruimacties is artikel 26 van de Afvalstoffenverordening. Op grond van dit artikel is het verboden om fietsen die in onvoldoende staat van onderhoud en in een kennelijk verwaarloosde toestand verkeren, aanwezig te hebben op een voor het publiek zichtbare plaats.

De reinigingspolitie is belast met de handhaving van deze bepaling. De reinigingspolitie is ondergebracht bij de dienst Stedelijk Beheer, sector binnenstad. De ambtenaren van de reinigingspolitie hebben een bijzondere of algemene opsporingsbevoegdheid (binnenkort een buitengewone opsporingsbevoegdheid) en zijn belast met de handhaving van de Afvalstoffenverordening en verschillende bepalingen uit de APV. De reinigingspolitie is uitsluitend werkzaam in de binnenstad. Sommige stadsdelen hebben overigens een eigen reinigingspolitie.

Het daadwerkelijk verwijderen van de fietswrakken wordt in juridische zin beschouwd als inbeslagname op grond van het Wetboek van Strafvordering. De reinigingspolitie heeft van het Openbaar Ministerie toestemming gekregen om fietswrakken in beslag te nemen.

De opruimacties vinden, afhankelijk van het rayon, eens in de drie of vier weken plaats. Het verwijderen van de fietswrakken gebeurt in samenwerking met een reiniger van Stedelijk Beheer. De ambtenaren van de reinigingspolitie beoordelen of er al dan niet sprake is van een fietswraak. De reiniger is belast met de uitvoering van de opruimwerkzaamheden (doorsnijden en doorzagen van sloten e.d.). De reinigingspolitie werkt samen met het bureau Stadswacht. Twee stadswachten zijn gedetacheerd bij de reinigingspolitie. Ze zijn onder andere belast met inventariserende taken (zoals het inventariseren van fietswrakken).

In de lokale pers wordt zes maal per jaar in advertenties bekendgemaakt dat de reinigingspolitie fietswrakken opruimt. In deze advertenties wordt ook aangegeven wat onder een fietswraak wordt verstaan.

Om te beoordelen of er al dan niet sprake is van een fietswraak hanteert de reinigingspolitie drie criteria. De eerste twee criteria staan in artikel 26 van de gemeentelijke Afvalstoffenverordening genoemd. Op basis van deze criteria is sprake van een fietswraak, indien het:

- rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud verkeert (er is niet op te rijden), en
- in kennelijk verwaarloosde toestand verkeert (er is lang niet meer op gereden, de voormalige eigenaar heeft er kennelijk afstand van gedaan).

Het handboek van de reinigingspolitie voegt er een derde beoordelingscriterium aan toe. Het handboek stelt dat de twee criteria uit artikel 26 van de Afvalstoffenverordening tamelijk vaag zijn en aanvulling behoeven. Het derde criterium betreft de economische waarde. Op grond van het criterium "economische waarde" dient beoordeeld te worden of het betreffende voertuig met een redelijke investering weer functioneel kan worden gemaakt. Volgens dit criterium is sprake van een fietswraak indien meer kosten moeten worden gemaakt voor het opknappen dan de waarde van de fiets is.

Wanneer twijfel bestaat of er al dan niet sprake is van een fietswraak, wordt een waarschuwingssticker op de fiets geplakt. Wanneer de fiets er na enkele weken nog staat, wordt deze alsnog meegenomen. De dienst Stedelijk Beheer is tevreden over deze werkwijze. Het aantal klachten dat de dienst jaarlijks krijgt is zeer gering.

De fietswrakken werden altijd naar een schrootbedrijf gebracht. Dit leverde de gemeente zo'n f 2.500,- per jaar op. Onlangs zijn de fietswrakken ter beschikking gesteld aan een project in Senegal. De fietswrakken zijn overgedragen aan een stichting die de fietswrakken heeft overgebracht naar Senegal om er waterpompen ("velopompen") van te maken.

De gemeente heeft voor de overdracht van de fietswrakken aan de stichting toestemming van het Openbaar Ministerie gekregen. Het Openbaar Ministerie heeft als voorwaarde gesteld dat de fietswrakken uitsluitend voor niet-commerciële doelen mogen worden gebruikt. Het Wetboek van Strafvordering verbiedt namelijk dat in beslag genomen goederen in de handel worden gebracht.

De dienst Stedelijk Beheer bezint zich op mogelijkheden om vaker op deze wijze ideële doelen te ondersteunen. Een mogelijk probleem vormt echter de uitspraak van de nationale ombudsman in april 1995 over een fietswrakkenactie in de gemeente Utrecht. De nationale ombudsman heeft geoordeeld dat gemeenten de ingezamelde fietswrakken eerst enige tijd moeten opslaan, alvorens tot vernietiging kan worden overgegaan. De dienst Stedelijk Beheer zint nu op een wijze van opslaan van fietswrakken die de gemeente geen geld kost. Men denkt eraan om de organisaties die de fietswrakken willen hebben te verplichten deze wrakken eerst voor een bepaalde tijd op te slaan.

4.3 BREDA

Het beleid ten aanzien van hinderlijk gestalde fietsen

In de APV van de gemeente Breda is een bepaling opgenomen op basis waarvan de gemeente kan optreden tegen hinderlijk geplaatste fietsen. Deze bepaling is identiek aan artikel 2.4.11 van de model-APV van de VNG. Bovendien zijn op het stationsplein (= openbare weg) borden E3 neergezet, die het stallen van fietsen verbieden.

De gemeente Breda voert een gericht beleid tegen de overlast die gestalde fietsen veroorzaken in de binnenstad en rond het station. In het kader van dit beleid zijn de afgelopen jaren verschillende opruimacties uitgevoerd, waarbij verschillende partijen zijn betrokken. De trekkers- en aanstuuringsrol ligt bij de politie, en dan met name bij het Wijkteam Centrum. Andere betrokkenen zijn: de milieudienst van de gemeente, de spoorwegpolitie, het parkeerbedrijf, de beheerders van de fietsenstalling, de afdeling bestuur en juridische zaken (BJZ) en de dienst openbare werken.

De acties bestaan uit de volgende onderdelen:

1. Vooraankondiging: aanplakken van affiches, publicatie in de pers en het aanbieden van strooi-folders.
2. Preventief optreden: voor een periode van twee weken controle op eventueel gestolen fietsen en het verwijderen daarvan, verwijdering van schrootfietsen, inrichting van tijdelijke fietsenstalling.
3. Repressief optreden: registreren en afvoeren van fietsen naar de opslagplaats van de politie.
4. Evaluatie: na afloop van de actie wordt deze met de betrokkenen geëvalueerd, waarna de resultaten aan het college worden voorgelegd.

Bij repressief optreden wordt de volgende procedure gevolgd: verkeerd gestalde fietsen en bromfietsen worden voorzien van een label, waarin de actie wordt aangekondigd. Fietsen die een week later alsnog fout zijn gestald, worden op aanwijzing van de politie en onder politietoezicht opgeladen op een vrachtwagen en vervoerd naar de fietsenopslagplaats van de politie.

Indien de rechthebbende op het moment dat de politie deze wil gaan laden zijn fiets claimt, wordt deze niet opgeladen. Fietsen die reeds zijn opgeladen worden echter niet meer afgeladen. De

rechthebbende op een opgeladen fiets kan zijn fiets pas terugvorderen als deze is afgeladen bij de fietsenopslagplaats.

De opgeladen fietsen worden voorzien van een label met nummer. Van het opladen wordt een proces-verbaal opgemaakt, waarin het aantal opgeladen fietsen wordt opgenomen. Het proces-verbaal bevat tevens vermelding van de schade die de fietsen tijdens het laden, lossen of vervoeren hebben opgelopen. In het proces-verbaal wordt tevens verslag gedaan van het afladen bij de fietsenopslagplaats.

De eigenaren kunnen hun fiets op vastgestelde tijden ophalen tegen betaling van f 45,-. Ze dienen hun fiets te beschrijven op basis van gravures, uiterlijke kenmerken en bijzondere herkenningstekens. Geconstateerde schade moet worden gemeld via een schadeformulier, dat ter plaatse moet worden ingevuld en ingeleverd. De politie stuurt dit formulier naar BJZ.

Indien de fiets niet binnen een maand wordt opgehaald, wordt hij na twee maanden verkocht. De opbrengsten worden in een apart fonds gestort. Indien iemand na verkoop alsnog zijn fiets claimt en redelijkerwijs kan aantonen dat zijn fiets is verkocht, kan uit dit fonds een vergoeding worden gegeven voor de waarde van de fiets.

Momenteel wordt de bestuursrechtelijke aanpak enigszins in twijfel getrokken en bezint men zich op mogelijke alternatieven. Hiervoor vindt onder meer overleg plaats met het Openbaar Ministerie. Deze herbezinning heeft onder meer te maken met het feit dat de reikwijdte van de huidige APV-bepaling (zie paragraaf 2.2.2) een stuk kleiner is dan van de APV-bepaling uit 1978, waarop de eerdere acties waren gebaseerd.³ In ieder geval heeft deze herbezinning ertoe geleid dat bij de laatst gehouden opruimactie in juli 1995 geen enkele hinderlijk geplaatste fiets is meegenomen. Er zijn alleen waarschuwingen gegeven en er zijn fietswrakken opgeruimd.

Het beleid ten aanzien van fietswrakken

De gemeente Breda houdt zich ook bezig met het opruimen van fietswrakken. Hiervoor heeft de gemeente geen expliciete juridische grondslag. Men neemt echter aan dat de gemeente op basis van verschillende wettelijke bepalingen bevoegd is fietswrakken op te ruimen.

Men baseert zich allereerst op de plaatselijke Afvalstoffenverordening, en dan met name artikel 28. Dit artikel luidt: "Het is verboden om afvalstoffen te bewaren, op te slaan, aanwezig te hebben, achter te laten of te deponeren op een zodanige plaats dat deze vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats zintuiglijk waarneembaar zijn, tenzij het een handeling betreft in het kader van het zich ontdoen van afvalstoffen overeenkomstig het bepaalde in of krachtens deze verordening". Daarnaast wordt gewezen op de zorgplicht die de gemeente heeft voor (het ophalen van) achtergelaten afvalstoffen (artikel 10.11 Wet milieubeheer).

Indien de waarde van een fiets twijfelachtig is, wordt de fiets beschouwd als gevonden voorwerp. Deze fietsen worden behandeld overeenkomstig de regeling van gevonden voorwerpen in het

³ Artikel 38 van de APV 1978 luidt als volgt:

1. Het is verboden op of aan de weg of op voor het publiek toegankelijke plaatsen op zodanige wijze: a. een vervoermiddel dan wel enig ander voorwerp te plaatsen of te laten staan, dat daardoor de toegang tot of de uitgang uit een gebouw of erf wordt belemmerd; b. een bromfiets, fiets of enig ander voorwerp te plaatsen of te laten staan tegen gevels, beelden, monumenten, lantaarnpalen en overig straat- en verkeersmeubilair, afasteringen of hekken, dat daardoor overlast of schade wordt of kan worden veroorzaakt.
2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor zover daarin bij of krachtens de Wegenverkeerswet is voorzien, met name in het RVV 1990.

Burgerlijk Wetboek. Op grond hiervan worden dergelijke fietsen meegenomen en in bewaring gehouden.

Om vast te stellen of iets een fietswrak is (in Breda schrootfiets genoemd), hanteert de politie de volgende normen:

- een vervallen staat (bijvoorbeeld ernstig verroest, verteerde banden, slag in het wiel e.d.);
- ernstige gebreken (bijvoorbeeld vermissing van vitale onderdelen);
- verwaarloosd aantreffen (bijvoorbeeld stof op de fiets, spinrag).

Daarnaast onderscheidt men ook de "dubieuze fietswrakken". Dit zijn fietsen met de uiterlijke kenmerken van een fietswrak, maar waarvan niet aanstonds vaststaat dat de fiets niet meer in gebruik is.

4.4 EINDHOVEN

Het beleid ten aanzien van hinderlijk gestalde fietsen

In de gemeente Eindhoven maakt de aanpak van verkeerd gestalde fietsen deel uit van een omvattender beleid voor het centrum. In het kader van dit beleid is het gehele voetgangersgebied in het centrum heringericht. Daarbij is een situatie gecreëerd waarin het moeilijk is fietsen ergens aan vast te ketenen.

Om het centrum op een kwalitatief hoogwaardig niveau te houden hebben burgemeester en wethouders een aantal verkeersmaatregelen getroffen. Daarbij was het uitgangspunt het aantal verkeersborden tot een minimum te beperken. Om die reden is in het voetgangersgebied zoveel mogelijk gebruik gemaakt van zoneborden. Een van deze verkeersmaatregelen betreft het verbod om fietsen en bromfietsen te plaatsen tijdens de winkeluren. Daartoe zijn borden E3 geplaatst, met onderborden waarop staat: "geldt voor het gehele voetgangersgebied tijdens winkeluren".

De gemeente heeft de stadswachten belast met het weghalen van verkeerd gestalde fietsen in het winkelgebied. De losstaande fietsen worden verplaatst naar plekken waar het stallen wel is toegestaan. Vastgebonden fietsen laat men staan. Deze werkwijze heeft een aantal voordelen. Allereerst brengt de werkwijze geen administratieve procedures met zich mee. Bovendien wordt voorkomen dat burgers juridische procedures starten. Ten slotte heeft de werkwijze geen consequenties voor de eigenaren van de fietsen; er worden namelijk geen financiële sancties opgelegd. Aan deze verplaatsingsstrategie ligt een omvangrijke campagne ten grondslag, waarin vele posters werden verspreid, labels aan fietsen werden gehangen en voorlichting werd gegeven over onthefmogelijkheden voor invaliden.

Beleid ten aanzien van de fietswrakken

De gemeente Eindhoven ruimt ook fietswrakken op. Een fietswrak wordt door de gemeente aangemerkt als zwerfvuil en als zodanig gescheiden ingezameld. Indien de status van de fiets dubieus is, wordt de fiets voorzien van een label. Mocht aan de situatie van de betreffende fiets na twee weken nog niets zijn veranderd, dan wordt de fiets verwijderd en vernietigd - als het gaat om een wrak - of afgeleverd en opgeslagen bij de politie - indien het niet echt een wrak is.

De gemeente leidt de bevoegdheid om fietswrakken op te ruimen af uit een aantal juridische bepalingen. Bijvoorbeeld uit haar beheerstaak op grond van milieuwetgeving. De gemeente dient ervoor te zorgen dat de straten goed schoon worden gehouden. Een andere grondslag betreft zaakwaarneming wanneer het een gevonden voorwerp betreft. Tot slot biedt ook de APV nog twee aanknopingspunten op grond van de bepalingen over de bescherming van eigendommen:

- fietsen dienen te zijn voorzien van een deugdelijk slot en ook op slot worden achtergelaten;
- er mogen zich geen zichtbare goederen aan of in een onbeheerd voertuig bevinden.

Een van de plaatsen waar nogal eens moet worden opgetreden tegen fietswrakken is het stationsplein. De capaciteit van de betaalde stalling op en om het plein bleek iets tekort te schieten. Mede op basis van het sociale-veiligheidsplan van de NS-stations Zuid-Oost Brabant, waarin ook de nodige aandacht aan het thema "fiets" is besteed, is besloten over te gaan tot bijplaatsing van fietsklemmen op het stationsplein. De kosten die hiermee gepaard gaan worden gelijkelijk over gemeente en de NS verdeeld. De overweging is dat de gemeente eigenaar is van het plein, maar de NS net zoveel belang hebben. Verder wordt er door de NS voor gezorgd dat de stalling netjes is en wordt bestudeerd of de stalling deels geautomatiseerd kan worden. Twee maal per jaar houden de NS een fietstallingpromotie.

Los van deze preventieve acties voeren de NS samen met de gemeente ook repressieve acties. Deze acties worden uitgevoerd door de spoorwegpolitie, de regiopolitie en de stadswachten. Formeel heeft de spoorwegpolitie slechts bevoegdheden in het station en in de stalling. In de praktijk hebben zij een signaleringsfunctie voor de regiopolitie en de stadswachten en bieden zij ondersteuning.

Momenteel wordt ook overleg gevoerd om samen met de gemeente en de busonderneming te komen tot de aanstelling van een voorpleinconciërge, in het kader van een regeling om additionele arbeid te bevorderen.

De fietsklemmen worden dagelijks gecontroleerd en de echte fietswrakken worden gemerkt. Indien een wrak dagelijks twee weken achtereen wordt aangetroffen, wordt de fiets verwijderd en op een binnenplaats van de NS gestald. Nog eens twee weken later worden deze fietsen aangeboden aan de schroothandel.

Los van continue acties houdt de gemeente af en toe een grootschaliger actie op het stationsplein. De zogenaamde kwakkers worden dan door de NS en de gemeente vooraf gewaarschuwd; in een later stadium wordt er beboet en uiteindelijk worden kwakkers verwijderd van het plein.

Voor het plein hebben de meeste NS-stations een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente. Met betrekking tot fietswrakken en verkeerd gestalde fietsen wordt hierin ondermeer bepaald dat de NS naar vermogen voor eigen rekening zorgdragen voor de tussentijdse verwijdering van zwerfvuil. Bovendien zijn de NS verantwoordelijk voor de verwijdering van zwerfvuil in de nabijheid van de in- en uitgangen van het stationsgebouw.

Om overlast te voorkomen voeren het serviceteam van de NS, de spoorwegpolitie en de stadswacht Eindhoven de volgende acties uit, waarbij ieder zijn eigen kosten draagt:

- Het serviceteam⁴ verplaatst de fout geplaatste fietsen elke dag om omstreeks 8.00 uur, 11.00 uur en 16.00 uur en voorziet deze van een geel kaartje. Verder worden wrakken voorzien van een label. Vastliggende fietsen worden gemeld aan de spoorwegpolitie.

⁴ Het Serviceteam van de NS voert verschillende werkzaamheden uit ter ondersteuning van de spoorwegpolitie. Deze laatste heeft verschillende bevoegdheden namens het gemeentebestuur gekregen.

- De stadswacht voert tijdens de surveillancerondes dezelfde acties uit.
- De spoorwegpolitie knipt de vastliggende fietsen los en verplaatst deze naar de binnenplaats. Bij afgifte van de fiets aan de eigenaar wordt proces-verbaal opgemaakt. De wrakken die voorzien zijn van een label, worden door de spoorwegpolitie na 14 dagen verwijderd.

4.5 GRONINGEN

Het beleid ten aanzien van hinderlijk gestalde fietsen

Sinds oktober 1994 geldt in de gemeente Groningen in de directe omgeving van het station een stallingsverbod voor fietsen buiten de rekken en de klemmen. De directe aanleiding voor dit stallingsverbod was de opening van het nieuwe museum, tegenover het station. De grote aantallen chaotisch gestalde en neergekwakte fietsen werden beschouwd als ontsiering van het straatbeeld. Bovendien bestonden reeds lang klachten over hinderlijk geplaatste fietsen.

De gemeente stond voor de keuze: moeten we gebruikmaken van de Wegenverkeerswet of van de APV? De gemeente heeft gekozen voor een regeling op grond van de APV. Daarvoor had men twee redenen.

De eerste reden is dat de WVV het niet toestaat om bij het bord E3 (het verbod fietsen en bromfietsen te plaatsen) gebruik te maken van zoneborden. Dit betekent dat bij elk weggedeelte en bij elke inrit van een bushalte een verkeersbord zou moeten worden neergezet, wat in strijd is met het beleid van de gemeente om zo weinig mogelijk verkeersborden te plaatsen.

De tweede reden om gebruik te maken van de APV in plaats van de WVV is dat op basis van de APV gemakkelijker tot bestuursdwang (i.c. het weghalen van fout gestalde fietsen) kan worden overgegaan.

De wegsleepregeling van de WVV kent twee motieven op grond waarvan onmiddellijk (dat wil zeggen: zonder waarschuwing vooraf) voertuigen kunnen worden weggehaald: wanneer sprake is van hinder of wanneer de verkeersveiligheid in gevaar wordt gebracht. De bestuursdwangregeling van de Gemeentewet is wat dit betreft ruimer. De Gemeentewet spreekt alleen van "spoedeisende gevallen" op grond waarvan het bestuursorgaan zonder mededeling vooraf bestuursdwang mag toepassen. Op grond van jurisprudentie is duidelijk geworden dat er ook sprake is van spoedeisende gevallen als het gaat om kortstondige overtredingen en wanneer het praktisch niet mogelijk is vooraf een (schriftelijke) mededeling te geven.

De gemeente Groningen heeft een eigen bord ontworpen dat bij alle ingangen van het stationsplein is geplaatst. Op dit fantasiebord staan een afbeelding van het bord model E3 en de teksten: "zone", "behalve in de rekken of klemmen" en "gemeentelijke verordening". Men overweegt een onderbord eraan toe te voegen waarop wordt aangegeven dat fout gestalde fietsen worden weggehaald. Op dit moment worden fietsers gewaarschuwd via publiciteitscampagnes. Zo worden aan het begin van het school- en collegejaar alle scholen en faculteiten aangeschreven.

De politie is belast met de handhaving van de regeling. Het college van burgemeester en wethouders heeft daarom de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen gemandateerd aan de districtschef van het district Groningen/Haren. Een van de redenen om de politie met deze taak te belasten is dat de politie over een loods beschikt, waarin onder andere gestolen fietsen worden opgeslagen.

De politie controleert in principe elke dag de stationsomgeving op verkeerd geplaatste fietsen. Deze controle wordt verricht door medewerkers die geen reguliere politietaken uitoefenen. Om de politie te ontlasten is een banenpooler aangetrokken, die onder toezicht van de politiemedewerkers allerlei ondersteunende werkzaamheden verricht.

De weggehaalde fietsen worden voor een periode van drie maanden in een loods opgeslagen. De eigenaren van de fietsen dienen f 25,- te betalen om hun fiets terug te krijgen. Op deze wijze worden de kosten voor het weghalen en opslaan van de verkeerd gestalde fietsen verhaald op de eigenaren van die fietsen. Bovendien wordt zo voorkomen dat mensen hun fiets fout neerzetten met de bedoeling de fiets gratis en veilig bij de gemeente te kunnen stallen (bijvoorbeeld tijdens de vakantieperiode).

Bij het ophalen van de fiets krijgen de eigenaren het bestuursdwangbesluit uitgereikt. Daarin wordt aangegeven dat men bezwaar kan aantekenen. De gemeente Groningen loopt hiermee vooruit op de bestuursdwangregeling die in de Algemene wet bestuursrecht zal worden opgenomen. Deze regeling schrijft voor dat indien de beslissing tot het toepassen van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan worden gesteld, omdat er sprake is van een spoedeisend geval, dat zo spoedig mogelijk achteraf geschiedt.

In de periode van oktober 1994 tot en met augustus 1995 heeft de politie 2.095 fietsen weggehaald. Daarvan zijn er 1.130 weer door de eigenaren opgehaald.

In de APV van de gemeente Groningen is ook een excessenregeling opgenomen. Daartoe heeft de gemeente de bepaling uit de model-APV van de VNG overgenomen, die luidt: "Het is verboden op of aan de weg een fiets of een bromfiets te plaatsen of te laten staan tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw dan wel in de ingang van een portiek, indien: a. dit in strijd is met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of dat portiek; b. daardoor de ingang versperd wordt."

Het beleid ten aanzien van fietswrakken

De gemeente Groningen kent geen expliciete regeling voor het opruimen van fietswrakken. Men acht een dergelijke regeling niet nodig, omdat het opruimen van fietswrakken tot dusverre nog nooit problemen heeft opgeleverd. De fietswrakken worden beschouwd als grof vuil of als "res nullius" (niemands eigendom) en op grond hiervan opgeruimd.

In de gemeente worden geen aparte fietswrakkenacties gehouden. De fietswrakken in de omgeving van het station worden door de politie gesignaleerd in het kader van de controle op de fout gestalde fietsen. Daarbij hanteert de politie een vaste werkwijze, die overigens niet in een instructie is vastgelegd. De fietswrakken worden door de politie gemerkt met een kruis. Wanneer zo'n fiets er na drie weken nog staat, dan wordt hij weggehaald. Wanneer twijfel bestaat over de vraag of er sprake is van een fietswrak, dan wordt de fiets drie maanden opgeslagen.

In de rest van de stad worden fietswrakken opgeruimd wanneer omwonenden met een klacht komen (het "piepsysteem").

5. Aanbevelingen

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk doen wij aanbevelingen voor de manier waarop gemeenten juridisch deugdelijk en organisatorisch effectief kunnen optreden tegen hinderlijk geplaatste fietsen en klaarblijkelijk onbruikbare fietsen (fietswrakken). Bovendien doen wij enkele aanbevelingen aan de wetgever waardoor de WVV beter toepasbaar wordt op het fietsbeleid dat gemeenten voeren.

5.2 HINDERLIJK GEPLAATSTE FIETSEN VERWIJDEREN

1. Inbedden in een breder fietsbeleid

Juridische maatregelen in de vorm van stallingsverboden zouden onderdeel moeten zijn van een gemeentelijk beleid dat is gericht op het stimuleren van het gebruik van de fiets. Een belangrijke maatregel in dat kader is het zorgen voor voldoende stallingsvoorzieningen, zowel kwantitatief als kwalitatief (goed bereikbaar, "diefstalveilig" etc.). Pas als dergelijke stallingsvoorzieningen in voldoende mate aanwezig zijn, zou een gemeente als sluitstuk van het beleid maatregelen kunnen nemen om het stallen van fietsen op bepaalde plaatsen tegen te gaan. Deze volgorde van maatregelen is niet alleen van belang met het oog op de maatschappelijke acceptatie en de kosten van handhaving van het beleid, maar ook kan daarmee worden voorkomen dat stallingsmaatregelen leiden tot een afnemend gebruik van de fiets.

Wanneer stallingsmaatregelen noodzakelijk worden geacht, verdienen maatregelen in de fysieke sfeer in beginsel de voorkeur boven maatregelen in de juridische sfeer. Bij maatregelen in de fysieke sfeer moet worden gedacht aan het zodanig inrichten van een plein of straat dat het niet mogelijk is fietsen ergens aan vast te ketenen. Maatregelen in de fysieke sfeer hebben als voordeel dat er geen voorschriften behoeven te worden uitgevaardigd en/of borden geplaatst (deregulering). Bovendien is geen controle nodig.

2. Gebruikmaken van de APV

Gemeenten kunnen op twee manieren stallingsverboden in het leven roepen.

In de eerste plaats kunnen op basis van een verkeersbesluit krachtens de Wegenverkeerswet (WVV) borden worden geplaatst met het verbod fietsen te stallen (het bord model E3 uit Bijlage I van het RVV).

In de tweede plaats kunnen gemeenten in hun APV de bepaling opnemen dat burgemeester en wethouders (of de burgemeester) gebieden kunnen aanwijzen waar het verboden is fietsen en bromfietsen te plaatsen buiten de daarvoor aangewezen stallingsruimten.

Het is om twee redenen aan te bevelen gebruik te maken van de APV, in plaats van de WVV. De eerste reden is dat gemeenten ruimere mogelijkheden hebben fietsen weg te halen bij overtreding van een stallingsverbod op grond van de APV dan bij zo'n verbod krachtens de WVV. Het weghalen van fout gestalde fietsen is juridisch gezien het toepassen van bestuursdwang. De bestuursdwangregeling van de WVV kent slechts twee motieven op grond waarvan onmiddellijke

bestuursdwang (dat wil zeggen: zonder mededeling vooraf) kan worden toegepast. Namelijk wanneer de veiligheid op de weg in gevaar wordt gebracht of wanneer de vrijheid van het verkeer wordt belemmerd.

De bestuursdwangregeling van de Gemeentewet, die geldt bij overtreding van stallingsverboden op grond van de APV, is wat dat betreft ruimer. In de regeling van de bestuursdwangbevoegdheid in de Gemeentewet wordt geen nadere omschrijving van "spoedeisende gevallen" gegeven. In de juridische literatuur wordt op grond van jurisprudentie aangenomen dat ook sprake kan zijn van spoedeisende gevallen wanneer het gaat om zich herhalende of kortdurende overtredingen. Om in ieder geval recht te doen aan de strekking van de verplichting om de belanghebbenden vooraf mededeling te doen van het besluit om bestuursdwang toe te passen, zullen opruimacties wel van tevoren moeten worden aangekondigd. Dergelijke aankondigingen kunnen geschieden in de lokale en regionale kranten, maar ook door middel van het plaatsen van borden en onderborden.

Dit betekent dat bij overtreding van een stallingsverbod op grond van de APV wél en bij overtreding van een dergelijke verbod op grond van de WWV niet onmiddellijk fietsen kunnen worden weggehaald die fout gestald staan, maar die verder geen hinder of gevaar veroorzaken. Dit is vooral van belang voor gemeenten die stallingsverboden in het leven willen roepen mede om ontsiering van het straatbeeld tegen te gaan.

De tweede reden om gebruik te maken van de APV, in plaats van de WWV, is dat het niet is toegestaan om het verkeersbord E3 voor een geheel gebied (zone) van toepassing te verklaren. Dit betekent dat bij elk weggedeelte een bord geplaatst zal moeten worden.

Bij een stallingsverbod op grond van de APV kunnen gemeenten gebruik maken van eigen borden (fantasieborden) die wel voor een gehele zone van toepassing kunnen worden verklaard.

3. In acht nemen van zorgvuldigheidseisen

Het weghalen van fout gestalde fietsen is juridisch gezien het toepassen van bestuursdwang. Het gebruik van de bestuursdwangbevoegdheid is aan allerlei zorgvuldigheidseisen gebonden, die door de rechter kunnen worden getoetst. De belangrijkste zorgvuldigheidseisen zijn:

Bekendmaken van het beleid

Een gemeente zal haar voornemen om fout gestalde fietsen weg te halen van te voren bekend moeten maken. Deze bekendmaking kan het beste geschieden door het plaatsen van borden of onderborden ter plekke. Hierdoor wordt aan iedereen (ingezetene of niet-ingezetene van de gemeente) bekendgemaakt wat het beleid van de gemeente is.

Het opslaan van de fietsen

Tot de bevoegdheid bestuursdwang uit te oefenen behoort ook het opslaan van zaken voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vereist. In het geval van fout gestalde fietsen is het opslaan van deze fietsen in een afgesloten en/of bewaakte ruimte om een aantal redenen aan te bevelen. Ten eerste omdat degene die bestuursdwang uitoefent de zorg draagt voor de meegevoerde zaken. Het veilig opslaan van weggehaalde fietsen zal vooral nodig zijn als sloten zijn doorgeknipt. Het opslaan van fietsen is ten tweede aan te bevelen in verband met het retentierecht. Gemeenten mogen de kosten die gemoeid zijn met de uitoefening van bestuursdwang (i.c. het wegslepen en het opslaan van de fiets) verhalen op de overtreder. In dat kader hebben ze de bevoegdheid om

de meegevoerde en opgeslagen goederen vast te houden totdat de verschuldigde kosten zijn voldaan.

Registratie

Wanneer een fout gestalde fiets met gebruikmaking van de bestuursdwangbevoegdheid wordt verwijderd is registratie noodzakelijk. De volgende zaken moeten in ieder geval worden vastgelegd:

- stallingslocatie waar de fiets is aangetroffen;
- omschrijving van de fiets (dames/heren, merk, type, kleur, framenummer, eventueel postcode, bijzondere kenmerken);
- opslaglocatie en depotvolgnummer;
- of de fiets op slot stond;
- of de fiets vastgeketend stond en of het slot is doorgeknipt;
- datum van verwijdering;
- grondslag waarop de fiets als fout gestald is aangemerkt;
- welke dienstdoende ambtenaar de fiets heeft verwijderd.

5.3 FIETSWRAKKEN OPRUIMEN

Er blijkt geen eenduidige juridische basis te zijn voor het opruimen van fietswrakken. In de praktijk blijken gemeenten een van de volgende juridische constructies te hanteren:

1. In de APV wordt een bepaling opgenomen met het verbod een fietswrak op de openbare weg te hebben of te plaatsen. Het opruimen van fietswrakken wordt vervolgens opgevat als het toepassen van bestuursdwang.
2. Fietswrakken worden beschouwd als huishoudelijk afval of, om preciezer te zijn, als "zwerfvuil" of "grof vuil". De bevoegdheid van gemeenten om fietswrakken op te ruimen is in zo'n geval gestoeld op milieuwetgeving (Wet milieubeheer en de plaatselijke Afvalstoffenverordening).
3. Fietswrakken worden beschouwd als gevonden voorwerpen, op grond waarvan de regeling van gevonden voorwerpen in het vijfde boek van het Burgerlijk Wetboek van toepassing kan worden verklaard.

Gebleken is dat alle drie de mogelijkheden resulteren in het gewenste doel. Het is echter aan te bevelen acties te baseren op een APV-bepaling. Een APV-bepaling bevat een expliciet verbod en is daardoor helderder, zowel voor de gemeente als voor de fietsers. De andere twee opties geven meer stof tot discussie.

Ongeacht de juridische grondslag die gemeenten hanteren voor hun opruimacties van fietswrakken, zullen deze acties aan bepaalde zorgvuldigheidseisen moeten voldoen. Deze zorgvuldigheidseisen, die hieronder worden geformuleerd, zijn gebaseerd op het oordeel van de nationale ombudsman over een fietswrakkenactie in Utrecht.

1. De acties dienen tijdig te worden aangekondigd

De actie dient tijdig te worden aangekondigd, zodat betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld aan de overtreding een einde te maken. Dergelijke aankondigingen kunnen worden gedaan in de plaatselijke of regionale bladen (bijvoorbeeld in de gemeentelijke mededelingenrubriek). Wanneer een gemeente min of meer permanente opruimacties houdt, zullen deze aankondigen regelmatig (bijvoorbeeld eens in de twee maanden) herhaald moeten worden.

2. Duidelijke definitie van een fietswraak

Gemeenten zullen in hun aankondigingen moeten aangeven wat precies onder een fietswraak moet worden verstaan.

Om ervan verzekerd te zijn dat degenen die belast zijn met het daadwerkelijk opruimen van de fietswraakken zorgvuldig te werk gaan, is het aan te bevelen een handleiding op te stellen waarin een scherpe definitie van het begrip "fietswraak" wordt gegeven.

Een voorbeeld van een werkbare definitie van een fietswraak hebben wij aangetroffen bij de reinigingspolitie van de gemeente Amsterdam. In de opvatting van deze organisatie is sprake van een fietswraak, indien het:

- in onvoldoende staat van onderhoud verkeert (er is niet mee te rijden), èn
- in verwaarloosde toestand verkeert (er is lang niet meer op gereden, de voormalige eigenaar heeft er kennelijk afstand van gedaan), èn
- een geringe economische waarde heeft (er moeten meer kosten worden gemaakt voor het opknappen dan de waarde van de fiets is).

3. Opslagtermijn

Voordat fietswraakken vernietigd kunnen worden, zullen zij enige tijd moeten worden opgeslagen. De eigenaar van de fiets of het fietswraak krijgt op deze wijze gelegenheid zijn eigendom te claimen.

In hun aankondiging zullen gemeenten bekend moeten maken welke opslagtermijn zij hanteren. Op grond van de Gemeentewet dienen fietswraakken overigens minimaal 14 dagen opgeslagen te worden.

5.4 AANBEVELINGEN AAN DE WETGEVER

Het feit dat gemeenten stallingsverboden het beste kunnen baseren op de APV, in plaats van op de WVV, en het beste eigen borden kunnen gebruiken, in plaats van bord E3 uit Bijlage I van het RVV, heeft te maken met manco's in de WVV en de daarop gebaseerde regelingen. Deze manco's komen voort uit het feit dat de WVV met name is geschreven met het oog op het gemotoriseerde verkeer en niet op de fiets. De manco's zijn waarschijnlijk onbedoeld ontstaan en verdienen om die reden correctie.

In de eerste plaats zou de wetgever de mogelijkheid moeten overwegen om het bord model E3 ook voor een bepaald gebied (zone) van toepassing te verklaren.

Voor de mogelijkheid het bord E3 als zonebord toe te passen pleiten twee argumenten.

Allereerst wordt het gebruik van verkeerstekens geüniformeerd, wat leidt tot meer duidelijkheid voor de weggebruiker. Daarnaast kan het aantal te plaatsen verkeersborden worden beperkt. Dit komt zowel de gemeentelijke financiën als de overzichtelijkheid op straat ten goede.

De wetgever zou in de tweede plaats de regeling bestuursdwang in de WVV tegen het licht moeten houden. Deze regeling verschilt van de bestuursdwangregeling in de Gemeentewet waar het gaat om spoedeisende gevallen. De WVV is op dit punt veel strikter en derhalve minder makkelijk toepasbaar. Herziening van de wegsleepregeling of toevoeging van een regeling specifiek voor verkeerd gestalde fietsen is daarom aan te bevelen.

SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
verricht binnen de volgende clusters,
onderzoeks- en advieswerkzaamheden
gericht op het lokaal- bestuurlijk niveau:

- . Bestuurlijke Organisatie
- . Welzijn
- . Ordening en Milieu
- . Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
- . Internationale Projecten

Voor informatie over onze dienstverlening,
of een afspraak, kunt u contact opnemen met
het secretariaat van SGBO:

T [070] 3 73 83 57

F [070] 3 63 93 45

SGBO