



Artikelsgewijze toelichting

Algemene Plaatselijke Verordening Harderwijk

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1:1 Begripsbepalingen

In dit artikel wordt een aantal begrippen dat in de verordening wordt gehanteerd, gedefinieerd. Van een aantal specifieke begrippen zijn in de desbetreffende afdeling of paragraaf definities opgenomen. Ten aanzien van de in artikel 1.1 opgenomen definities kan het volgen de worden opgemerkt.

Bebouwde kom (sub a)

De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is beperkt tot de bebouwde kom. Als definitie is gehanteerd het gebied binnen de grenzen van de bebouwde kom die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.

Bevoegd gezag (sub b)

Met het begrip "bevoegd gezag" wordt aangehaakt bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Die is van toepassing op de vergunning voor aanleg of veranderen van een weg (artikel 2:11) en het vellen van houtopstanden (artikel 4:11). De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo, en de vergunning voor het vellen van houtopstanden in artikel 2.2, eerste lid, onder g. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (artikel 2:10). De ontheffing voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo. Zie verder de toelichting bij artikel 2:10.

De omgevingsvergunning wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingsverlening niet bij het College van burgemeester en wethouders, maar bij het College van Gedeputeerde Staten en in enkele gevallen bij een Minister. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

Zie verder ook de toelichting bij de artikelen 2:10, 2:11 en 4:11 van deze verordening.

Daarnaast komt in de APV op verschillende plaatsen de term "bevoegd bestuursorgaan" voor. Daarmee wordt dan bedoeld op ofwel het College van burgemeester en wethouders, ofwel de burgemeester. De Wabo brengt hierin geen verandering.

Bouwwerk (sub c)

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1 van de (Model-) Bouwverordening: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren". Omdat de verwachting is dat op termijn de (Model-)Bouwverordening zal verdwijnen, is deze definitie alvast rechtstreeks opgenomen in de APV zelf en niet meer alleen een verwijzing opgenomen.

Bromfiets (sub d)

Deze definitiebepaling spreekt voor zich.

College (sub e)

Deze definitiebepaling spreekt voor zich.

Gebouw (sub f)

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1, onder c, van de Woningwet: "elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt".

Handelsreclame (sub g)

In het vierde lid van artikel 7 van de Grondwet, betreffende de vrijheid van meningsuiting, wordt handelsreclame (commerciële reclame) met zoveel woorden buiten de werking van dit artikel geplaatst. Dit is vooral van belang in verband met het bepaalde in het eerste lid van artikel 7, dat zich volgens vaste jurisprudentie verzet tegen een vergunningsstelsel voor de verspreiding van gedrukte stukken e.d.

Aan 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. Dit betekent niet dat handelsreclame helemaal niet beschermd wordt. Voorschriften voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 19 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) IV moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningsstelsel.

Motorvoertuig (sub h)

Deze definitiebepaling spreekt voor zich.

Openbaar water (sub i)

Een 'openbaar water' in de zin van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) is ieder water, dat open staat voor het publiek. "Openbaar" is hier dus synoniem aan "feitelijk voor het publiek toegankelijk".

Openbare plaats (sub j)

Hiervoor is aangehaakt bij de Wet openbare manifestaties (Wom).

Artikel 1, eerste lid, van de Wom bepaalt wat een openbare plaats is, namelijk een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik open staat voor het publiek. Deze definitie kent dus twee criteria.

Ten eerste moet de plaats open staan voor het publiek. Dat wil volgens de memorie van toelichting zeggen "dat in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn (...). Dat de plaats "open staat" betekent verder dat geen sprake is van een meldingsplicht, de eis van voorafgaand verlof, of de heffing van een toegangsprijs voor het betreden van de plaats".

Op grond hiervan zijn bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken geen "openbare plaatsen". Ook de hal van het gemeentehuis valt buiten het begrip "openbare plaats".

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. "De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoopt", aldus de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16).

Voorbeelden van openbare plaatsen in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wom zijn: openbare wegen, plantsoenen, speelweiden en parken en vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden, openbare waterwegen en recreatieplassen.

Omdat de definitie van het begrip "openbare plaats" ook een aantal "besloten plaatsen" als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, van de Wom expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (TK 1986-1987, 19 427, nr. 5, p. 11-13, en nr. 6).

Parkeren (sub k)

Deze definitiebepaling spreekt voor zich.

Rechthebbende (sub l)

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

Voertuig (sub m)

Deze definitiebepaling spreekt voor zich.

Weg (sub n)

Uit de begripsomschrijving van 'openbare plaats' blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt.

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 vallen bijvoorbeeld voortuinen van huizen en andere open ruimtes die aan de weg zijn gelegen. Daaronder valt echter niet wat zich binnenshuis bevindt of afspeelt.

Ook treinstations vallen in beginsel buiten het bereik van de APV. Artikel 27 van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer regelen het bevoegd gezag inzake veiligheid, orde en rust op en om stations. Tegenwoordig hebben veel stations echter ook een doorloopfunctie, en zijn er bijvoorbeeld winkels in aanwezig. Dan zijn deze doorgangen in stations weliswaar geen weg, maar wel openbare plaats.

Artikel 1:2 Beslistermijn

Het merendeel van de aanvragen kan binnen acht weken worden afgewerkt. De meer omvangrijke aanvragen, zeker die waarvoor de adviezen van meerdere instanties moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verlenging van de beslistermijn biedt dan uitkomst, ook wanneer een verzoek om vergunning, gelet op het tijdstip van indiening, nog niet op zijn merites kan worden beoordeeld. Dit artikel bevat ook een opsomming van vergunningen/ontheffingen waarvoor de 'lex silencio positivo' wel of niet geldt. De 'lex silencio positivo' houdt in dat de gevraagde vergunning of ontheffing automatisch is verleend als niet op tijd op de aanvraag is beslist en de beslistermijn ook niet tijdig is verdaagd.

Artikel 1:3 Indiening aanvraag

Dit artikel is vervallen, omdat artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht hierin al voorziet. In dit artikel is geregeld dat een onvolledige aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld als na een verzoek om aanvulling de aanvraag niet tijdig en/of niet correct is aangevuld.

Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen

In literatuur en jurisprudentie is men het erover eens dat de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften in beginsel aanwezig is in die gevallen waarin het al dan niet verlenen van die vergunning of ontheffing ter vrije beslissing staat van het beschikkende orgaan. Toch verdient het uit een oogpunt van duidelijkheid aanbeveling deze bevoegdheid uitdrukkelijk vast te leggen. Daarbij moet ook — ten overvloede — worden aangegeven dat die voorschriften uitsluitend mogen strekken ter bescherming van de belangen in verband waarmee het vereiste van vergunning of ontheffing is gesteld.

Niet-nakoming van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning of ontheffing dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 is deze intrekkingbevoegdheid vastgelegd.

In artikel 6:1 wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde met straf bedreigd. Daardoor is ook het overtreden van aan een vergunning/ontheffing verbonden voorschriften met straf bedreigd.

Tweede lid

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord.

Wanneer bij het creëren van een vergunning- of ontheffingsplicht de formulering wordt gebruikt "het is verboden om ... te doen zonder vergunning/ontheffing van ... of in afwijking daarvan", dan is een bepaling als in het tweede lid niet nodig. Het handelen in strijd met een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift is dan immers ook verboden en levert dus een overtreding op waartegen met een last onder bestuursdwang kan worden opgetreden. In deze APV wordt deze formulering gebruikt in bijvoorbeeld artikel 2:25 (evenementenvergunning).

Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn o.g.v. artikel 2.2 van de Wabo, is noch de formulering "of in afwijking daarvan", noch een bepaling à la artikel 1:4, tweede lid, nodig. De reden is dat artikel 2.3, aanhef en onder c, van de Wabo het handelen in strijd met een vergunningsvoorschrift al heeft verboden. In deze APV gaat het hierbij bijvoorbeeld om de artikelen 2:11 ((omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg), 2:12 (maken, veranderen van een uitweg) en 4:11 (omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden).

Voor alle andere vergunningen of ontheffingen op basis van de APV is het tweede lid van artikel 1:4 wel nodig. Handelen in strijd met zo'n vergunning of ontheffing levert dan strijd op met artikel 1:4, tweede lid, jo. het vergunningsvoorschrift. Daartegen kan met bestuursdwang worden opgetreden.

Dienstenrichtlijn

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoire, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Op grond van het vijfde lid van artikel 10 wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningvoorwaarden is voldaan.

In de algemene strafbepaling die in deze model-APV is opgenomen (artikel 6:1) wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde met straf bedreigd. Daardoor staat ook straf op het overtreden van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn.

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

Een vergunning wordt persoonlijk genoemd, als die alleen of vooral is verleend vanwege de persoon van de vergunningaanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma of een bewijs van onbesproken levensgedrag). De persoonlijke vergunning is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling dat uitdrukkelijk bepaalt. Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet). Deze wet bepaalt dat voor het verkrijgen van een vergunning de nodige diploma's moeten zijn gehaald. Een persoonlijke vergunning is ook de standplaatsvergunning. Dit vanwege het persoonlijke karakter van de ambulante handel en omdat het aantal aanvragen om vergunning het aantal te verlenen vergunningen meestal verre overtreft. Het zou onredelijk zijn als een standplaatsvergunning zonder meer kan worden overgedragen aan een andere terwijl een groot aantal aanvragers op de wachtlijst staat.

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De in het eerste lid genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter ("kan"). Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften leiden tot intrekking van de vergunning. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

Onder d wordt grondslag geboden om een vergunning in te trekken als die langere tijd niet is gebruikt, bijvoorbeeld bij het innemen van een standplaats.

Als het bestuursorgaan overweegt om de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, dient het de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun bedenkingen in te dienen (artikel 4:8 van de Awb).

Jurisprudentie

Gelet op artikel. 1:6 van de APV in samenhang gelezen met artikel. 2.1.4.1, tweede lid (oud), van de APV was de burgemeester in het onderhavige geval bevoegd de vergunning in te trekken. Intrekking van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding. Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende. ABRs 11-06-2003, 200205273/1, JG 03.0125, met noot M. Geertsema.

Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking c.q. wijziging wordt overgegaan. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

Artikel 1:7 Termijnen

Artikel 1:7 bepaalt dat de vergunning of ontheffing in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Dit vloeit mede voort uit artikel 11 van de Dienstenrichtlijn, dat stelt dat vergunningen geen beperkte geldingsduur mogen hebben, tenzij:

- a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;
- c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

Over punt b.: Uit de Europese Dienstenrichtlijn volgt dat een vergunning in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Maar wanneer het aantal vergunningen logischerwijs beperkt is, bijvoorbeeld omdat de gemeente geen onbeperkt grondgebied heeft, mag de markt juist niet gesloten blijven voor nieuwe aanbieders omdat de bestaande aanbieders voor onbepaalde tijd alle beschikbare vergunningen in handen hebben. In dat geval moet geregeld een transparante en onpartijdige "herverdeling" van de schaarse vergunningen worden georganiseerd.

Over punt c: Als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Sommige vergunningen lenen zich uit de aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

Artikel 1:6 bepaalt dat bij gewijzigde omstandigheden de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Het ligt ook daarom in de rede dat een vergunning voor onbepaalde duur blijft gelden indien de omstandigheden niet wijzigen. Pas bij gewijzigde omstandigheden dient de vergunning opnieuw te worden gezien. Ook daarbij wordt rekening gehouden met de noodzaak- en proportionaliteitseis. Bij geringe wijziging van omstandigheden die geen gevolgen hebben voor het algemeen belang, kan de vergunning niet worden gewijzigd of ingetrokken. De noodzaak daarvoor ontbreekt.

Tweede lid

Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 02-11-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2927) blijkt dat voor onbepaalde tijd verleende vergunningen zich niet altijd verdragen met het formele gelijkheidsbeginsel. Bij schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan

immers het gevolg zijn dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat onbepaalde tijd en schaarse vergunningen zich niet met elkaar verdragen.

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

Eerste lid

De genoemde gronden voor het weigeren van een vergunning of ontheffing gelden voor alle vergunningen en ontheffingen die in de APV worden genoemd. Alleen als er voor een vergunning andere weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd.

Vanouds is de APV een openbare orde en overlastverordening. Het begrip 'overlast' komt in het recht van de Europese Gemeenschappen (hierna: EG-recht) bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over overlast. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving/het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder, overlast veroorzaakt door stof, afval e.d. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid.

De verkeersveiligheid valt aan te merken als een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 9 van de Dienstenrichtlijn. Maar ook is er sprake van een belang dat te scharen valt onder de volksgezondheid, als het voorkomen van verkeersslachtoffers het te beschermen belang betreft.

Veiligheid van personen en gezondheid Deze gronden waarop voorheen een evenementenvergunning kon worden geweigerd, bijvoorbeeld bij het uitbreken van mond- en klauwzeer (gezondheid) kunnen als een belang van volksgezondheid worden aangemerkt.

Zedelijkheid

Het begrip zedelijkheid valt onder het begrip openbare orde. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling aan het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een 'zedelijkheidsaspect' hebben.

Voorzieningenniveau bij standplaatsen

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hoewel het concurrentiebelang maakt dat een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt en dit belang vrijwel altijd een rol speelt bij de beslissing om een zaak aan te spannen, is het reguleren van concurrentie geen belang van de overheid. Bijvoorbeeld: ABRvS 26-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, m.n. rechtsoverweging 7.4.

Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsvergunningen waar (mede) diensten worden verleend niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Het blijft echter nog wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren bij een standplaats voor het verkopen van goederen (zie artikel 5:18, derde lid, onder b). Daarop is de richtlijn immers niet van toepassing.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000 In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatige verblijf blijkt. Artikel 8.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vw 2000 geen aanspraak kan maken op de toekenning van vergunningen en ontheffingen door bestuursorganen van o.m. gemeenten, voor zover die betrekking hebben op standplaatsen, markten, venten, collecteren, evenementen of beroepsmatige dan wel bedrijfsmatige activiteiten.

Tweede lid

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo

gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten. Wel moet de aanvrager de kans krijgen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, zoals voorheen was gedaan in artikel 1:3 ten aanzien van aanvragen die werden ingediend minder dan drie weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig had.

Het is echter weinig zinvol – voor zowel de gemeente als de aanvrager – om te beginnen met een inhoudelijke toetsing van een aanvraag als door het (late) tijdstip van indienen van de aanvraag een –volledige en – goede beoordeling hiervan niet redelijkerwijs mogelijk is vóór de beoogde datum van de activiteit waarvoor de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft. Een vergunning of ontheffing zal in dergelijke gevallen niet (tijdig) verleend kunnen worden. Zie in dit verband ook artikel 3:2 van de Awb. Een (snelle) weigering schept (snel) duidelijkheid voor de aanvrager en voorkomt een onnodige inspanning aan de kant van de gemeente. Het tweede lid biedt nu een weigeringsgrondslag voor dergelijke gevallen, voor zover de betreffende aanvraag is ingediend minder dan drie weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is. Voor bepaalde vergunningen geldt een langere termijn, dit staat dan in de bepalingen die over dat onderwerp gaan. Bijvoorbeeld bij evenementen moet de aanvraag minimaal 12 weken van tevoren zijn ingediend.

HOOFDSTUK 2 OPENBARE ORDE

Afdeling 1 Bestrijding van ongeregelheden

In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen om zowel het gebruik als de bruikbaarheid van de weg in goede banen te geleiden. De diverse functies van de straat, onder andere voor demonstraties, optochten, feesten e.d. vragen om een scheiding dan wel regulering van het gebruik.

Artikel 2:1 Samensholling en ongeregelheden

Eerste lid

Het begrip "samensholling" is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr): "Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdt na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samensholling, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie."

Zie hierover de in het commentaar bij het tweede lid genoemde jurisprudentie. Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samensholling het karakter heeft van bijvoorbeeld een betoging. Gelet op de Wet openbare manifestaties moeten dit soort samenshollingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. In het vijfde lid is dit dan ook gebeurd.

Tweede lid

In het tweede lid wordt aan de burger de verplichting opgelegd om zich op bevel van een politieambtenaar te verwijderen van een openbare plaats bij (dreigende) ongeregelheden.

De bevoegdheid van de politie om bevelen te geven volgt uit artikel 2 van de Politiewet 1993. Artikel 2:1, tweede lid, van deze APV bevat het geven van een bevel in een concreet geval. Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via artikel 6:1 van deze APV.

Ook in het proces- verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1 jo. het desbetreffende strafartikel van de gemeentelijke APV (artikel 6:1 van deze APV).

Naast de politiebevelen ex artikel 2:1 APV blijven uiteraard ook de bevelen van de burgemeester in het kader van diens openbare-ordebevoegdheden mogelijk. Bevelen van de burgemeester, bijvoorbeeld op grond van de Gemeentewet, of aanwijzingen in het kader van de Wet Openbare Manifestaties die de politie in mandaat uitvoert en die niet worden opgevolgd, kunnen nog steeds strafbaar worden gesteld op grond van artikel 184, eerste lid, van het WvSr Wetboek van Strafrecht.

Geweld tegen hulpverleners De laatste jaren is het hinderen van hulpverleners, met name brandweer en ambulancepersoneel een toenemend probleem. Hoewel het een pijnlijke constatering is dat de politie soms nodig is om mensen wier beroep het is om anderen te helpen hun werk te laten doen, biedt dit artikel wel een handvat om verwijderingsbevelen te geven en om diegenen die daaraan niet voldoen te vervolgen.

De gemeente Amsterdam heeft het voornemen om op die manier enige tijd gericht tegen het probleem op te treden.

Jurisprudentie

Oordeel van de politie is element van gemeentelijke strafbepaling. HR 12- 02- 1940, NJ 140, 622, AB 1940, p. 744, Gst. 1940, p. 125 (Haags tippelverbod). Zie ook: HR 02- 06- 1903, W. 7938, Gst., 2715 (APV Amsterdam); HR 20- 01- 1936, NJ 1936, 343, Gst. 1936, p. 90, AB 1936, p. 558 (APV Amsterdam); HR 03- 06- 1969, NJ 1969, 411, AB 1970, p. 17, OB 1971, XIV.3, nr. 30391, NG 1970, p. 616, m.nt. H.R.G. Veldkamp (APV Amsterdam) en HR 17- 03- 1970, NJ 1970, 331, OB 1971, X.4, nr. 31108, NG 1971, p. 292 (APV Arnhem).

Van een volksoptocht ex artikel 186 van het WvSr is sprake als een menigte zich verzamelt. De openbare orde hoeft niet te worden verstoord. HR 26-02-1991, NJ 1991, 512 en HR 14-01-1992, NJ 1992, 380.

Relatie tussen APV bepaling en artikel 184 en 186 van het WvSr. Aanvulling van de gemeentelijke wetgever erkend. HR 02- 06- 1903, W. 7938 (APV Amsterdam) en HR 25- 06- 1963, NJ 1964, 239, m.nt. B.V.A. Röling (samenscholingsarrest).

HR 29-01-2008, NJ 2008, 206, LJN BB4108: Voor een bevel of vordering 'krachtens wettelijk voorschrift' gedaan als bedoeld in artikel. 184, eerste lid, van het WvSr is vereist dat het betreffende voorschrift uitdrukkelijk inhoudt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het geven van een bevel of het doen van een vordering. Artikel 2 van de Politiewet 1993 bevat een algemene taakomschrijving voor de politie en kan niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven waaraan op straffe van overtreding van artikel 184, eerste lid, van het WvSr moet worden voldaan. Artikel 2 van de Politiewet 1993 kan wel worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift ter uitvoering waarvan de in artikel 184 van het WvSr bedoelde ambtenaren handelingen kunnen ondernemen waarvan het beletten, belemmeren of verijdelen overtreding van artikel. 184, eerste lid, van het WvSr kan opleveren.

LJN BM9992, Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 30 juni 2010: Nu artikel. 7 van de APV Tilburg niet uitdrukkelijk bepaalt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van een vordering als bedoeld in artikel 184 van het WvSr, wordt de verdachte vrijgesproken van de ten laste gelegde overtreding van artikel 184 van het WvSr.

LJN BO4382, Gerechtshof Leeuwarden, 16 november -11-2010: Aan verdachte is onder 2 ten laste gelegd dat hij opzettelijk een bevel of vordering krachtens artikel 2.3.1.7. en/of 2.1.1.1. van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente [gemeente] (hierna: APV), in elk geval krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid, van het van het WvSr Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) beschreven misdrijf vereist een krachtens wettelijk voorschrift gedane vordering. Een dergelijk voorschrift moet uitdrukkelijk inhouden dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van een vordering. Het hof overweegt dat de artikelen 2.3.1.7. en 2.1.1.1. van de APV niet uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid bevatten. Derhalve zijn deze artikelen geen "wettelijk voorschrift" in de zin van artikel 184, eerste lid, van het WvSr. Voorts kan ook artikel 2 van de Politiewet 1993 niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven, waaraan op straffe van overtreding van artikel 184 van het WvSr moet worden voldaan.

Afdeling 2 Betoging

Artikel 2:2 Optochten Gereserveerd.

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

Dit artikel is gebaseerd op enkele artikelen uit de Wom. De Wom beoogt een eenvormige regeling te geven voor de activiteiten die onder de bescherming van de artikelen 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en 9 (recht tot vergadering en betoging) van de Grondwet vallen. Het gaat daarbij met name om betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging voor zover die op openbare plaatsen gehouden worden. Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op 'andere dan openbare plaatsen' kent de WOM uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 van de WOM), zie hieronder.

In artikel 1 van de WOM wordt in het eerste lid 'openbare plaats' gedefinieerd als: "een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek". In het tweede lid is bepaald dat daaronder niet is begrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (een kerk, moskee, synagoge of een ander gebouw dat met name wordt gebruikt voor godsdienstige of levensbeschouwelijke doelen). Deze definitie is in artikel 1:1 overgenomen (zie toelichting). Zie ook HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:668.

Volgens artikel 2 van de WOM kunnen de bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De MvT geeft een opsomming van de bevoegdheden die de WOM aan gemeenteraden en burgemeesters toekent (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 5-6):

- de bevoegdheid tot het creëren van een kennisgevingstelsel voor betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen. De wet laat een

zekere variatie toe met betrekking tot de termijn waarbinnen moet worden beslist. Zie verder de toelichting onder 'Kennisgevingstermijn';

- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen;
- de bevoegdheid in het uiterste geval de betreffende activiteit te doen beëindigen.

Deze bevoegdheden kunnen slechts worden ingezet als sprake is van één van de in artikel 2 van de Wom genoemde doelcriteria.

Uit de artikelen 3 en 4 van de Wom volgt dat de raad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een kennisgeving is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen. Voor op vaste tijdstippen regelmatig terugkerende godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten op openbare plaatsen, uitgaande van een kerkgenootschap en zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag is, gelet op artikel 3, derde lid, van de Wom een eenmalige kennisgeving voldoende. De raad heeft twee mogelijkheden: of deze bijeenkomsten ongeregeld laten of een eenmalige kennisgeving voorschrijven.

Artikel 5 van de Wom kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 van de Wom kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 van de Wom bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan.

Voor vergaderingen en betogingen op 'andere dan openbare plaatsen' kent de Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 van de Wom), onder andere de bevoegdheid opdracht te geven deze te beëindigen. Voor deze bevoegdheden geldt dat deze uitsluitend mogen worden aangewend indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert (zie Rb. Oost-Brabant 30-01-2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, geen preventief verbod mogelijk). Voor deze activiteiten is geen voorafgaande kennisgeving vereist. In beginsel is de Wom van toepassing, maar sommige situaties regelt deze wet niet, bijvoorbeeld algeheel demonstratieverbod, toegangsverbod in een gebied. In dat geval zijn noodbevoegdheden van toepassing (artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet). Zie ook hieronder 'Bevoegdheden burgemeester'.

De meeste APV's kennen alleen een kennisgevingeis voor betogingen. De overige activiteiten zijn ongeregeleerd gebleven. In verband hiermee heeft artikel 2:3 alleen betrekking op betogingen.

Centrale onderwerpen

Een aantal onderwerpen is geheel of gedeeltelijk aan de plaatselijke regelgeving onttrokken. De reden is dat enerzijds de Grondwet zich tegen een dergelijke regeling verzet en dat anderzijds de rechtsgelijkheid een uniforme regeling van de centrale wetgever rechtvaardigt. Het gaat om de volgende onderwerpen (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6):

- het aanwijzen van de gronden waarop beperking van de onderhavige grondrechten door gemeentelijke organen is toegestaan. Er dient sprake te zijn van één van de doelcriteria van artikel 2 of artikel 8 van de Wom;
- een verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen die tijdens eerder genoemde activiteiten zullen worden gedaan (artikelen 3, vierde lid, 4, derde lid, en 5, derde lid);
- de bescherming van het functioneren van buitenlandse vertegenwoordigingen en bepaalde andere instellingen die een bijzondere volkenrechtelijke bescherming genieten, voor zover deze bescherming verder dient te reiken dan 'de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (artikel 9 van de Wom);
- de strafbaarstelling van overtreding van een aantal bij de Wom gegeven normen (artikel 11 van de Wom) en de strafbaarstelling van verhindering en verstoring van geoorloofde openbare manifestaties (wijziging van de artikelen 143 tot en met 146 van het WvSr, onder artikel 11 van de Wom);
- de bescherming van de zondagsrust, deze bescherming verder dient te reiken dan 'de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (wijziging van de artikelen 3, 5, 5a en 8 van de Zondagswet, onder artikel III van de Wom).

Betoging

Wanneer kan van een betoging worden gesproken? Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad kan sprake zijn van een betoging als:

- een aantal personen openlijk en in groepsverband optreedt, al dan niet in beweging, en
- de groep er op uit is een mening uit te dragen.

De MvT bij de Wom geeft aan dat het bij de betoging gaat om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 3, p. 8). Er worden dus drie eisen gesteld: meningsuiting (openbaren van gedachten en gevoelens), openbaarheid en groepsverband. Het gezamenlijk optreden moet ook gericht zijn op het uitdragen van een mening. Het aspect van de meningsuiting dient centraal te staan, want anders kan er sprake zijn van een samenkomst of evenement (ABRvS 27-08-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174 (Occupy Den Haag I)). De uitoefening van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning dan bij evenementen als een risicowedstrijd van een voetbalclub. Het

gaat hier om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht (Vz. Rb. Rotterdam 24-01-2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502).

Een betoging is niet noodzakelijkerwijs een optocht en een optocht is niet perse een betoging. Een betoging kan een optocht zijn (HR 30-05-1967, NJ 1968, 5). De Hoge Raad acht voor het aanwezig zijn van een betoging geen 'menigte' nodig. Acht personen worden al voldoende geacht om van een betoging te kunnen spreken (HR 11-05-1976, NJ 1976, 540).

Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 van de Grondwet is 'betoging' omschreven als "het middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens en wensen op maatschappelijk en politiek gebied".

Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming (HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:665). Als onder het mom van een betoging activiteiten worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde, zal de vraag moeten worden beoordeeld of er nog wel sprake is van een betoging in de zin van het grondwettelijk erkende recht (Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 95-96). Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 van de Grondwet heeft de regering er op gewezen dat de door haar gegeven karakterisering van het begrip 'betoging' meebrengt dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 9 van de Grondwet zijn. In de praktijk blijkt het soms lastig om te onderscheiden wanneer sprake is van een betoging en wanneer niet (meer). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen (Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33). Het zelfde geldt bij betogingen die uitlopen op rellen. Ook tentenkampen kunnen op zich betogingen zijn (ABRvS 21-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521 (Buitenkerk) en ABRvS 23-03-2015, ECLI:NL:RVS:2015:923 (Occupy Amsterdam)). Deelnemers moeten wel verband met uiting aantonen en blijven actievoeren. Burgemeester kan beperkingen aan tentenkampen opleggen met betrekking tot bijvoorbeeld tijd, omvang, verwarming, maximaal aantal deelnemers tijdens nacht (ABRvS 30-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2348). Er moet een band zijn tussen de boodschap en vorm van een betoging.

Een optocht die niet primair het karakter heeft van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten en bloemencorso's, is geen manifestatie in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wom (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8). Zo'n optocht kan, als die opiniërende elementen bevat, wel onder de bescherming van artikel 7, derde lid, van de Grondwet vallen.

Het doel van de optocht kan de burgemeester geen grond opleveren voor weigering van de vergunning (Wnd. Vz. ARRS, 23-11-1979, NG 1980, p. S 59 (demonstratie Den Haag)).

Collectieve uitingen

De Wom heeft betrekking op collectieve uitingen. Van een collectieve uiting kan volgens de regering al sprake zijn wanneer daaraan twee of meer personen deelnemen (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8). Individuele uitingsvormen zijn buiten de regeling gebleven. Zowel artikel 6 als artikel 9 van de Grondwet maken het mogelijk ook deze onder de Wom te brengen, maar de wetgever acht dat niet nodig en niet wenselijk. Overigens vallen individuele uitingen wel onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Het eerste lid van artikel 7 van de Grondwet verbiedt expliciet een voorafgaand verlot ten aanzien van schriftelijke uitingen, ook als die uitingen godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn. Het derde lid van artikel 7 van de Grondwet verbiedt voorafgaand verlot voor wat betreft de inhoud voor het mondeling openbaren van gedachten of gevoelens, bijvoorbeeld tijdens een 'eenmensprotest'. Dat wil zeggen dat een 'eenmensprotest' of een openbare godsdienstbelijdenis (denk aan een prediker op een zeepkist) niet (voorafgaand) vanwege de inhoud van de boodschap mag worden beperkt of verboden. Wel kan op basis van de APV worden opgetreden tegen de wijze waarop de boodschap wordt verkondigd, bijvoorbeeld als een spandoek verkeersbelemmeringen opwerpt.

Onwettig en intolerant gedrag van derden

Het recht van betoging kan niet zonder meer beperkt worden. In de jurisprudentie over het onwettig of intolerant gedrag van derden tegenover de deelnemers aan een betoging, zware belasting van het politiekorps en ernstige hindering van het verkeer is uitgemaakt dat een beperking van het recht tot betoging moet zijn gelegen in zwaarwegende omstandigheden (Vz. ARRS 27-05-1982, AB 1983, 62 (idem demonstratieverbod Afcant, Wnd. Vz. ARRS, 30-05-1983, AB 1984, 85)). Een betoging mag slechts in dwingende situaties preventief worden verboden (Pres. Rb. Maastricht 22-03-2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754).

De omstandigheid dat een bepaalde demonstratie bij het publiek irritaties opwekt of tegendemonstraties uitlokt, is onvoldoende basis om de demonstratie op grond van de Wom te verbieden. Slechts wanneer er gegronde vrees bestaat voor ernstige ongeregeligheden die niet kunnen worden voorkomen of bestreden door middel van door de overheid te treffen maatregelen, kan er grond bestaan een demonstratie te verbieden (Wnd. Vz. ARRS 21-03-1989, KG 1989, 158).

Betogers hebben dus in beginsel recht op bescherming tegen tegenbetogers en andere derden. Pas als er moet worden gevreesd voor ernstige wanordelijkheden die tot bestuurlijke overmacht leiden (dus die niet kunnen worden beteugeld met de beschikbare politiecapaciteit), kan de initiële betoging worden verboden. Overigens volgt uit richtlijnen van de OVSE dat een tegendemonstratie die wel vreedzaam verloopt, binnen gezichts- en gehoorafstand van de eerste betoging moet worden toegestaan.

Klokgelui en oproepen tot gebed

Artikel 10 van de Wom stelt dat de raad bevoegd is om regels te stellen over de duur, het tijdstip en het geluidsniveau van klokgelui en oproepen tot gebed (zie EHRM 16-10-2012, ECLI:NL:XX:2012:BY5233 (Schilder/Nederland)).

De strekking van artikel 10 van de Wom is niet om een beperkingsbevoegdheid op het grondrecht vrijheid van godsdienst of levensovertuiging te creëren, maar om het recht tot klokkluden en oproepen tot gebed buiten twijfel te stellen en daarnaast de autonome bevoegdheid van gemeentebesturen om in het kader van de beperking van geluidsoverlast regelen op te treden onverlet te laten.

Gemeentelijke regels die klokgelui en oproepen tot gebed in het kader van geluidsoverlast beperken zijn dus geen medebewind, maar autonome bepalingen.

Artikel 10 van de Wom vertoont een zekere overlap met artikel 4:6 'Overige geluidhinder'. Zie de toelichting bij artikel 4:6.

Bevoegdheden burgemeester

Los van zijn bevoegdheden krachtens de Wom, blijft de burgemeester bevoegd tot optreden krachtens de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. De MvT bij de Wom geeft dit aan en ook de minister belicht tijdens de Kamerbehandeling deze bevoegdheid nadrukkelijk. Deze twee artikelen zijn echter slechts beperkt toepasbaar. Er mag namelijk pas gebruik van gemaakt worden wanneer er sprake is van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde of als er daadwerkelijk sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde. In die gevallen kan de burgemeester krachtens artikel 175 van de Gemeentewet de nodige bevelen of krachtens artikel 176 van de Gemeentewet een noodverordening uitvaardigen.

Het verbod van delegatie zou een obstakel kunnen zijn voor de burgemeester om krachtens artikel 176 van de Gemeentewet een grondrecht te beperken door middel van een noodverordening. Volgens de Hoge Raad voegt het voorschrift op grond van artikel 176 van de Gemeentewet zich als bestanddeel in de omschrijving van de overtreding tegen het openbaar gezag van artikel 443 van het WvSr en het is "dus de wet (in formele zin), die in die noodtoestand de zeer tijdelijke onderbreking van de uitoefening van het grondrecht gedooft" (HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 (Tilburgse APV)).

Bij betogingen waarbij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat of de verstoring daadwerkelijk plaatsvindt, kan de burgemeester dus bevelen, zoals bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet of de noodverordening zoals bedoeld in artikel 176 van de Gemeentewet uitvaardigen. Dit zou in het uiterste geval zelfs een verbod tot het houden van een betoging kunnen inhouden. De burgemeester heeft in de noodsituaties, bedoeld in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet, de bevoegdheid om grondrechtbeperkende bevelen te geven ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Kennisgevingstermijn

De Wom laat de gemeenteraad vrij in het stellen van regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving voor het houden van een manifestatie moet zijn gedaan. De wetgever gaat er blijkens de parlementaire geschiedenis van uit dat gemeenten de kennisgevingstermijn zo kort mogelijk houden. Uit de MvT bij de Wom blijkt dat de wetgever daarbij 24 of 48 uren in gedachten had. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten hanteert een kennisgevingstermijn van 48 uren. Ook internationaalrechtelijke organisaties bevelen aan een niet te lange kennisgevingstermijn te hanteren. Een termijn van 48 uren wordt genoemd als een redelijke termijn. Langere termijnen hebben vanuit het perspectief van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid niet de voorkeur.

Vierde lid

Artikel 145 van de Gemeentewet bepaalt dat de Algemene Termijnenwet van overeenkomstige toepassing is op termijnen in gemeentelijke verordeningen, tenzij in de verordening anders is bepaald. Het vierde lid bevat zo'n afwijkende bepaling, 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.

Vijfde lid

Een al te strikt vasthouden aan de kennisgevingstermijn verhoudt zich slecht tot de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. De burgemeester kan daarom in bijzondere omstandigheden – bijvoorbeeld bij spontane manifestaties – afwijken van de kennisgevingstermijn.

Wat betreft het in rekening brengen van legeskosten door gemeenten voor het kennisgeven van een betoging heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich in een brief van 17 januari 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2) aan de Tweede Kamer op het standpunt gesteld dat het heffen van legeskosten kan worden gezien als een beperking van grondwettelijke vrijheden. Een expliciet wettelijk verbod op het heffen van leges voor het houden van een manifestatie is volgens de minister niet nodig, omdat dit al verboden zou zijn op grond van artikel 229 van de Gemeentewet.

Beëindiging demonstratie

Kan een vreedzame demonstratie worden beëindigd, enkel en alleen omdat die niet is aangemeld?

Het EHRM oordeelde in haar arrest van 17-07-2007 (NJB 2007, 1839) dat in bijzondere omstandigheden, waarin een demonstratie een onmiddellijke reactie is op politieke gebeurtenissen, het enkel en alleen ontbreken van een

melding onvoldoende is om de demonstratie te beëindigen. Als er verder niets illegaals aan de hand is en de demonstratie geen bedreiging vormt voor de openbare orde, zou het beëindigen van de demonstratie alleen omdat de melding ontbreekt, een disproportionele beperking van het grondrecht om te demonstreren zijn. Zie ook EHRM 20-02-2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704 (Nosov/Rusland). Verder is het laten horen van tegengeluid toegestaan (Rb. Den Haag 21-12-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15812 (anti-Pegida). Bovendien is het belangrijk dat contactpersonen worden aangesteld tijdens demonstraties (EHRM 05-01-2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812 (Frumkin/Rusland)).

De Nationale ombudsman sluit zich daarbij aan: bij het beëindigen van een demonstratie moet in zijn visie altijd worden afgewogen of dat in het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of ter voorkoming van wanordelijkheden noodzakelijk is. Dat is overigens ook het beleid van de burgemeester van Den Haag. Dat blijkt uit het rapport "Demonstreren staat vrij" van de Nationale ombudsman, december 2007 (<https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2007-290.pdf>), waarin de juridische grenzen nog eens helder op een rij zijn gezet.

Er is alle reden om de lijn van het EHRM en de Nationale ombudsman aan te houden: het grondrecht van demonstratie moet niet lichtvaardig worden beperkt, en niets is logischer dan om ook bij het beëindigen van een demonstratie vanwege het ontbreken van een melding af te wegen of het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of de voorkoming van wanordelijkheden dat noodzakelijk maken. Niet voor niets schept het artikel in de APV de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden een kort voor de demonstratie gedane melding te accepteren.

Of de Hoge Raad in een nieuw arrest aansluiting zou zoeken bij het EHRM valt niet te voorspellen. De Hoge Raad oordeelde namelijk in zijn arrest van 17-10-2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, anders en onderschreef het oordeel van het hof dat een demonstratie kan worden beëindigd, alleen omdat die niet is gemeld. De Hoge Raad vernietigde de uitspraak van het hof, omdat het hof ten onrechte had geoordeeld dat de politie op eigen gezag de demonstratie kon beëindigen. Die bevoegdheid ligt uitdrukkelijk bij de burgemeester, en die zal dan ook de feitelijke beslissing moeten nemen.

Afdeling 3 Verspreiden van gedrukte stukken

Artikel 2:6 Verspreiden van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen

De verspreiding is toegestaan behalve op of aan door het college aangewezen wegen of gedeelten daarvan. Het tweede lid biedt de mogelijkheid het verbod voor die wegen te beperken tot nader aan te geven dagen en uren, waarbij het vierde lid het college de bevoegdheid geeft voor het dan nog resterende verbod een ontheffing te verlenen.

Afdeling 4 Vertoningen e.d. op de weg

Artikel 2:7 Feest, muziek en wedstrijd e.d.

Niet opgenomen in APV.

Artikel 2:8 Dienstverlening

Niet opgenomen in APV.

Artikel 2:9 Straatartiest e.d.

Niet opgenomen in APV. Dit artikel is geschrapt in het kader van deregulering.

Afdeling 5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg en andere openbare plaatsen

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de openbare plaats

Dit artikel biedt de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing van dit artikel moet gedacht worden aan het plaatsen van reclameborden of zuilen, containers, meubilair ten behoeve van terrassen e.d.

In het kader van deregulering en conform de Model-APV zijn de artikelen 2:10, 2:10A, 2:10B en 2:10C samengevoegd en is de algemene vergunningplicht komen te vervallen. De raad maakt met het overnemen van dit model een nadrukkelijke keuze voor het bieden van meer ruimte aan burger en bedrijfsleven. De gedachte is dat voor een groot aantal voorwerpen die in de openbare ruimte worden geplaatst een vergunning overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. Pas als het gebruik schade toebrengt of kan toebrengen aan de openbare plaats, de bruikbaarheid daarvan belemmert of kan belemmeren, dan wel een belemmering vormt of kan vormen voor het beheer of onderhoud van de openbare plaats of het gebruik niet voldoet aan redelijke eisen van welstand, is het verboden de openbare plaats anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan. Het bevoegde bestuursorgaan (college of burgemeester) kan dan ontheffing verlenen van dit verbod.

Alleen voor een terras kan op basis van dit artikel nog een vergunning nodig zijn, als deze niet is meegenomen in de exploitatievergunning.

Zesde lid, onder a: evenementen

Indien een evenement wordt gehouden, waartoe vergunning is verleend op basis van artikel 2:25, dan hoeft geen vergunning te worden verleend op basis van artikel 2:10. Deze bepaling voorkomt een samenloop van beide vergunningen. In de voorschriften bij een vergunning voor een evenement kan immers ook de verkeersveiligheid worden gewaarborgd.

Zesde lid, onder b: standplaatsen

Hier wordt een uitzondering gemaakt voor standplaatsen waarop artikel 5:18 van toepassing is.

Het derde lid geeft de mogelijkheid voor het college om nadere regels te stellen. Als nadere regels worden beschouwd het collegebesluit van 2 juli 2009. Volgens dit besluit mogen de volgende voorwerpen op of aan de weg worden geplaatst:

- vlaggen, wimpels en vlaggenstokken (met uitzondering van reclamevlaggen in de binnenstad);
- zonneschermen minstens 2.2 meter boven de weg en niet minder dan 0,5 meter van de rijbaan en niet groter dan 1,5 meter buiten de gevel;
- uitstallingen van waren bij winkels, niet verder dan 1,5 meter uit de gevel;
- (reclamebeleid) binnenstad: uitstallingen bij winkels niet verder dan de gidslijn en 25% van de ruimte voor de winkel. Is de afstand van de winkel in de binnenstad tot de gidslijn maar 1 meter, dan mag 50% van de ruimte voor de winkel worden gebruikt voor uitstallingen van waren;
- voertuigen;
- bouwmaterialen, dixy's, keten, steigers, bouwwerktuigen en andere werktuigen, schuttingen of afrasteringen ten behoeve van bouw-, sloop of onderhoudswerkzaamheden van tijdelijke aard, mits:
- deze geen overlast geven voor omliggende burenen;
- drie werkdagen van te voren bij de gemeente gemeld;
- de 'markering onverlichte obstakels' wordt aangebracht volgens de geldende richtlijnen van de CROW.

Toegevoegd is lid 8, waarbij het verboden is om voorwerpen aan te brengen of vast te maken aan bomen of aan objecten die zijn bestemd voor of gebruikt worden ten behoeve van de openbare dienst. Met toevoeging van dit artikellid wordt een juridische basis gegeven aan spoedbestuursdwang, die in de praktijk regelmatig wordt toegepast. Denk bijvoorbeeld aan fietsen en dergelijke die vastzitten aan straatmeubilair, aanhangwagens die vastzitten aan putdeksels, waardoor gemeentelijk onderhoud niet mogelijk is.

Artikel 2:11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg

Op het aanleggen of veranderen van een weg is artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo van toepassing als de activiteit verboden is in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. Dat betekent dat de termijnen genoemd in artikel 3.9 van de Wabo van toepassing zijn op deze vergunning. De beslistermijn is 8 weken, de verdagingsstermijn zes weken. Let wel: indien er meerdere activiteiten worden aangevraagd en er één onder artikel 3.10 van de Wabo valt, dan is de uitgebreide procedure van toepassing (beslistermijn van 6 maanden met een mogelijkheid tot verdagen van zes weken).

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning die onder de Wabo valt, staan in de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). Het gaat dan om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 1:2 van de model-APV. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen.

In artikel 2:18 van de Wabo is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in artikel 1.8 van deze verordening.

Indien de activiteit niet is verboden in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is de Wabo niet van toepassing en is het college bevoegd. Wanneer het gaat om normaal onderhoud van de weg is er ingevolge het derde lid geen vergunning nodig: het college hoeft zichzelf geen vergunning te verlenen. Zie verder de toelichting aldaar.

Eerste lid

Aan artikel 2:11 ligt als motief ten grondslag de behoefte om de aanleg, beschadiging en verandering van wegen te binden aan voorschriften met het oog op de bruikbaarheid van die weg.

Naast het opleggen van min of meer technische voorschriften kan het ook gewenst zijn het tempo van wegeaanleg in de hand te houden. Het is natuurlijk hoogst onwenselijk dat wegen voortijdig aangelegd worden waardoor - door de latere aanleg van zogenaamde complementaire openbare voorzieningen, zoals riolering, water en gasvoorziening en verlichting - de bruikbaarheid van die weg gedurende lange tijd sterk verminderd zal zijn, nog daargelaten dat het veel extra kosten meebrengt.

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet uiteraard ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een afgegeven vergunning mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming behoeft.

Tweede lid

Omdat voor de toepassing van dit artikel o.a. het begrip "weg" uit de Wegenverkeerswet 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor de aanleg, verandering enz. van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat in beginsel de vergunningsplicht ook geldt voor de zogenaamde "eigen wegen" die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Ook voor deze wegen is het namelijk wenselijk dat ten behoeve van de bruikbaarheid daarvan voor brandweer, ambulance e.d. voorschriften gesteld kunnen worden over de wijze van verharding, breedte e.d.

Derde lid

Van de vergunningplicht zijn uitgezonderd de overheden die in de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak wegen aanleggen of veranderen. Er mag van uitgegaan worden dat zij hun werkzaamheden afstemmen op de bruikbaarheid van de weg.

Vierde lid

Het nutsbedrijf zal op grond van artikel 2:11 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen e.d. in een weg. Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status (telecommunicatie- en omroepnetwerken). Voor deze werken wordt een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) Telecommunicatieverordening.

Jurisprudentie

De voorschriften mogen slechts slaan op datgene wat op de weg zelf betrekking heeft - zoals de grenzen, de afmetingen, het profiel, de hoogte, de wijze van verharding - of wat met die weg ten nauwste verband houdt zoals beplanting en verlichting langs en van de weg, alsmede de (situering van de) langs of in de weg liggende riolering, Vz. ARRS 10- 01- 1986, BR 1986, 426 (Wegaanleg Gennepe).

Anti-rampalen (voor juwelierswinkel) in het voetgangersgebied van een druk winkelcentrum leveren gevaar op voor de bruikbaarheid van de weg en voor het doelmatig gebruik daarvan in de zin van artikel 2.1.5.2, derde lid, van de APV Zutphen. Legalisering van de palen is niet aan de orde. Objecten die in dezelfde winkelstraat staan, zoals fietsen, terrasstoelen en bloempotten, zijn anders dan de twee betonnen palen. Deze kunnen 's nachts van de openbare weg worden verwijderd. Er is bovendien een aanvaardbaar alternatief. De palen kunnen achter de gevellijn worden gerealiseerd. ABRS 04-02-2004, 200302804/1, LJN AO2900.

In sommige provincies wordt niet gesproken over de provinciale wegenverordening maar over het provinciaal wegenreglement. Om verwarring daarover te voorkomen zijn in 2014 een aantal artikelen aangepast, waaronder vierde lid 4 van artikel 2:11. Daar staat nu: "de provinciale wegenverordening (in sommige provincies: 'het provinciaal wegenreglement').

Artikel 2:12(Omgevings) vergunning voor het maken en veranderen van een uitweg

Uit de jurisprudentie van artikel 14 Wegenwet blijkt dat de eigenaar van een weg het uitwegen daarop moet gedogen. Voorts blijkt daaruit dat regels in een verordening mogen worden gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de vrijheid van het verkeer, veiligheid op de weg of de instandhouding van de bruikbaarheid van de weg. Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'uitweg' kan alleen worden geweigerd als de weigeringsgronden zijn opgenomen in de verordening.

De procedure van de Wabo is van toepassing, dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat de lex silencio positivo van afdeling 4.1.3.3. van de Awb van toepassing is.

Om de bruikbaarheid van de weg te waarborgen is het toegestaan een vergunning te eisen en via voorschriften de wijze waarop wordt 'uitgewegd' te regelen. Daarmee komt de bepaling niet in strijd met de Wegenwet. Als de gemeente eigenaar van de weg is, moet ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een publiekrechtelijk toelaatbare uitweg mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming behoeft.

Afdeling 6 Veiligheid op de weg of op een andere openbare plaats

Artikel 2:14 Winkelwagentjes

Niet opgenomen in de APV.

Dit artikel is geschrapt in het kader van deregulering.

Artikel 2:15 Uitzicht belemmerende beplanting of voorwerp

Indien door bomen of planten of andere voorwerpen het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan het college op basis van zijn bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ex artikel 125 van de Gemeentewet, een last opleggen om de bomen of beplanting te verwijderen of te snoeien.

Het is verboden beplanting of een voorwerp aan te brengen of te hebben op zodanige wijze dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of daaraan op andere wijze hinder of gevaar oplevert. 'Wegverkeer' kan daarbij breed worden gelezen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat een gevaarlijke situatie ontstaat doordat overstekende voetgangers het zicht wordt belemmerd.

Artikel 2:16 Openen straatkolken e.d.

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:17 Kelderingangen e.d.

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen

Het verbod heeft tot doel bosbranden te voorkomen en beschadiging van eigendommen tegen te gaan. Het is verboden om te roken in bossen en natuurgebieden, en 30 meter daarbuiten, als 'fase 2' geldt. Voorheen heette dat 'code rood'. De kans op een natuurbrand is dan erg groot en roken verhoogt dit risico. Ook kan de gemeente perioden aanwijzen waarbinnen het rookverbod geldt. Het verbod gaat niet zover dat het roken in de gebouwen en in de bijbehorende tuinen die in een bos of natuurgebied liggen, niet meer mogelijk is.

Artikel 2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp

Niet opgenomen in APV.

Artikel 2:20 Vallende voorwerpen

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

Tekst is opgenomen in de artikel 5:38 en 5:39 APV.

Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn

Voor de aanleg van hoogspanningslijnen wordt in bestemmingsplannen een strook grond daarvoor bestemd en worden gebruiksvoorschriften opgesteld om aantasting van deze bestemming te voorkomen. Ontbreekt een bestemmingsplan dan geeft artikel 2:22 een publiekrechtelijke basis om overtreding van deze bepaling, waardoor een zeer gevaarlijke situatie ontstaat, zo nodig met bestuursdwang recht te zetten. De Bouwverordening verbiedt het bouwen onder hoogspanningslijnen. Dit artikel vult dit verbod aan voor andere objecten, zoals bijvoorbeeld houtgewas, door te bepalen dat deze niet hoger mogen zijn dan twee meter.

Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2.23a Verbod ijszeilen

Niet opgenomen in de APV. Dit artikel is geschrapt in het kader van deregulering.

Afdeling 7 evenementen**Artikel 2:24 Begripsbepaling**

Art. 2:24 benadert de definitie van "evenement" negatief: van het algemeen geldend criterium ("namelijk elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak") wordt een aantal evenementen uitgezonderd:

- a. Bioscoopvoorstellingen.
- b. Waren- en snuffelmarkten. Op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, Gemeentewet is een warenmarkt ingesteld. Daarvoor geldt de marktverordening. Snuffelmarkten zijn geregeld in artikel 5:22 van de APV.
- c. De Wet op de kansspelen heeft een eigen toezichtregime.
- d. Dansen in een inrichting als bedoeld in de Alcoholwet; dit wordt in het algemeen niet als een evenement gezien. Andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteiten dan het gelegenheid geven tot dansen (bijv. het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevecht) kan wel als evenement worden aangemerkt.
- e. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn al geregeld in de WOM. Zie voor een toelichting op de WOM artikel 2:3.
- f. Artikel 2:39 (Speelgelegenheden) is uitgezonderd om dubbele regelgeving te voorkomen.

Tweede lid

Herdenkingsplechtigheid

Omdat een herdenkingsplechtigheid doorgaans wel voor publiek toegankelijk is, maar uiteraard niet als een verrichting van vermaak kan worden aangemerkt, wordt ze als evenement genoemd.

Braderie

Omdat een braderie van korte duur is en niet met een bepaalde regelmaat terugkeert, kan deze activiteit niet als jaarmarkt of gewone markt worden aangemerkt in de zin van artikel 160 van de Gemeentewet (Vz. ARRS 27-05-1992, JG 93.0002). Tevens valt deze activiteit niet aan te merken als een snuffelmarkt in de zin van artikel 5:22, van de model-APV. Omdat een braderie een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak is, is het een evenement.

Optochten

Het houden van optochten, zoals carnavals- en Sinterklaasoptochten, bloemencorso's enz., die niet opgevat kunnen worden als een middel tot het uiten van een mening of gedachten of gevoelens, valt niet onder de bescherming van de Grondwet, het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) of andere internationale verdragen die de vrijheid van meningsuiting waarborgen. Evenmin is hierop de Wet openbare manifestaties (Wom) van toepassing.

Feest, muziek

Wanneer een feest voor publiek toegankelijk is, is er sprake van een vergunningplichtige activiteit omdat het valt onder de reikwijdte van de begripsomschrijving van artikel 2:24, eerste lid. Het feest kan als een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak worden aangemerkt. Besloten feesten daarentegen vallen niet onder de reikwijdte van de evenementenbepaling omdat deze activiteit niet een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak is. Bijvoorbeeld bij het houden van een bedrijfsfeest waar aan de hand van uitnodigingslijsten publiek aanwezig is, is er geen sprake van een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Maar wanneer een feest een "besloten" karakter heeft en er publiekelijk kaarten worden verkocht en/of reclame wordt gemaakt, is er sprake van een evenement. De gemeente kan bij feesten waarvoor geen vergunning nodig is, optreden wanneer deze bijvoorbeeld worden georganiseerd in ruimten strijdig met het bestemmingsplan. Zie de uitspraak met betrekking tot het verplicht handhavend optreden bij schuurfeesten. ABRS 02-04-1999, Gst. 1999, 7103, m.nt. P.J.H.) Ook in het kader van de Wegenverkeerswet 1994 kan worden opgetreden in geval van parkeer- en verkeersoverlast.

Feesten die gehouden worden in horecagelegenheden en niet behoren tot de normale bedrijfsvoering (bijvoorbeeld een optreden van een bekende diskjockey of een optreden van een bekende band) zijn op grond van artikel 2.2.2 (oud) vergunningplichtig. ABRS 11-01-2006, LJN AU9388 (Ghostship/Ghosthouse).

Wanneer een feest al dan niet besloten "op of aan de weg" plaats vindt, is dit een vergunningplichtige activiteit omdat het plaats vindt op doorgaans voor publiek toegankelijk gebied. Het feit dat het feest besloten is, dus niet voor publiek toegankelijk, doet daar niets aan af. Optreden van muziekkorpsen, muziekbands, etc. die voor iedereen toegankelijk zijn (zowel in een inrichting als in de buitenlucht) vallen onder de vergunningplicht van artikel 2:25.

Voorschriften met betrekking tot geluid in een inrichting zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. De artikelen 4:2 en 4:3 van de APV geven het college de bevoegdheid om ontheffing te verlenen voor geluidshinder in een inrichting. Voorschriften met betrekking tot geluid buiten een inrichting kunnen op grond van artikel 4:6 van de APV in de vergunning worden opgenomen.

Wedstrijd op of aan de weg

Voor wedstrijden op of aan de weg is een vergunning van de burgemeester vereist, krachtens het bepaalde in het eerste lid, van artikel 2:25 en artikel 2:24, tweede lid, onder d.

Wedstrijden met voertuigen op wegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) zijn op grond van artikel 10, eerste lid, van de WVW 1994 verboden. Het eerste lid van artikel 148 van de WVW 1994 bepaalt echter dat van dat verbod ontheffing kan worden verleend. Het verlenen van die ontheffing geschiedt:

- a. voor wegen onder beheer van het Rijk, door de minister van Verkeer en Waterstaat;
- b. voor andere wegen, door gedeputeerde staten; in afwijking hiervan wordt de ontheffing verleend door het college, indien de wegen waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, alle gelegen zijn binnen een gemeente.

Aan de ontheffing kan de burgemeester voorschriften verbinden om binnen redelijke grenzen een veilig verloop van de wedstrijd te waarborgen. Op basis van de WVW 1994 mogen ook milieumotieven een rol spelen bij het reguleren van het verkeer. In artikel 2, tweede en derde lid, van de WVW 1994 worden onder meer de volgende motieven genoemd:

- het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade;

- het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden;
- het bevorderen van een doelmatig of zuinig energiegebruik.

Indien een wedstrijd wordt gehouden met voertuigen op wegen als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994 dan is – naast artikel 10 juncto artikel 148 van de WVV Wegenverkeerswet 1994 – artikel 2:25 van deze APV van toepassing. De evenementenbepaling is namelijk van een geheel andere orde dan de wedstrijdbepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. De burgemeester kan op grond van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid, weigeren medewerking te verlenen aan het evenement, in casu de wedstrijd op de openbare weg. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijdbepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. Vindt echter een wedstrijd met een motorvoertuig of bromfiets plaats op een terrein dat niet behoort tot een weg als hier bedoeld, dan moet daarvoor een vergunning verkregen zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25 van deze verordening. Op grond van de artikel 2:25 van deze verordening geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg eveneens een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld “vossenjachten”, droppings e.d.

Klein evenement Voor het organiseren van kleine evenementen zoals een barbecue en/of straatfeest is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. Een klein evenement valt onder het begrip evenement, maar onder voorwaarden is er geen vergunning vereist. In het derde lid is een klein evenement daarom gedefinieerd. Het moet gaan om kleinschalige activiteiten die niet langer duren dan één dag en die zich in de openbare ruimte afspelen met als doel vermaak en ontspanning te bieden.

Full contact-vechtsportevenementen

Er is voorzien in een bevoegdheid van de burgemeester om categorieën full-contact vechtsportwedstrijden of -gala's aan te wijzen die als evenement worden aangemerkt.

De populariteit van full-contact vechtsporten – ringcontactsporten zoals muay thai (Thaiboksen), kickboksen en MMA – is enorm toegenomen. Het is sport die als zodanig deel uitmaakt van de reguliere sportinfrastructuur. Enerzijds worden de genoemde ringcontactsporten gezien als waardevolle sport met maatschappelijke functie (zoals agressieregulering). Anderzijds is er kritiek op de organisatie van deze vechtsporten en de beoefening zelf. Wedstrijden of demonstraties ('demo's') van full-contact vechtsporters vinden plaats in openbaar toegankelijke accommodaties en worden 'gala's' of 'evenementen' genoemd. De praktijk wijst uit dat er bij vechtsportevenementen of -gala's bij deze categorieën full-contact vechtsporten een verhoogde kans bestaat op ongewenste situaties rond en tijdens het evenement. Het is daarbij niet relevant of een dergelijk evenement wordt georganiseerd in een gebouw dat voor sportwedstrijden is bestemd of niet.

Om de kwaliteit van vechtsportevenementen en -gala's te vergroten en te waarborgen heeft de Nederlandse Vechtsportautoriteit in overleg met NOC*NSF, vechtsportbonden, VNG, VSG, promotors en gemeenten najaar 2017 een richtlijn voor vechtsportevenementen gepubliceerd (Regulering vechtsportgala's: handreiking voor gemeentelijk beleid). Doel is duidelijke afspraken tussen gemeenten en vechtsportsector, met veiligheid, gezondheid, goed pedagogisch klimaat en kwaliteit als kernbegrippen. De Vechtsportautoriteit is een toezichthoudend orgaan dat door middel van regelmatige controles de evenementen toetst aan de criteria die in de richtlijn staan. Gemeenten wordt aangeraden de richtlijn met bijbehorende informatie op te nemen in het lokale beleid en een regeling in de APV op te nemen (vergunnings- dan wel meldingsplicht).

Vooraf vanwege potentiële medische impact (bijvoorbeeld hersenschade als gevolg van stoten en trappen tegen het hoofd), kwetsbare organisatie en begeleiding, geweldsincidenten en vermeende banden met criminele organisaties.

Zo zijn er ook aanwijzingen voor verwevenheid tussen de full-contact vechtsportsector en de georganiseerde criminaliteit. De sector is door zijn versnipperde en broze organisatiestructuur extra kwetsbaar voor deze verwevenheid. Regulering via een vergunnings- of meldingsplicht is gewenst.

Een aantal gemeenten heeft de volgende categorieën full-contact vechtsportwedstrijden in een aanwijzingsbesluit aangewezen als risicovol: kickboksen, muay thai (Thaiboksen) en Mixed Martial Arts (gemengde vechtkunst), waaronder in ieder geval worden begrepen free fight (het vrije gevecht), vale tudo (Braziliaans MMA) en cage fight (koolgevecht). In het aanwijzingsbesluit kan daaraan worden toegevoegd dat het moet gaan om full-contact vechtsportwedstrijden die worden georganiseerd in te noemen locaties en voor een bezoekersaantal van meer dan [...] (bijvoorbeeld meer dan 500) personen.

Artikel 2:25 evenement

Algemeen

Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid e.d. Ook de organisator is bij een vergunningstelsel gebaat, omdat hij met de gemeente kan onderhandelen om goede afspraken te maken. Zo krijgt hij op het evenement toegesneden voorwaarden. In het geval van een klein evenement kan volstaan worden met een melding. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen.

Een aanvraag voor een APV-vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden enkel omdat het in strijd is met een bestemmingsplan. Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet namelijk worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden. Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren (ABRvS 29-03-2003, ECLI:NL:RVS:AF8028).

Het bestemmingsplan is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening uiteraard wel relevant.

Het bestemmingsplan moet het gebruik ten behoeve van het gewenste evenement namelijk toestaan. Daarbij moet worden beoordeeld of het evenement naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie heeft. Evenementen die geen of slechts geringe planologische relevantie hebben, kunnen gewoon plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig. Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op grond van de APV en eventuele andere toestemmingen of ontheffingen voor muziek/geluidhinder, meldingen brandveiligheid enz.

Voor het gebruik van een terrein in strijd met het bestemmingsplan voor een evenement met planologische relevantie kan (naast de APV evenementenvergunning) een omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo) worden aangevraagd. Het college kan de omgevingsvergunning verlenen met behulp van de in artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo genoemde afwijkingsmogelijkheden.

Vaak zal daarbij gebruik kunnen worden gemaakt van de 'buitenplanse afwijkingsmogelijkheid'. Het Bor biedt het college namelijk de bevoegdheid om van de bepalingen in het bestemmingsplan af te wijken als het gaat om het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wabo juncto artikel 4, achtste lid, van de Bijlage II Bor).

Wanneer het bestemmingsplan het gebruik als evenemententerrein niet toestaat, er wel sprake is van planologische relevantie en het verlenen van een omgevingsvergunning niet mogelijk is, zal handhavend moet worden opgetreden ((ABRvS 13-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, hof van Twente) en Rb. Leeuwarden 27-07-2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU0442 (Veenhoopfestival Smalingerland)). Het is daarom van belang dat gemeenten naast de vergunningverlening erop toezien dat de bestemmingsplannen voorzien in de te houden evenementen.

In het bestemmingsplan dient dan niet alleen het betreffende gebied als evenemententerrein te worden bestemd, ook moet daarbij het aantal, soort en duur van de evenementen en het maximaal toegestane aantal bezoekers per evenement worden geregeld. Dit zijn allemaal aspecten met ruimtelijke relevantie die in het kader van de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd (ABRvS 05-01-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802 en ABRvS 16-02-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728).

Eerste lid

Bij het beoordelen van een aanvraag wordt gekeken of de vergunning al dan niet geweigerd wordt aan de hand van de in artikel 1:8 genoemde criteria.

Derde lid

Lid 3 biedt de burgemeester de mogelijkheid om ook andere soortgelijke kleinschalige evenementen met een zeer laag risico aan te wijzen als klein evenement waarvoor een meldingsplicht geldt. Dit om invulling te geven aan de wens verder te dereguleren en de administratieve lasten voor organisatoren (meestal vrijwilligers) te verlichten. Dit is in lijn met de voorstellen in het kader van de Taskforce Lastenverlichting vrijwilligersorganisaties RNV.

Artikel 2:25A Indienen aanvraag

In dit artikel staan de indieningsvereisten beschreven voor een aanvraag evenementenvergunning.

Lid 3

De situatie kan zich voordoen dat bij een evenement ook een gebruiksmelding moet worden gedaan op grond van artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen. In lid 3 is bepaald dat de gemeente dan om aanvullende gegevens kan vragen. Dit biedt de aanvrager het voordeel dat als deze gegevens in het kader van de evenementenvergunning ingediend worden, dan geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan hoeft te worden volgens het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.

Afdeling 8. Toezicht op openbare inrichtingen

Artikel 2:27 Begripsbepalingen

In plaats van voorheen de term "horecabedrijf" wordt nu de term "openbare inrichting" gebruikt. Dit voor de duidelijkheid. In de Alcoholwet wordt namelijk met "horecabedrijf" alleen bedoeld op bedrijven waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor gebruik ter plaatse, de zogenaamde "natte horeca". De bepalingen in de APV betreffen juist ook de bedrijven waar geen alcoholhoudende drank wordt verstrekt, de zogenaamde "droge horeca": tearooms, lunchrooms en dergelijke. Lid 2 richt zich mede op terrassen.

Op verzoek van gemeenten heeft de VNG in de Ledenbrief van 2019 'zomeraanpassing 2019 van de model-APV' een wijziging in de model APV opgenomen en het waterpijpcafé aan de definitie toegevoegd. Hierdoor is de zogenaamde 'shisha lounge' expliciet als openbare inrichting in de zin van deze afdeling opgenomen. Het roken van een waterpijp, ook bekend onder de namen shisha, hookah, nargileh, ghaliyan of hubble bubble, wordt steeds populairder in Nederland, met name in de grote- en middelgrote steden. Het roken van waterpijpen is niet zonder brandgevaar en het levert ook de nodige (stank)overlast voor de omgeving op. Bij het omvallen van een waterpijp kunnen brandende kooltjes een ontstekingsbron vormen voor het interieur van de inrichting met rookontwikkeling of brand tot gevolg. 'Shisha lounges' en soortgelijke inrichtingen die het roken van waterpijp aanbieden, stralen daarnaast een bepaalde aantrekkingskracht uit op jongeren. In dit soort inrichtingen wordt naast de waterpijpproducties ook vaak gedeald of illegaal gekookt en is vaak sprake van vernielingen, geluids- en parkeeroverlast, bedreiging en mishandeling. Tot slot kunnen er ook banden zijn met criminele organisaties of netwerken.

Gelet op de genoemde gevaren en risico's voor de omgeving van een dergelijke inrichting, die direct ingrijpen in de openbare orde en veiligheid, vallen dit soort inrichtingen altijd onder het vergunningstelsel.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting

Eerste lid

In het eerste lid is de vergunningplicht opgenomen. De vergunningplicht is in het leven geroepen in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat en maakt een preventieve toetsing ter bescherming van deze belangen mogelijk. Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare inrichtingen (o.a. horeca-inrichtingen) en daarbij behorende erven (bv. terrassen) en met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht. De exploitatievergunning wordt daarom door de burgemeester verleend.

Deregulering

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2009 door de VNG bekeken of het horeca-exploitatievergunningstelsel in de model-APV gehandhaafd of geschrapt moet worden. De VNG heeft gekozen voor het handhaven van het model horeca-exploitatievergunning. Veel gemeenten zijn van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde. De raad van de gemeente Harderwijk is deze mening ook toegedaan en heeft besloten tot het invoeren van het horeca-exploitatievergunningstelsel. Een vergunningstelsel dient zo lastenarm mogelijk te worden uitgevoerd. Dit vloeit voort uit de Europese Dienstenrichtlijn.

Europese dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn is van toepassing op horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, noodzakelijk (dwingende reden van algemeen belang) en proportioneel (evenredig) is. In bijna alle gevallen gaat het bij horeca om vestiging van een horecabedrijf waarvoor artikel 9 van de richtlijn bovenstaande criteria geeft. Onder noodzakelijkheid wordt in artikel 9 verstaan een dwingende reden van algemeen belang.

Dit begrip omvat onder meer de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; Zie verder overweging 40 van de richtlijn. Het gaat hier om de zogenaamde 'rule of reason'.

Mocht het in een enkel geval niet gaan om een vestiging, maar om een horecaondernemer die de grens overschrijdt om zijn diensten te verrichten, dan is niet artikel 9, maar artikel 16 van toepassing dat uitsluitend de criteria openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu als grondslag voor een vergunningstelsel kent.

Tweede lid

Om een aanvraag om vergunning te kunnen beoordelen is het van belang dat de aanvrager de nodige gegevens en bescheiden verschaft. Zie hiertoe ook de artikelen 4:2 tot en met 4:5 van de Awb. Met het oog hierop is in dit artikel bepaald dat de aanvrager gebruik dient te maken van een aanvraagformulier. Indien niet of niet volledig wordt voldaan aan het bepaalde in dit artikel kan de burgemeester, nadat de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de omissie te verhelpen, besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 van de Awb.

Derde lid

De burgemeester kan nadere regels stellen voor de bij de aanvraag van een vergunning te overleggen documenten. Daarnaast kan de burgemeester op grond van de artikelen 4:2 en 4:5 van de Awb indien hij dat voor de beoordeling van de aanvraag nodig acht de overlegging van aanvullende gegevens en bescheiden verzoeken.

Vierde lid

Een aantal categorieën van openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken en waar de openbare orde evident niet in het geding is, zijn in de APV uitgezonderd van de vergunningplicht. De vergunningplicht geldt niet voor een openbare inrichting in winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben. Voorts noemt artikel 2:28, vierde lid dat de exploitatievergunning niet geldt voor een zorginstelling, een museum, en een bedrijfskantine of restaurant. Uit de definitie van openbare inrichting in artikel 2:27, volgt dat een terras ook tot de openbare inrichting behoort. De inrichtingen genoemd in artikel 2:28, vierde lid zijn dus inclusief terras vergunningsvrij. Wordt bij openbare inrichtingen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht een terras geëxploiteerd en het terras is gelegen op een openbare plaats dan is voor de ingebruikneming van die openbare plaats een vergunning van het college van burgemeester en wethouders vereist op grond van artikel 2:10 van de APV.

Vijfde lid

Openbare inrichting waar enkel drinkwaren en spijzen afgehaald kunnen worden (en waar dus geen bezorging plaatsvindt) welke niet langer dan tot 22.00 uur geopend zijn kunnen vergeleken worden met winkels in de zin van de Winkeltijdenwet. Nu winkels in de zin van de Winkeltijdenwet uitgesloten zijn van de exploitatie vergunningplicht is besloten ook deze categorie openbare inrichtingen uit te sluiten van de exploitatievergunningplicht.

Lex Silencio Positivo

Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Europese Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van die Dienstenwet is de lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen, LSP) van toepassing op vergunningen (daar zijn ontheffingen ook onder begrepen), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Hier is er vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om de lex silencio niet van toepassing te verklaren. Dit is bepaald in het 'verzamel' artikel 1:2 lid 5 van deze verordening. Het gaat hier om een vergunning voor horeca-inrichtingen. Het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu onwenselijk zijn als deze zonder een op de inrichting afgestemde vergunning kunnen openen.

Artikel 2:28a Weigeringsgronden

Eerste lid, sub a

Als het bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit de vestiging van een horecabedrijf ter plaatse niet toelaat, ligt het niet voor de hand om wel een exploitatievergunning te verlenen. Er kan immers toch geen gebruik van worden gemaakt wegens strijd met het bestemmingsplan e.d. Strijd met een planologische regeling is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Volgens de jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat. Weliswaar brengt het eerste lid mee dat de burgemeester treedt in een beoordeling van het geldende bestemmingsplan, maar dit laat de bevoegdheid van het college bij de toepassing van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van een doorkruising van de Woningwet of de Wet op de Ruimtelijke Ordening is geen sprake.

Eerste lid, sub b

De vergunning kan worden geweigerd indien een aanvrager binnen drie jaar voor de aanvraag een openbare inrichting heeft geëxploiteerd, die op grond van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde, gesloten is geweest.

Eerste lid, sub c

Deze weigeringsgrond (eerste lid onder sub c) is gelijk aan de weigeringsgrond voor Alcoholwet in artikel 27, eerste lid, sub b, van de Alcoholwet. Deze bepaling wordt in de praktijk onder meer gebruikt bij gevallen waarin schijnconstructies worden gebruikt om een vergunning te krijgen bijvoorbeeld door de inzet van stromannen. In geval van een stromanconstructie bij een alcoholverstrekkend bedrijf kan zowel de Alcoholwet als de exploitatievergunning op dezelfde grond worden geweigerd.

Tweede lid

De hier genoemde weigeringsgronden vallen binnen het kader van de algemene weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 1:8 van de APV. Omdat de weigeringsgronden in artikel 1:8 voor de horeca ruim zijn geformuleerd (met name de volksgezondheid is hier niet aan de orde), is bepaald dat het hier gaat om het belang van het woon- en leefklimaat en de openbare orde. De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. Bij de vergunningverlening houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin de openbare inrichting is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van de openbare inrichting en de spanning, waaraan

het woonmilieu ter plaatse al blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie en de wijze van bedrijfsvoering van de leidinggevende van de openbare inrichting in deze of andere inrichtingen.

Derde lid

In dit derde lid zijn een aantal eisen opgenomen waaraan leidinggevenden dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning. Deze eisen zijn opgenomen omdat de persoon van de leidinggevende van belang is voor de wijze van exploitatie van de openbare inrichting. Een leidinggevende zal personeel en bezoekers moeten kunnen aanspreken op hun gedrag. Hierbij zal het eigen gedrag van de leidinggevende een grote rol spelen.

Sub a

Leidinggevenden mogen niet onder curatele staan. Door middel van het raadplegen van het curatele register nagegaan of leidinggevenden niet onder curatele staan.

Sub b

Voor het verkrijgen van een exploitatievergunning mogen leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Volgens vaste jurisprudentie wordt bij het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag" in de APV aangesloten bij de terminologie van de Alcoolwet. Aangezien bij of krachtens de Alcoolwet geen nadere omschrijving is gegeven van het begrip "slecht levensgedrag" wordt het begrip ruim uitgelegd en gelden er geen beperkingen ten aanzien van de feiten of omstandigheden die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling is daarbij niet vereist. Voorts is niet vereist dat het levensgedrag gerelateerd is aan de exploitatie van een inrichting dan wel zich heeft afgespeeld in de inrichting.

Sub c

In artikel 8, eerste lid van de Alcoolwet is een leeftijdsgrens opgenomen van 21 jaar voor leidinggevenden van een horecabedrijf waar alcoholhoudende dranken worden verstrekt. Voor openbare inrichtingen waar geen alcoholhoudende dranken worden verstrekt is de gemeente zelf bevoegd om een leeftijdsgrens vast te stellen. Deze is vastgesteld op 21 jaar. Op de leeftijd van 21 jaar wordt men in staat geacht een openbare inrichting (alcoholvrij) te exploiteren.

Artikel 2:28b Vrijstelling

Eerste lid

Toen in juni 2017 het exploitatievergunningstelsel werd ingevoerd, is voorzien in overgangsbepalingen voor bestaande openbare inrichtingen. Bestaande openbare inrichtingen, al dan niet met een vergunning Alcoolwet, en waarbij zich 6 maanden voorafgaand aan de invoering van het exploitatievergunningstelsel geen incidenten hebben voorgedaan, konden in aanmerking komen voor een vrijstelling. Inmiddels zijn alle bestaande horeca inrichtingen benaderd en beschikken deze ofwel over een vrijstelling ofwel over een exploitatievergunning. Tegen zaken die geen vergunning kunnen krijgen zijn handhavingprocedures opgestart.

De bepalingen van artikel 2:28B en 6:5 lid 2 uit de voorgaande Apv verliezen hiermee feitelijke betekenis en kunnen daarom worden geschrapt. Om te voorkomen dat de juridische basis wegvalt voor verleende vrijstellingen, is het eerste lid aangepast en voorziet de aangepaste tekst erin dat deze verleende vrijstellingen nog steeds een juridische grondslag hebben in de Apv. Alleen voor nieuwe situaties kan nu geen vrijstelling meer verleend worden.

De overgangsbepaling van artikel 6:5 Apv is niet toereikend voor bestaande verleende vrijstellingen, omdat deze overgangsbepaling alleen geldt voor bevoegdheden die ook in de (nieuwe) Apv terugkomen.

Omdat de bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling met deze (nieuwe) Apv nu geheel verdwijnt is in dit artikellid geregeld dat in het verleden verleende vrijstellingen hun geldigheid behouden.

Als er nog bezwaar en beroepsprocedures lopen tegen weigeringen van vrijstellingen die tijdens de overgangsperiode zijn verleend, dan voorziet de overgangsbepaling wel in een stukje rechtsbescherming. Mocht in bezwaar of beroep geoordeeld worden dat de vrijstelling toch ten onrechte is geweigerd, dan kan op basis van de overgangsbepaling van deze Apv voor die specifieke situatie toch nog een vrijstelling verleend worden. Dit betreft immers lopende zaken die al gestart waren toen de Apv nog de mogelijkheid bood een vrijstelling te verlenen.

Tweede lid

Het tweede lid is opgenomen om de mogelijkheid te bieden om bestaande vrijstellingen, die in het kader van de overgangssituatie zijn verleend, te kunnen intrekken als daartoe aanleiding bestaat. Hiervoor zijn specifieke intrekkingsgronden in dit tweede lid opgenomen.

Artikel 2:28c Beëindiging exploitatie

In dit artikel is geregeld dat de vergunning of vrijstelling komt te vervallen, zodra de feitelijke exploitatie van het horecabedrijf is geëindigd.

Artikel 2:28d Intrekkingsgrond

In dit artikel is geregeld dat de exploitatievergunning of vrijstelling kan worden ingetrokken, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag voor de vergunning dan wel de vrijstelling vermelde, in overeenstemming is.

Met deze bepaling kan een exploitatievergunning worden ingetrokken als blijkt dat deze is verleend op basis van onjuiste gegevens van aanvrager. De feitelijke situatie stemt dan niet overeen met hetgeen aanvrager in de aanvraag heeft vermeld. Als na het verlenen van de vrijstelling of vergunning gegevens aan het licht komen, waaruit blijkt dat de vergunning of vrijstelling niet was verleend als deze gegevens bekend waren, kan intrekking plaatsvinden. Ook als zich na het verlenen van de vrijstelling of vergunning wijzigingen voordoen (schijnconstructies) dan kan op basis van dit artikel worden ingegrepen en de vergunning worden ingetrokken.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

In lid 1 en 2 worden de sluitingstijden vastgelegd. Het tweede lid biedt de basis voor een glijdend sluitingsuur in het weekend. Op basis van het vijfde lid kan de burgemeester ontheffing verlenen van de sluitingstijd. Het Horecaconvenant Harderwijk is het beleidskader waaraan een aanvraag om ontheffing van het sluitingsuur wordt getoetst. Denk bijvoorbeeld aan de bijzondere dagen zoals Aaltjesdag en Koningsdag, waarbij horecabedrijven langer geopend kunnen zijn.

Het is zogenaamde 'broodjeszaken' (cafetaria's, snackbars, shoarma zaken, grillrooms en dergelijke) toegestaan om in het weekend open te blijven tot 4:00 uur. Voor hen geldt geen glijdend sluitingsuur.

Met het opgelegde sluitingsuur wil de gemeente voorkomen dat horecabezoekers nog lange tijd in de binnenstad blijven rondhangen en de openbare orde en rust verstoren.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijd; tijdelijke sluiting

Artikel 174 Gemeentewet is de grondslag voor de bevoegdheid om een of meer openbare inrichtingen tijdelijk afwijkende sluitingsuren op te leggen of tijdelijk te sluiten. Aanleiding daarvoor moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, of in bijzondere omstandigheden (zoals, al dan niet lokale, feestdagen). Het betreft een algemene bevoegdheid die zich niet alleen kan uitstrekken tot een maar ook tot meer of zelfs tot alle in de gemeente aanwezige openbare inrichtingen. Bij de invoering van de Wet "Damocles" (artikel 13b Opiumwet) is ervan uit gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of verordeningen) hun geldigheid behouden omdat het onderwerp daarvan een andere is. Om dit helemaal buiten twijfel te stellen geldt lid 2.

Artikel 2:31 Verboden gedragingen

Onder a

Deze bepaling geeft een verbod om de orde in horecabedrijven te verstoren, dat zich in zijn algemeenheid tot bezoekers richt.

Onder b

Ook het bepaalde onder b lid richt zich tot de (potentiële) bezoeker van de inrichting. Als die zich met goedvinden van de exploitant in de inrichting bevindt in de tijd dat de inrichting gesloten moet zijn, overtreedt hij artikel 2:31. Als hij geen toestemming van de exploitant heeft en niet weggaat als de exploitant dat vraagt, overtreedt hij artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (lokaalvredebreuk).

Onder c

Het gestelde onder c richt zich tot de exploitant. In 2014 is deze bepaling gewijzigd omdat de tekst ten onrechte de suggestie wekte dat men op een terras geen hoge tafels met staanplaatsen zou mogen hebben, terwijl de bedoeling van het artikel alleen is om te voorkomen dat een terras een soort tappunt voor voorbijgangers wordt.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

Dit artikel betreft een verbod van heling. Het kan voorkomen dat handelaren naar bepaalde openbare inrichtingen gaan om daar gestolen goederen aan de man te brengen. Artikel 2:32 sluit aan op het in artikel 14 Alcoholwet neergelegde verbod tot het uitoefenen van de kleinhandel. Dit laatste verbod ziet echter slechts op verkoophandelingen. Omdat artikel 2:32 een verbod bevat voor de ondernemer/exploitant (en niet voor de handelaar), kan dit artikel niet worden gebaseerd op artikel 437ter of artikel 437 Wetboek van Strafrecht. Het artikel is gebaseerd op art 149 Gemeentewet, terwijl de strafsancie is gebaseerd op artikel 154 Gemeentewet.

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

Het begrip "openbare inrichting" omschreven in art. 2:27 onder a, ziet ook op inrichtingen die niet voor het publiek toegankelijk zijn, zoals besloten sociëteiten en gezelligheidsverenigingen. Gelet op artikel 174 Gemeentewet is in dat geval niet de burgemeester maar burgemeester en wethouders het bevoegde bestuursorgaan.

Artikel 2:33a Toegang ambtenaren van politie

Om de controletaak van politieambtenaren te vergemakkelijken, is de houder van de inrichting op grond van artikel 2:33a verplicht te zorgen dat deze onbelemmerd de inrichting kunnen betreden wanneer deze voor het publiek geopend is. De aanwijzing als toezichthouder is geregeld in artikel 6:2.

Artikel 2:34 Het college als bevoegd bestuursorgaan
Niet opgenomen in APV.

Afdeling 8a regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoolwet
Artikel 2:34A Begripsbepaling

In dit artikel staat aangegeven dat voor wat betreft de begripsbepalingen in deze afdeling wordt verwezen naar de definitiebepalingen zoals opgenomen in de Alcoolwet.

Artikel 2:34B Schenktijden en bijeenkomsten in paracommerciële inrichtingen

Artikel 4 van de Alcoolwet verplicht gemeenten ter voorkoming van oneerlijke mededinging regels te stellen waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben wanneer zij alcoholhoudende drank verstrekken. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder a, van de Alcoolwet moet geregeld worden gedurende welke tijden in de betrokken inrichting alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. Met andere woorden, de schenktijden voor alcoholhoudende dranken moeten geregeld worden. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder b en c, van de Alcoolwet moeten regels gesteld worden met betrekking tot door paracommerciële rechtspersonen in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn. Uiteraard alleen voor zover er tijdens deze bijeenkomsten alcoholhoudende drank wordt verstrekt door de paracommerciële rechtspersoon.

Op grond van artikel 4, vierde lid, van de Alcoolwet heeft de burgemeester de bevoegdheid om voor ten hoogste twaalf aaneengesloten dagen ontheffing te verlenen van de hier door de raad gestelde regels voor schenktijden en voor de verschillende soorten bijeenkomsten. Het gaat om bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Uit deze bewoordingen van de wet blijkt dat hier zeer terughoudend mee moet worden omgegaan. Te denken valt aan kampioenschappen en dergelijke grotendeels onvoorziene gebeurtenissen, maar het kan ook gaan om feestelijkheden die wel te voorzien zijn, zoals carnaval en Koningsdag.

Omdat de burgemeester deze bevoegdheid rechtstreeks aan de wet ontleent, kan de raad hier verder geen beperkingen aan stellen. De burgemeester kan hiervoor zelf uiteraard wel beleidsregels opstellen (artikel 4:81 van de Awb).

Artikel 2:34C Verbod van 'Happy Hours'

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2:34D Proeverijen in slijtlokaliteiten

Het is voor slijters verboden in hun slijterij een proeverij te organiseren. Dat volgt uit de artikelen 3 en 14 van de Alcoolwet. Het is alleen toegestaan de klant te laten proeven indien hij daarom verzoekt en dat proeven moet bovendien gratis zijn (artikel 13, tweede lid, van de Alcoolwet).

Artikel 25e van de Alcoolwet maakt het mogelijk om bij verordening vrijstelling te verlenen van de in artikel 3 en 14 neergelegde verboden, zodat betaalde proeverijen in slijtlokaliteiten zijn toegestaan. Deze vrijstelling geldt voor alle slijters in de gemeente.

Andere winkels, zoals bijvoorbeeld supermarkten, die op basis van de Alcoolwet zwak-alcoholhoudende drank mogen verkopen, mogen geen proeverijen in hun winkel organiseren. Deze winkels zijn geen slijtlokaliteit in de zin van de Alcoolwet. De vrijstelling geldt alleen voor slijtersbedrijven. Sommige supermarkten hebben bij hun winkel een kleine slijterij (de zogenaamde borrelshop), waarvoor men over een alcoholwetvergunning beschikt. Als proeverijen zijn toegestaan dan kunnen deze ook in een borrelshop worden georganiseerd.

Voorwaarden

De voorwaarden waaraan een proeverij moet voldoen staan genoemd in artikel 6.1 van het Alcoolbesluit. Zo mogen maximaal 1 proeverij per dag en maximaal 3 proeverijen per week worden gegeven. Vóór aanvang van de proeverij moeten de kosten van deelname door een leidinggevende van het slijtersbedrijf zijn vastgesteld. De deelnemers aan de proeverij moeten vóór aanvang bekend zijn bij de leidinggevende. De deur van de slijterij is tijdens de proeverij gesloten voor publiek. Alleen de deelnemers hebben toegang. Tijdens de proeverij mag alleen die (alcoholhoudende en alcoholvrije) drank worden verkocht die in het kader van de proeverij aan de deelnemers is verstrekt.

Eerste lid

Door het verlenen van een vrijstelling aan slijtersbedrijven om tegen betaling een proeverij in hun slijtlokaliteit te organiseren wordt een uitzondering gemaakt op twee verboden in de Alcoholwet, te weten een uitzondering op het verbod om zonder horecavergunning het horecabedrijf uit te oefenen (artikel 3, eerste lid, van de Alcoholwet). Vrijstelling van dat verbod is nodig omdat het geven van een betaalde proeverij geldt als het uitoefenen van het horecabedrijf. Ten tweede wordt een uitzondering gemaakt op het verbod om een slijtlokaliteit in gebruik te hebben voor ook andere bedrijfsactiviteiten dan slijtersactiviteiten (artikel 14, eerste lid, van de Alcoholwet).

De vrijstelling voor het organiseren van een proeverij in een slijtlokaliteit geldt voor alle slijtersbedrijven. Het is niet mogelijk om te differentiëren, dat staat de Alcoholwet niet toe. Het geven van een proeverij kan dus niet nader afhankelijk gesteld worden van een vergunning of een ontheffing. Proeverijen mogen uitsluitend tegen betaling worden georganiseerd.

Tweede lid

Tijdens de proeverij mogen alleen de deelnemers aan de proeverij aanwezig zijn in de slijtlokaliteit (artikel 6.1 van het Alcoholbesluit). Een proeverij mag alleen plaatsvinden op een tijdstip dat de slijterij normaal gesproken is gesloten maar bij of krachtens de Winkeltijdenwet wel geopend zou mogen zijn (artikel 25e van de Alcoholwet). Dus als een slijterij gebruikelijk sluit om 18.00 uur, dan zou tussen 18.00 en 22.00 uur een proeverij kunnen worden gegeven. Als echter een slijterij gebruikelijk pas om 22.00 uur sluit, dan is een proeverij in de avonden dus niet toegestaan. Het is niet mogelijk een slijtlokaliteit eerder dan normaal te sluiten om vervolgens een proeverij te organiseren.

Het ligt voor de hand dat een proeverij in de avonden plaatsvindt, maar een proeverij op zondag is ook denkbaar mits opening op zondag bij winkeltijdenverordening is toegestaan.]

Derde lid

Om zicht te houden op wanneer en waar er een proeverij wordt georganiseerd, is een meldingsplicht ingevoerd. Op de website meldjefeestje.nl dienen slijterijen de melding te maken.

AFDELING 8B TEGENGAAN ONVEILIG, NIET LEEFBAAR EN MALAFIDE ONDERNEMERSKLIMAAT

Artikel 2:34 E

Algemene toelichting

Eén van de vier bovenlokale prioriteiten in het Integraal Veiligheidsplan ('IVP') 2020-2024 van de gemeente Harderwijk betreft maatschappelijke ondermijning. De precieze betekenis van 'ondermijning' is moeilijk in één zin samen te vatten. Cruciaal in elk geval is dat er sprake is van verweving van onderwereld en bovenwereld.

Praktijkvoorbeelden zijn o.a.:

- iemand die wiet verbouwt in een (huur)pand en zich niet bekommert om de (brand)onveilige situatie met alle risico's van dien voor met name omwonenden;
- mensenhandelaren die hun slachtoffers dwingen tot prostitutie en een vakantiewoning gebruiken voor hun praktijken en/of arbeidsuitbuiting;
- mensen met onverklaarbaar verkregen vermogen;
- adresfraude wat andere vormen van fraude mogelijk maakt (bijv. uitkeringsfraude, fraude met toeslagen);
- maar ook mensen die met crimineel geld vastgoed proberen te verwerven.

Met andere woorden: ondermijnende criminaliteit raakt ons allemaal! Deze prioriteit vraagt om bestuurlijk en ambtelijk maar ook 'burgerlijk' bewustzijn.

Voorwaarde om ondermijnende criminaliteit aan te kunnen pakken is dat het instrumentarium hiervoor op orde is. Denk aan een vastgesteld Damoclesbeleid, BIBOB beleid en (integraal) toezicht- en handhavingsbeleid. Ook is één van de instrumenten in de APV de mogelijkheid opnemen voor de burgemeester om gebouwen of gebieden aan te wijzen waar het verboden is zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen. Het betreft hier geen vergunning in het belang van economische ordening, maar primair in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid belegd bij de burgemeester. Nader onderzoek naar ondermijnende criminaliteit zal aanknopingspunten geven of en zo ja in hoeverre in de praktijk van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt.

De mogelijkheid tot het instellen van een vergunningplicht voor ondernemers is een van de instrumenten voor de bestrijding van malafiditeit in het ondernemerschap. De gemeente kan controle uitoefenen op de naleving van de gestelde voorwaarden en handhaven bij overtreding. Van de mogelijkheid om een vergunningplicht te introduceren gaat bovendien een preventieve werking uit. Dit draagt bij aan het aantrekken van bonafide ondernemers en het weren van malafide ondernemers. Pandeigenaren worden zo gestimuleerd hun verantwoordelijkheid te nemen om bonafide ondernemers in hun panden te vestigen.

Artikelsgewijze toelichting

Eerste lid

Het eerste lid bevat de definitiebepalingen. De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder rusten. Voor het begrip bedrijf wordt aangesloten bij het algemeen spraakgebruik. Het betreft hier voor het publiek toegankelijke bedrijven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven.

Tweede lid

De systematiek van dit artikel gaat uit van een pand-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de gemeente geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen. De noodzaak van een aanwijzing, alsmede de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Indien sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaalde branche of gebied kan op grond van dit APV artikel een vergunningplicht voor een branche of gebied worden ingevoerd.

Ook kunnen (op voorhand) straten of gebieden aangewezen worden (preventieve aanwijzing). Bij een dergelijke aanwijzing gelden voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden of straten een vergunningplicht. Dit kan gerechtvaardigd zijn nu de aanwijzing alleen plaatsvindt bij straten of gebieden waar de leefbaarheidsproblemen het grootst zijn en de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Het belang van de verbetering van de situatie in de gehele straat of het gebied kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naastgelegen pand verplaatst. Een dergelijke aanwijzing zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.

De burgemeester wijst een pand, gebied of een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend aan als in dat gebied dan wel door de wijze van exploitatie van het pand of door de bedrijfsmatige activiteiten naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor een aanwijzing niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Een aanwijzing kan ook preventief worden gegeven voor een branche of gebied waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren.

Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan. Bij aanwijzing van een branche wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid gereguleerd moeten worden.

Derde lid

In het derde lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw, straat of gebied zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kunnen ook alle bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. De burgemeester kan ook gemeentebreed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche.

Vierde lid

De algemene intrekings- en weigeringsgronden staan vermeld in de artikelen 1:6 en 1:8. In deze leden staan de specifieke weigerings- en intrekingsgronden vermeld.

Vijfde en zesde lid

Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 1:4). Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is deels aangesloten bij het in deze APV opgenomen exploitatievergunningstelsel (artikel 2:28 e.v.). Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholverwet.

Zevende lid en achtste lid

Het is een ieder verboden een bedrijf dat door de burgemeester is gesloten te betreden of daarin te verblijven. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien later bekend geworden feiten en omstandigheden hier aanleiding toe geven.

Negende lid

Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Als blijkt dat de

wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente actieve exploitanten. Om die reden moet ook worden gemeld dat de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen. Ook wanneer slechts een van de exploitanten stopt. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de beheerders bij de gemeente bekend zijn. Een wijziging in het beheer kan pas plaatsvinden indien de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen.

Tiende lid

Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat een op de vergunning vermelde beheerder in het bedrijf aanwezig is.

Elfde lid

Op het moment dat het aanwijzingsbesluit wordt genomen, kunnen er al bedrijven aanwezig zijn in het betreffende gebied of branche. Voor deze bestaande bedrijvigheid gaat het verbod, om zonder vergunning een bedrijf in werking te hebben, drie maanden nadat het aanwijzingsbesluit in werking is getreden, in. Of met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering of intrekking van een aangevraagde vergunning, voor zover dat eerder is.

Afdeling 9. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf

De artikelen uit deze afdeling zijn aanvullend op artikel 438 Wetboek van Strafrecht. De plicht tot het bijhouden van een nachtregister door de exploitant van de inrichting is neergelegd in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van artikel 2:45 moet ieder persoon zijn identiteit kenbaar maken; op grond van het WvS moet alleen het hoofd van een gezin dat. Deze afdeling geeft de burgemeester en de politie een zo volledig mogelijk overzicht van het nachtverblijf.

Artikel 2:35 Begripsbepaling

In deze afdeling wordt verstaan onder inrichting: elke al dan niet besloten ruimte waarin, in de uitoefening van beroep of bedrijf, aan personen de mogelijkheid van nachtverblijf of gelegenheid tot kamperen wordt verschaft.

Het begrip "inrichting" als hier omschreven sluit aan bij artikel 438 van het WvSr, dat ziet op het als beroep verschaffen van nachtverblijf aan personen (eerste lid) en op het als beroep of gewoonte beschikbaar stellen van een terrein voor het houden van nachtverblijf of het plaatsen van kampeermiddelen en dergelijke (tweede lid)

Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie

Artikel 2:36 strekt ertoe, dat de burgemeester een zo volledig mogelijk overzicht heeft van de in de gemeente aanwezige nachtverblijf en kampeerinrichtingen.

Artikel 2:37 Nachtregister

Niet opgenomen in de APV. De plicht tot het bijhouden van een nachtregister door de exploitant van de inrichting is neergelegd in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister

Op grond van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht is een ondernemer die een hotel of pension drijft verplicht om een nachtregister bij te houden. Dit artikel in de APV komt die ondernemer tegemoet door de gast te verplichten daaraan mee te werken en zijn of haar gegevens te verstrekken. Zo'n aanvulling van het Wetboek van Strafrecht bij plaatselijke verordening werd door de Hoge Raad toelaatbaar geacht: HR 10-04-1979, NJ 1979, 442. Daarbij wordt vaak opgemerkt dat een goed bijgehouden nachtregister ook in het belang van de gemeente is, bijvoorbeeld voor de brandweer, mocht er onverhoopt brand uitbreken in een hotel of pension. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) heeft als uitgangspunt dat er niet meer wordt uitgevraagd dan nodig. Er worden alleen de gegevens uitgevraagd die artikel 438 van het WvSr noemt.

Afdeling 10 Toezicht op speelgelegenheden

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

Het gaat om speelgelegenheden waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen. De houder van een café waarin bezoekers het kaartspel kunnen beoefenen, hoeft niet zonder meer over een vergunning te beschikken maar slechts indien de mogelijkheid daartoe bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is wordt aangeboden. Bepaalde kaartspelen, zoals poker, worden beschouwd als kansspelen. Als die kaartspelen worden gespeeld met de bedoeling om prijzen te winnen zonder dat de organisator over een vergunning beschikt, is dat op grond van de Wet op de kansspelen verboden.

Eerste lid

Het begrip "speelgelegenheid" als omschreven in het eerste lid, betreft iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren. In de Wet op de Kansspelen is een uitputtende regeling neergelegd ten aanzien

van de kansspelen als bedoeld in artikel 1 van die wet, zoals speelcasino's en speelautomaten. De wet is niet van toepassing op spelen, met uitzondering van behendigheidsautomaten, waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Voor deze restcategorie van speelgelegenheden voor behendigheidsspelen is dit artikel bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden, waar de Wet op de Kansspelen geen betrekking op heeft.

Tweede en derde lid

De vergunningsplicht geldt het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid. Artikel 2:39 heeft het beschermen van de openbare orde en het woon en leefklimaat als doel.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten

In dit artikel wordt voor een aantal definities verwezen naar de Wet op de kansspelen. Ter nadere toelichting wordt nog het volgende uitgelegd. Een hoogdrempelige inrichting is een inrichting waar het café of het restaurantbezoek op zichzelf staat en waar geen andere activiteiten plaatsvinden. In de inrichting zijn de activiteiten gericht op personen van 18 jaar en ouder. In hoogdrempelige inrichtingen zijn twee kansspelautomaten toegestaan.

Laagdrempelige inrichtingen zijn bijvoorbeeld een cafetaria, snackbar, shoarmazaak, grillroom, broodjeszaak, lunchroom, koffie- en theehuizen, discotheken, sportkantines, -hallen, -complexen, buurt- en clubhuizen. In laagdrempelige inrichtingen zijn kansspelautomaten niet toegestaan.

Afdeling 11 Maatregelen tegen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade

Artikel 2:41 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen

De burgemeester is ingevolge artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op openbare vermakelijkheden. In dit artikel is door de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid gegeven om bij het vaststellen van feiten en omstandigheden die een ernstig gevaar opleveren voor de openbare orde en veiligheid, voor het publiek toegankelijke gebouwen te sluiten.

Het artikel geeft een aantal concrete overtredingen waarbij deze belangen in ieder geval in het geding zijn. Hiervan is sprake als in het gebouw gehandeld is in strijd met artikel 1 van de Wet op de kansspelen, door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen, verworven of overgedragen zijn, discriminatie heeft plaatsgevonden of overtreding van de Wet wapens en munitie. Weliswaar zijn deze handelingen ook strafbare feiten, maar het belang voor de burgemeester om in deze gevallen een bestuursrechtelijke maatregel te nemen is gelegen in het beschermen van de openbare orde en veiligheid. Doel met de sluiting is de loop er uit te halen en de bekendheid van het gebouw als locatie waar de ongewenste activiteiten plaatsvinden te ontnemen. Daarbij zullen deze in ieder geval gedurende de periode van sluiting zich niet herhalen. De maatregel is gericht op het pand en niet op de exploitant. Bij sluiting geldt deze dus ook voor een eventuele rechtsopvolger.

Ook andere feiten en omstandigheden kunnen noodzaken om in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid en zedelijkheid tot sluiting van een voor publiek toegankelijk gebouw over te gaan. Bijvoorbeeld bij het ontstaan van een ernstige vechtpartij in de zaak al dan niet met gewonden of situaties waarbij sprake is van langdurige ernstige overlast. De verwijtbaarheid van de exploitant is daarbij niet van belang. De noodzaak om bestuursrechtelijk op te treden is gelegen in het belang van het beschermen van de openbare orde en veiligheid. Het is niet toegestaan een gesloten gebouw te betreden. De rechthebbende moet dulden dat het sluitingsbevel duidelijk zichtbaar aan het gebouw wordt aangebracht.

Eerste lid

De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van woningen van waaruit (drugs)overlast wordt veroorzaakt. Aangezien dit artikel in de Gemeentewet niet de rechtsgevolgen van de sluiting regelt, verdient het aanbeveling dit in de APV te regelen. Het is aan te raden om voor de gevallen waarin de woning niet is verzegeld of de verzegeling reeds verbroken een strafbepaling zoals in het eerste lid van artikel 2:41 op te nemen, waarin een sanctie wordt gesteld op overtreding van het verbod.

Zevende lid

Het zevende lid van artikel 2:41 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 13b van de Opiumwet tot toepassing van bestuursdwang als in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven drugs als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, of daarvoor aanwezig zijn. Zie verder onder toelichting eerste lid. Met de laatste wijziging van de Opiumwet is het ook mogelijk om op te treden tegen drugshandel vanuit woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen.

Achtste lid

Aangezien de situatie kan ontstaan dat personen de woning of het lokaal moeten betreden wegens dringende redenen, is het derde lid aan artikel 2:41 toegevoegd. Anders zou het verbod uit het eerste lid wel erg absoluut zijn.

Artikel 2:42 Plakken en kladden

In het eerste lid is sprake van een absoluut verbod. In de term 'bekladden' ligt reeds besloten dat het daarbij niet gaat om meningsuitingen als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Het aanbrengen van aanplakbiljetten op onroerend goed kan worden aangemerkt als een middel tot bekendmaking van gedachten en gevoelens dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien. Op het in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde grondrecht zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 2:42 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt, voor zover door dat gebruik eens anders recht wordt geschonden. De eis dat "plakken" slechts is toegestaan indien dit geschiedt met toestemming van de rechthebbende, komt in het geval dat de gemeente die rechthebbende is, niet neer op het afhankelijk stellen van dat aanplakken van een voorafgaand verlof van de overheid als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet. De gemeente die als eigenares van een onroerende zaak toestemming verleent of weigert, handelt namelijk in haar privaatrechtelijke hoedanigheid. Artikel 2:42 verdraagt zich ook met artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:42 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde. Een voorwaarde is echter wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen. Volgens het vierde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor nadere regels stellen. Doet de gemeente dit niet, dan is er volgens jurisprudentie wel sprake van strijd met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners. Zie daarover: M. Geertsema in de noot onder ABRS 05-06-2002 in JG 02.0221.

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap e.d.

Dit artikel is geschrapt in het kader van deregulering.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen

Deze verbodsbepaling beoogt het plegen van misdrijven zoals diefstal met braak te bemoeilijken en kan strekken tot bescherming van de openbare orde als bedoeld in art. 149 Gw.

Artikel 2:44a Vervoer van geprepareerd voorwerpen

Het gaat om een verbodsbepaling met betrekking tot het vervoeren van geprepareerde tassen dan wel andere voorwerpen (kledingstukken, magneten etc.) op de weg of in de nabijheid van winkels die er kennelijk toe zijn uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken

Om de private belangen van de ingezetenen te beschermen, is in lid 2 opgenomen dat dit verbod niet geldt indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de desbetreffende burger geen intentie heeft om winkeldiefstal te gaan plegen.

Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen e.d.

Dit artikel is geschrapt in het kader van deregulering.

Artikel 2:46 Rijden over bermen e.d.

Dit artikel is niet overgenomen uit de Model-APV.

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

Op basis van dit artikel (en artikel 2:49) kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden. Artikel 424 Wetboek van Strafrecht stelt 'straatschenderij' strafbaar, terwijl artikel 426bis het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2:47 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, (zie daarvoor de toelichting op artikel 1.1). Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

In dit artikel is een verbod opgenomen om in een bepaald door het college aan te wijzen gebied alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Dit verbod geldt uiteraard niet voor terrassen die deel uitmaken van een horecabedrijf, of voor een evenement waarbij van gemeentewege op grond van artikel 35 van de Alcoholwet toestemming is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken.

Vanwege de wijziging van de Alcoholwet in 2013, is het voor jongeren onder de achttien jaar al op grond van die wet verboden om alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben, daarom is hier bepaald dat het verbod geldt voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt

Omvang gebied Er moet een duidelijk omschreven gebied aangewezen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het uitgaansgebied in het centrum of een park of plein waar regelmatig overlast veroorzaakt wordt.

Het is niet mogelijk het grondgebied van de hele gemeente aan te wijzen. Er moet namelijk wel een concrete aanleiding te zijn waarom een bepaald gebied aangewezen wordt. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde, of de openbare orde al is aangetast. Als dat geldt voor het hele grondgebied van de gemeente is het stadium van hinderlijk drankgebruik allang gepasseerd, en heeft de burgemeester zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet nodig. Daarnaast zou het college bij een algemeen verbod elk alcoholgebruik op de openbare weg en op openbare plaatsen, ook van goedwillende personen, verbieden. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4 van de Awb zijn.

Dit geldt ook voor een verbod om onaangebroken flesjes en blikjes bij zich te hebben. Het gaat de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeente te boven om te bepalen dat het verboden is ongeopende flesjes alcoholhoudende drank bij zich te dragen.

Het is mogelijk dat een verschuiving in het gedrag van de personen in de richting van buiten het aangewezen gebied gelegen delen van de gemeente zal plaatsvinden. In de meeste gevallen zal dit echter niet erg waarschijnlijk zijn, omdat mag worden aangenomen dat de aangewezen plaatsen door hun aantrekkelijke karakter mede bepalend voor het verschijnsel zijn. Als er toch verplaatsing optreedt, kan het college alsnog ook voor die nieuwe pleisterplaatsen een aanwijzingsbesluit nemen.

Verstoring openbare orde Bij daadwerkelijke verstoring van de openbare orde kunnen op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 bevelen tot verwijdering worden gegeven.

Soms (als bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat flesjes worden stukgegooid) zal optreden mogelijk zijn aan de hand van artikel 424 van het WvSr (baldadigheid). De hantering van deze wetsbepalingen is in de praktijk echter niet eenvoudig. Er bestaat daarom behoefte aan dit artikel, waardoor optreden in wat men zou kunnen noemen de 'voorfase' – dus het bier drinken op bepaalde plaatsen – mogelijk wordt.

Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2:47 (hinderlijk gedrag op openbare plaatsen).

Artikel 2:50 Hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten

Deze bepaling is opgesteld om het misbruik van bepaalde, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals parkeergarages en wachtlokalen voor een openbaar vervoermiddel tegen te gaan. In deze bepaling wordt het woord 'ruimte' gebruikt ter onderscheiding van het in de APV voorkomende begrip 'weg' of 'openbare plaats'. Om een indicatie te geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling het oog heeft, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd. Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht, betreffende het wederrechtelijk vertoeven (in een woning, besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik), slechts kan worden opgetreden indien er sprake is van een handelen van de rechthebbende. De politie kan niet zonder tussenkomst van de rechthebbende optreden. In het belang van de handhaving van de openbare orde is het wenselijk dat de politie bij baldadig of ordeverstoring gedrag in zelfbedieningsruimten in postkantoren, en in andere soortgelijke voor het publiek toegankelijke ruimten, onmiddellijk kan ingrijpen, mede om de eigendommen van derden te beschermen.

Artikel 2:50a Gebiedsontzegging

De burgemeester kan in het belang van de handhaving van de openbare orde gebieden aanwijzen waar naar zijn oordeel ernstige overlast door verstoringen van de openbare orde is te verwachten (overlastgebieden). De bepaling heeft als doel overlast door verstoring van de openbare orde vooral gedurende de weekenden tegen te gaan. De bevoegdheid van de burgemeester bevelen en verboden op grond van dit artikel uit te vaardigen, vooronderstelt de voorafgaande aanwijzing van een of meerdere gebieden waar ernstige overlast door verstoring van de openbare orde valt te verwachten. De burgemeester kan daarbij afgaan op alle hem ter beschikking staande gegevens.

Het artikel maakt het mogelijk een gebiedsverbod op te leggen voor een aaneengesloten periode vanaf het moment dat de verstoring van de openbare orde plaatsvindt tot het einde van het daarop volgende weekeinde. Als de openbare orde in een weekeinde wordt verstoord, kan het verbod dus niet alleen gedurende de rest van het weekeinde gelden, maar ook in de week en het weekeinde erna. Als de verstoring buiten het weekeinde, bijvoorbeeld op woensdagavond plaatsvindt, kan het hoogstens gelden tot de daaropvolgende maandagochtend 4.00u. Als echter in de week waarin het verbod eindigt, een in het 4e lid bedoelde feestdag valt, kan het verbod ook voor die feestdag(en) worden opgelegd. Bij een volgende verstoring door dezelfde persoon binnen een tijdvak van zes maanden na het opleggen van het eerste verbod, wordt de reikwijdte van het verbod in twee opzichten vergroot. In de eerste plaats kan het voor 12 gehele weekenden worden opgelegd. In de tweede plaats kan het ook voor eventuele andere overlastgebieden worden opgelegd dan waar de openbare orde verstoring heeft plaatsgevonden.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen en bromfietsen e.d.

Het plaatsen van voertuigen is op verschillende plaatsen geregeld, steeds met een wisselende bedoeling: de instandhouding van het plantsoen, het tegengaan van diefstal of verkeersbelangen. In dit artikel gaat het om de voorkoming van overlast.

Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden, terwijl de eigenaar heeft aangegeven dat dit niet wordt gewenst, of waardoor de toegang tot het gebouw wordt gehinderd, geeft vaak aanleiding tot klachten. Artikel 2:51 geeft de mogelijkheid hiertegen op te treden.

Artikel 2:52 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.

Op grond van het RVV 1990 kunnen bepaalde categorieën weggebruikers van bepaalde wegen worden geweerd. De achtergrond daarvan is het verkeersbelang, hetzij de verkeersveiligheid of de vrijheid van het (andere) verkeer. Dat moet op de in het reglement voorgeschreven wijze ter kennis van de weggebruiker worden gebracht.

Er kunnen echter andere motieven zijn om bepaalde categorieën weggebruikers te weren. Hier is een verbod opgenomen om de fiets of de bromfiets mee te voeren op terreinen, waar onder meer markt wordt gehouden, als dat marktterrein door het college is aangewezen als een voor fietsen en bromfietsen verboden terrein gedurende die tijd. In de mensenmenigte is een fiets hinderlijk. Regenjassen worden besmeurd, nylonkousen sneuvelen. Het verbod moet wel aan de bezoekers van het terrein worden kenbaar gemaakt.

Artikel 2:53 Bespieden van personen

Deze bepaling is geschrapt in het kader van deregulering.

Artikel 2:54 Bewakingsapparatuur

Deze bepaling is niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:55 Nodeloos alarmeren

Deze bepaling is niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:56 Alarminstallaties

Deze bepaling is niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:57 Loslopende honden

Dit artikel is als afzonderlijk artikel komen te vervallen en opgenomen in artikel 2:59. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel.

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden

Dit artikel is als afzonderlijk artikel komen te vervallen en opgenomen in artikel 2:59. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel.

Artikel 2:59 Loslopende en/of gevaarlijke honden en verontreiniging door honden

Aan dit artikel ligt het motief van de voorkoming en bestrijding van overlast ten grondslag. In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

- de bescherming van de verkeersveiligheid, die door loslopende honden in gevaar kan worden gebracht;
- het voorkomen van beschadiging aan eigendommen van derden;
- het voorkomen van hinder voor voetgangers;
- het bestrijden van verontreiniging (bijvoorbeeld van speelweiden, zandbakken, e.d.);
- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren en wel met name schapen en kippen naar het leven staan.

Het artikel kent geen ontheffingsmogelijkheid. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngedbod verzetten. Daarbij kan artikel 4 Wet op de dierenbescherming analoog worden toegepast.

Dit artikel schept voor de burgemeester de mogelijkheid om na een (bijt)incident met een hond dat naar zijn oordeel niet voldoende ernstig is om strafrechtelijk op te treden (wat er doorgaans op neer komt dat de hond in beslag wordt genomen en een gedragstest ondergaat om te bekijken of de hond geresocialiseerd kan worden of helaas moet inslapen), de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven en/of kort aan te lijnen. Sinds de intrekking van de Regeling agressieve dieren is er in landelijke wetgeving geen definitie van muilkorf meer gegeven, vandaar dat er hier een definitie is opgenomen.

Omdat een dergelijk besluit een sterk openbare orde-karakter heeft en daarbij vaak een snel handelen naar aanleiding van een incident vraagt, is bij de aanpassing van 2015 besloten om deze bevoegdheid bij de burgemeester te beleggen (was voorheen het college).

Gevaarlijke honden

Meer informatie over de aanpak van gevaarlijke honden op basis van de huidige wetgeving is te vinden in twee artikelen uit de Gemeentestem: Over honden en brokken: de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten deel I en II, Gst. 2017/79 en 89. In het eerste deel wordt het standpunt ingenomen dat de lichte bevelsbevoegdheid van

de burgemeester van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet niet de bevoegdheid geeft om de hond te laten inslapen. Ten eerste omdat als een hond in beslag is genomen, deze doorgaans in een opslagplaats buiten de gemeente vertoeft (en zich dus buiten het eigen gemeentelijke domein bevindt). Ten tweede omdat de lichte bevelsbevoegdheid bedoeld is voor lichte gevallen en het laten inslapen van een hond niet als zodanig kan worden bestempeld.

Op 5 februari 2018 heeft de verantwoordelijke minister voor dierenwelzijn, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over haar beleidsvoornemens met betrekking tot de aanpak van zogenaamde hoog-risicohonden (Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 942). De minister wil samen met gemeenten een totaalpakket aan maatregelen opstellen, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. Eerste onderdeel van dat totaalpakket is dat het CCV een barrièremodel en interventiekompas gaat opstellen, instrumenten om de problematiek en het effect van de maatregelen te analyseren. Verder wil de minister de kennis en kunde van de hondenhouders verbeteren; hondenbelangenorganisaties zouden cursussen moeten ontwikkelen. Gemeenten kunnen de hondenhouders dan in voorkomend geval naar zo'n cursus sturen. Dit zal niet zozeer op grond van de APV zijn, maar op grond van artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:21 en volgende van de Awb (last onder bestuursdwang/dwangsom), of – als ultimum remedium – in acute situaties op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (bevelsbevoegdheid burgemeester bij acute, concrete (dreigende) verstoring openbare orde). Ook wil de minister dat gemeenten en politie kunnen beschikken over betrouwbare data en dat zij daarom data over bijtincidenten bijhouden. Het gaat hier over een landelijk registratiesysteem en een laagdrempelig meldpunt bij gemeenten, zoals ook opgenomen in de brief van 17 mei 2017 van de staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken II 2016/17, 28 286, nr. 909). De minister wil ook een wetenschappelijk onderbouwde lijst van hoog-risicohonden die gemeenten kunnen gebruiken om in combinatie met binnengekomen signalen via het laagdrempelig meldpunt, problematische hond/eigenaar-combinaties eerder op te sporen en gerichte maatregelen te treffen. Bij genoemde brief van 17 mei 2017 was in bijlage 3 al een lijst opgenomen. Die kunnen gemeenten nu al gebruiken in combinatie met binnengekomen signalen.

De Tweede Kamer heeft op 6 maart 2018 een motie aangenomen waarin hij de regering verzoekt advies in te winnen van de Raad voor Dierenaangelegenheden over de (juridische) mogelijkheid van een fok- en importverbod als sluitstuk van het beleid ten aanzien van hoog-risicohonden (Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 957).

Loslopende honden

Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kunnen de honden op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) gevangen worden genomen en overgedragen aan een door het college aangewezen asiel. Dit vindt uiteraard niet plaats wanneer de eigenaar direct te achterhalen is.

Ook artikel 4 van de Wet op de dierenbescherming kan worden toegepast. Het eerste lid van dit artikel geeft ambtenaren van de politie de bevoegdheid honden en katten op te vangen die 's nachts elders dan op het erf van de eigenaar of houder zonder toezicht worden aangetroffen. Het tweede lid van artikel 4 bepaalt dat het hoofd van politie de eigenaar of houder moet berichten van een en ander en hem gelegenheid moet geven om het dier gedurende veertien dagen na de datum van het bericht op te halen. Het ter plaatse doden van loslopende honden en katten is geregeld in artikel 4, eerste lid, onder b, van de Wet op de dierenbescherming.

De mogelijkheid van het ter plaatse doden van loslopende honden en katten wordt in twee opzichten beperkt:

1. De hond of de kat moet een onmiddellijk gevaar vormen voor zich op erven of in het veld bevindende dieren, waarvan de instandhouding gewenst is.
2. Geen ander middel ter afwering van het gevaar mag ten dienste staan.
3. De bevoegdheid komt slechts toe aan de bezoldigde ambtenaren van politie en de door de minister van justitie aangewezen onbezoldigde ambtenaren van politie.

Het Burgerlijk Wetboek geeft in boek 5 een regeling voor gevonden dieren. De vinder van een hond kan het dier bij de gemeente in bewaring geven. De gemeente moet op basis van artikel 5:8 BW vervolgens ten minste twee weken de verzorging van het dier op zich nemen. In de praktijk wordt hieraan meestal vorm gegeven door het dier onder te brengen bij een dierenasiel, waarbij de gemeente de kosten voor het verblijf, de voeding en de verzorging betaalt. Na twee weken is de burgemeester bevoegd het dier te verkopen of weg te geven. Als deze mogelijkheden zijn uitgesloten dan kan de burgemeester het dier laten afmaken. De termijn van twee weken kan worden bekort als de kosten voor de verzorging onevenredig hoog zullen zijn of als het afmaken van het dier om geneeskundige redenen is vereist.

Deze regeling geldt alleen voor gevonden dieren. Wanneer de eigenaar het dier niet is verloren, bijvoorbeeld omdat duidelijk is dat het dier slechts even verwijderd is van eigenaar of erf, is er geen sprake van een "gevonden dier".

Beide genoemde regelingen over het doden van dieren zijn uitputtend bedoeld. De gemeentelijke wetgever mag derhalve het doden van loslopende honden in het geheel niet regelen.

Artikel 2:60 Houden van gevaarlijke dieren Het kan voor de omgeving hinderlijk zijn, als iemand dieren houdt. Er moet kunnen worden ingegrepen als overlast of schade voor de volksgezondheid dreigt. Dan moeten belangen worden afgewogen. Door in het vierde lid op te nemen dat het bepaalde in dit artikel niet geldt voor een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, wordt de afbakening met de Wet milieubeheer direct vastgelegd.

Artikel 2:61 Wilde dieren
Niet opgenomen in de Apv.

Artikel 2:62 Loslopende vee
Dit verbod dient mede de verkeersveiligheid. Herhaaldelijk gebeuren er verkeersongelukken doordat een paard, een koe of een ander dier uit het weiland is gebroken en zich op de weg bevindt. De verplichting om dit zoveel mogelijk te voorkomen is daarom op haar plaats. Een verbod tot het los laten lopen van honden, dat mede de verkeersveiligheid dient, is opgenomen in artikel 2:59.

Artikel 2:63 Duiven
Niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:64 Bijen
Niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:65 Bedelarij
Geschrapd in het kader van deregulering.

Afdeling 12 Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

Artikel 2:66 Begripsbepaling
De bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente vormt een aanvulling op het politieel strafrechtelijk optreden.

Het Wetboek van strafrecht bevat enkele bepalingen die de bestrijding van heling op het oog hebben. Dat zijn artikelen 416, 417, 417bis, 417ter, 437, 437bis, 437ter en 437quater. Het binnentreden bij handelaren is — ook zonder dat een strafbaar feit wordt vermoed — te allen tijde mogelijk op basis van artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering.

De in artikel 141 van het WvSv genoemde opsporingsambtenaren hebben om controle uit te oefenen vrije toegang tot alle vestigingen en andere plaatsen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar worden gebruikt. Indien deze plaatsen als woning zijn aan te merken, moet het bepaalde in de Algemene wet op het binnentreden in acht worden genomen.

De politie kan voorwerpen in beslag nemen. Op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6.

Gelet op het karakter van de voorschriften inzake de heling is overigens voor buitengewone opsporingsambtenaren, naast de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering bij de controle op de naleving van voorschriften inzake de helingbestrijding in het algemeen geen plaats. De in artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering neergelegde binnentredingsbevoegdheid is dan ook alleen verleend aan de algemene opsporingsambtenaren.

Voor de handhaving van de helingbepaling zal er op moeten worden toegezien dat bekend is, welke handelaren zich in de gemeente hebben gevestigd. Aan de verplichting ex artikel 437ter, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering om zich schriftelijk aan te melden bij de burgemeester of de door deze aangewezen ambtenaar wordt in de huidige praktijk door veel handelaren niet voldaan. In dat geval zal de burgemeester gebruik moeten maken van de mogelijkheid de hem door artikelen 437 e.v. van het Wetboek van Strafrecht toegekende taken op te dragen aan door hem aan te wijzen ambtenaren.

Handelaar

Voor de omschrijving van het begrip “handelaar” verwijst artikel 437, eerste lid, Wetboek van Strafrecht naar de Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) op grond van dit artikel (Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, KB 06-01-1992).

Artikel 1 van dit besluit noemt als handelaren: opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen en, foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. Onder “handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen” worden tevens handelaren in antiek en curiosa verstaan. Daarom hoeven zij niet apart te worden vermeld.

Voorheen werd ook het begrip "verkoopregister" omschreven in dit artikel. Bij de herziening van de APV begin 2008 is het geschrapt, omdat dit begrip alleen nog terug komt in artikel 2:67. In dit artikel (en de toelichting) staat het nader omschreven.

Artikel 437, eerste lid, onder a, WvSr. verplicht de handelaar, tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voorhanden hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In artikel 2 van eerdergenoemde AMvB worden regels gegeven over de wijze van aantekening houden. Omdat de wet en een algemene maatregel van bestuur reeds voorzien in de regeling voor een zogenaamd inkoopregister, kan hierover niets meer door de gemeentelijke wetgever worden geregeld. Artikel 437ter WvSr. biedt de gemeenteraad de mogelijkheid in een verordening regels te stellen over het opstellen van een verkoopregister. Voor de terminologie voor de bepaling van het verkoopregister wordt aansluiting gezocht bij de formulering bij het inkoopregister.

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

Deze verplichtingen vinden hun basis in art. 2 van de AMvB op grond van artikel 437 Wetboek van Strafrecht.

Artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voorhanden hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de Memorie van Toelichting wordt gezegd dat de administratieplicht alleen zinvol is als het om dit soort goederen gaat, omdat dan de kans bestaat dat zij van misdrijf afkomstig zijn.

In artikel 2 van eerdergenoemde AMvB worden regels gegeven betreffende de wijze van aantekening houden. Zo is bepaald dat de registerplichtige handelaar een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register houdt en daarin onverwijld de vereiste gegevens vermeldt: het zogenaamde verkoopregister.

Bij het opstellen van regels met betrekking tot het verkoopregister is aansluiting gezocht bij de terminologie van de formulering van het inkoopregister, welke overigens is geregeld bij wet en AMvB. Net als bij het inkoopregister verdient het aanbeveling om de handelingen die leiden tot het opstellen van een verkoopregister algemeen te omschrijven.

Net als het inkoopregister moet het verkoopregister doorlopend zijn. Een doorlopend register is een register waarin de aantekeningen waarvoor het is bestemd achtereenvolgens naar tijdsorden worden ingeschreven, met uitsluiting van de mogelijkheid van latere inschrijvingen. Een register waarin een aantal bladzijden ontbreekt, is geen doorlopend register. Het register mag geen onregelmatigheden en hiaten vertonen en moet chronologisch zijn.

Eerste lid

Hier is een algemene verplichting opgenomen om een verkoopregister bij te houden ("alle" goederen). Aangezien het meestal zal gaan om bepaalde goederen als fietsen, auto's of antiek, is in het tweede lid een vrijstellingsbepaling toegevoegd.

Er kan ook voor worden gekozen om de goederen die niet hoeven te worden geregistreerd expliciet en limitatief op te sommen in het eerste en dan enige lid, óf te bepalen dat alleen die goederen moeten worden geregistreerd die de burgemeester heeft aangewezen.

Artikel 2:68 Voorschriften als bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht

Deze bepaling, die gebaseerd is op artikel 437ter, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, bevat voorschriften die in het algemeen het gevaar voor heling beogen te voorkomen.

Onder a

Ten eerste

Artikel 437ter, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht legt de handelaar de verplichting op de burgemeester of door hem aangewezen ambtenaren tevoren schriftelijk in kennis te stellen als hij van het opkopen een beroep of gewoonte maakt. De wetgever heeft afgezien van een regeling om de uitoefening van het opkopersbedrijf aan een voorafgaande toelating door het gemeentebestuur te binden. De aanmeldingsplicht is in onderdeel a, sub 1e, nader uitgewerkt.

Ten tweede en derde

Als er zich wijzigingen in het adres of beroep van de handelaar voordoen, dient de burgemeester hiervan in kennis te worden gesteld. De politie kan hierdoor de registratie van de handelaren up to date houden.

Ten vierde

Hier spelen onder meer de omstandigheden waaronder het goed aan de handelaar wordt aangeboden en diens wetenschap zelf een rol. De inhoud van deze bepaling ligt dicht tegen die van artikel 437bis, eerste lid, van het WvSr aan. Hier is het echter de ondernemer die het initiatief moet nemen. Deze bepaling kan niet in strijd worden geacht met artikelen 160 en 161 van het Wetboek van Strafvordering.

Onder b

In artikel 437, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafrecht wordt aan de daartoe aangewezen ambtenaar de bevoegdheid gegeven om inzage te hebben in het inkoopregister. De bevoegdheid tot inzage in het verkoopregister is niet aangegeven in het Wetboek van Strafrecht, zodat een regeling in de APV noodzakelijk is. Door de bevoegdheid tot inzage van het verkoopregister bij de daartoe aangewezen ambtenaar te leggen, kan deze ambtenaar zowel het inkoop als het verkoopregister inzien.

Onder d

Bij een regeling tot effectieve helingbestrijding mag een bepaling betreffende de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Artikel 2:68, onder d, voorziet hierin.

De bepaling sluit nauw aan op hetgeen bepaald in artikel 437, eerste lid, onder d en f, van het WvSr.

Daar is de handelaar et cetera die in strijd met een schriftelijke last van de burgemeester (of een vanwege hem gegeven last) bepaalde goederen vervreemdt, of niet in bewaring geeft, of die niet voldoet aan de daarbij gegeven aanwijzingen, strafbaar gesteld. In onderdeel d is gekozen voor een termijn van drie dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

Artikel 2:69 Vervreemding van door opkoop verkregen goederen

Deze bepaling is geschrapt en samengevoegd met artikel 2:68. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel.

Artikel 2:70 Handel in horecabedrijven

Niet opgenomen in de APV.

Afdeling 13 Consumentenvuurwerk

Deze afdeling geeft regels omtrent de verkoop en het bezigen van consumentenvuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling, in aanvulling op het Vuurwerkbesluit.

Het Vuurwerkbesluit beoogt de hele keten rond vuurwerk te regelen. Van het invoeren of produceren, tot transport, handel, opslag, bewerken en afsteken. De regels ten aanzien van het vervoer van vuurwerk zijn gesteld ter uitwerking van artikel 3 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (hierna: Wvgs).

Het Vuurwerkbesluit kent regels voor zowel consumentenvuurwerk als professioneel vuurwerk. De regels voor professioneel vuurwerk zijn voor deze afdeling niet relevant.

Artikel 2:71 Begripsbepaling

In dit artikel wordt voor de begripsbepaling van consumentenvuurwerk verwezen naar de definitie in het Vuurwerkbesluit.

Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen

Dit artikel beoogt het aantal verkooppunten te reguleren in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Artikel 2:72 is gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet. Naast een vergunning op basis van de APV is voor de opslag van vuurwerk in beginsel ook een milieuvergunning vereist.

Op basis van artikel 2:72 van de APV kan het college aan een bedrijf of nevenbedrijf een vergunning verlenen voor het verkopen van consumentenvuurwerk tijdens de door het Vuurwerkbesluit aangewezen verkoopdagen.

Artikel 1:7 bepaalt verder dat (ook) deze vergunning voor onbepaalde tijd geldt en artikel 1:8 bevat de algemene weigeringsgronden die bij elke vergunning kunnen worden gehanteerd. Zie voor meer informatie de toelichting bij de betreffende artikelen.

Algemene weigeringsgronden zijn bijvoorbeeld het belang van de handhaving van de openbare orde, en het tegengaan van hinder en overlast. De vergunning kan daarom worden geweigerd als het verkooppunt zich bevindt in de nabijheid van ziekenhuizen, bejaardentehuizen en dierenasiels. Aan de verkoopvergunning kunnen voorschriften worden verbonden indien dit nodig is wegens dwingende redenen van algemeen belang. Dit zijn de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Zie daarvoor artikel 1:4 en de toelichting daarbij.

Koopzondag

In de nota van toelichting bij het Vuurwerkbesluit wordt bij de toelichting op artikel 2.3.2 de koopzondag uitdrukkelijk uitgesloten als verkoopdag. Consumentenvuurwerk mag niet op zondag worden verkocht. Het verbod geldt ook in die gevallen waarin de binnen de wettelijke termijn vallende zondag door de gemeente is aangewezen als zondag waarop winkels open mogen zijn.

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

In het Vuurwerkbesluit (artikel 2.3.6) is bepaald dat het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daarop volgende jaar. Het afsteken van consumentenvuurwerk wordt op dit tijdstip toelaatbaar geacht vanwege de koppeling van het vuurwerkgebruik aan de feestelijkheden rond de jaarwisseling en de inbedding daarvan in de Nederlandse volkscultuur.

Toch kunnen er, ondanks dat dit alleen op oudejaarsdag is toegelaten, plaatsen zijn waar het afsteken van consumentenvuurwerk te allen tijde niet wenselijk moet worden geacht (bijvoorbeeld bij ziekenhuizen, bejaardentehuizen, huizen met rieten daken, in winkelstraten, bij dierenasiels enz.). Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk altijd verboden is.

Het tweede lid maakt het mogelijk om op te treden tegen het bezigen van consumentenvuurwerk in bijvoorbeeld een promenade, een passage, een portiek of een volksverzameling.

Jurisprudentie

In haar uitspraak van 19 november 2015 bepaalde de Rechtbank Midden-Nederland dat het college bevoegd is om een gebied aan te wijzen waar het ook tijdens de jaarwisseling verboden is om vuurwerk af te steken. In december 2014 oordeelde de voorzieningenrechter nog dat niet het college, maar alleen de burgemeester bevoegd is om voor een vuurwerkverbod een gebied in de stad aan te wijzen.

De rechtbank stelde dat het hier gaat om een op de openbare orde gerichte bestuurs- en beheerstaak van het college ter preventie van gevaar, schade of overlast. Met het verbod wil het college namelijk bereiken dat tijdens de toekomstige jaarwisselingen (mogelijk) gevaar en overlast van vuurwerk wordt tegengegaan. De rechtbank oordeelde dat dit een bevoegdheid is van het college. De rechtbank woog hierbij mee dat het verbod niet ziet op feitelijke en concrete ordeverstoringen waartegen onmiddellijk en daadkrachtig opgetreden moet worden. In dat geval is de burgemeester overeenkomstig artikel 172 van de Gemeentewet exclusief bevoegd (Rb. Midden-Nederland 19-11-2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:8179).

Artikel 2:73a Carbidschieten

Het zogenoemde 'schieten met carbid' (melkbusschieten) tijdens de jaarwisseling neemt in de gemeente hand over hand toe. Rond oud en nieuw wordt er steeds meer lustig op losgeknald: er is maar weinig vuurwerk dat tegen de holle knal van het ontploffend carbidgas lijkt op te kunnen. De ervaring leert inmiddels ook dat er bij het knallen grenzen steeds verder worden verlegd. Daarbij is het gebruik van een melkbus natuurlijk het einde. Om deze ongewenste ontwikkelingen in onze gemeente tijdig te kunnen terugdringen is deze regeling ontworpen. Anders dan het gebruik van vuurwerk is het carbidschieten nergens geregeld. Het valt namelijk niet onder het Vuurwerkbesluit (i.v.m. het ontbreken van een ontstekingsmiddel). Het betreft een onderwerp waarover de autonome verordenende bevoegdheid van de raad zich uitstrekt en waarvoor regels mogen worden gesteld. Tegen overlast door individueel carbidschieten kan worden opgetreden op grond van artikel 4:6 (overige geluidhinder). Met dit artikel kan het gevaaraspect niet worden aangepakt. Levert het carbidschieten gevaar op voor goederen kan resp. art. 157 of 158 Wsr. ten laste worden gelegd. Vernielingen ermee vallen onder art 350 Wsr.

Afdeling 14 Drugsoverlast

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Afbakening met de Opiumwet

Om niet in de sfeer van de Opiumwet te treden is de passage "onverminderd het bepaalde in de Opiumwet" opgenomen. De Opiumwet is een strafrechtelijk instrument waarin onder meer de verbodsbepalingen staan van middelen die worden genoemd op lijst I ("harddrugs") en II ("softdrugs") die behoren bij deze wet. Zo wordt verboden deze middelen te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. Om hiertegen of tegen producten die lijken op drugs, te kunnen optreden is het noodzakelijk in de APV een artikel op te nemen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft.

Drugshandel op straat

Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs of daarop gelijkende waar, kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen, die tot doel heeft het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten. In praktijk gaat het met name om harddrugs.

In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars ("drugrunners") strafbaar gesteld. Het "kennelijk doel" kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties enz.

Tweede lid

Nogal wat druggebruikers gebruiken hun (hard) drugs (of daarop gelijkende waar) - of treffen daartoe voorbereidingen - in het openbaar. Dit veroorzaakt veel gevoelens van onbehagen en onveiligheid bij het publiek. Op basis van dit artikel kan de politie overgaan tot aanhouding van de betrokken gebruikers of deze van bepaalde - bij hen favoriete - plekken wegsturen. Ook kan de politie de voorwerpen waarmee de overtreding wordt gepleegd (hulpmiddelen, drugs) strafrechtelijk in beslag nemen. Het artikel ziet alleen op het gebruik van drugs of daarop gelijkende waar. Dit heeft ook te maken met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 juli 2011 [zaaknummer 201009884/1/H3]. Voor een gemeentelijke verbodsbepaling is volgens de Afdeling geen ruimte, indien deze handelingen reeds verboden zijn op grond van artikel 3, aanhef en onder c, van de Opiumwet, en strafbaar gesteld op grond van artikel 11, eerste lid, van de Opiumwet. Door de huidige redactie van artikel 2:74a bestaat er geen overlap bestaat met de artikel 2 en 3 van de Opiumwet. Deze strafbepaling in de APV is gerechtvaardigd en niet in strijd met bovengenoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het artikel ziet slechts op het gebruik van drugs.

Jurisprudentie

Doel van het Amsterdamse verbod op drugshandel op of aan de openbare weg in de APV is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en strafbare feiten. De bepaling heeft derhalve betrekking op andere

gedragingen dan strafbaar gesteld in de Opiumwet. HR 17-11-1992, NJ 1993, 409, JG 94.0005, m.nt. A.B. Engberts.

Artikel 2:74a-Verboden drugsgebruik

De tekst van dit artikel is overgeheveld naar artikel 2:74 lid 2 van deze APV. Verwezen wordt naar de toelichting op dit artikel.

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding

Dit artikel is niet opgenomen in de APV.

Artikel 2:76 veiligheidsrisicogebied

Op grond van artikel 151b van de Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om gebieden aan te wijzen, waarin de officier van justitie de controlebevoegdheden die genoemd worden in artikel 50, 51 en 52 Wet wapens en munitie, kan uitoefenen. Het gaat om de controlebevoegdheden om binnen het aangewezen gebied:

- vervoermiddelen te onderzoeken;
- aan ieders kleding te onderzoeken;
- te vorderen dat verpakkingen die men bij zich draagt, worden geopend.

De burgemeester kan een gebied aanwijzen als uit feiten of omstandigheden blijkt dat er sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Voordat de burgemeester een gebied aanwijst, overlegt hij hierover in de lokale gezagsdriehoek met de officier van justitie en de korpschef. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
- zorgvuldige afweging van het objectieve en subjectieve veiligheidsbelang en het individuele belang van de burgers (privacy);
- subsidiariteit en proportionaliteit;
- breder handhavingsbeleid in het beoogd gebied ter vergroting van leefbaarheid en veiligheid.

Jurisprudentie

ABRvS 09-11-2005, 200503854/1, LJN AU5839. De direct betrokkene (regelmatige bezoeker van het veiligheidsrisicogebied) is belanghebbende bij het besluit van de burgemeester tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b van de Gemeentewet. Rechtbank Alkmaar heeft op 28 juni-06-2004, LJN AP5618, onrecht geconcludeerd dat er geen rechtstreeks belang is bij het aanwijzingsbesluit (het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied). Hof Amsterdam 23-09-2005, AB 2006, 30, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

Eerste lid

Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De raad kan daarbij bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de inzet van camera's ten hoogste mag geschieden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot de inzet van camera's met democratische waarborgen omkleed. De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester inperken. De volgende varianten zijn bijvoorbeeld denkbaar:

- De raad besluit expliciet/impliciet om binnen de gemeente geen cameratoezicht toe te passen.
- De raad bepaalt bij verordening dat de burgemeester mag besluiten tot het toepassen van cameratoezicht op specifieke plaatsen, bijvoorbeeld in de binnenstad, en geeft daarbij aan voor welke duur de inzet van camera's ten hoogste mag geschieden.
- De raad verleent bij verordening zonder beperkingen de bevoegdheid aan de burgemeester tot plaatsing van camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen.

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Awb voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

Per 1 juli 2016 is artikel 151c van de Gemeentewet gewijzigd, waardoor niet alleen toezicht met vaste camera's mogelijk is, maar ook met mobiele camera's. De reden is met name dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat bleven bij het bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme.

In de memorie van toelichting bij deze wijziging (Kamerstukken 33 582, nr. 3) geeft de regering aan dat uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de bestuurlijke, justitiële en politieke praktijk, waaronder gemeenten, bleek dat toezicht met vaste camera's soms tekort schiet: "Bij aanhoudende en zich verplaatsende overlast kan gedacht worden aan overlast veroorzaakt door hangjongeren, door drugsgebruikers en drugsdealers, door straatrovers en zakkenrollers en door personen die vernielingen aanrichten in de publieke ruimte. (...) Diverse recentelijk verschenen gemeentelijke evaluatierapporten over cameratoezicht in de publieke ruimte erkennen de tendens dat overlast zich verplaatst en dat bij verplaatsingseffecten vast cameratoezicht als toezichtinstrument tekort schiet".

De regering benadrukt verder dat camera's alleen kunnen worden ingezet ter handhaving van de openbare orde, maar dat dit niet wil zeggen dat er op voorhand al sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan: "Onder handhaving van de openbare orde door de burgemeester valt immers ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving".

Doel van het cameratoezicht

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

Kenbaarheid

In artikel 151c, vierde lid, van de Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden.

In artikel 441b van het WvSr is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld! De straf kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden inhouden of een geldboete van € 4.500.

Tweede lid

De raad heeft op grond van artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.

Artikel 2:79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet

Toelichting algemeen

Per 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Deze wet behelst het opnemen van een nieuw artikel 151d in de Gemeentewet: Artikel 151d

1. De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.
2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

Ultimum remedium

Uit de wet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimatum remedium. Het tweede lid van het wetsartikel regelt dat het instrument van de bestuursdwang (voor de goede orde, dat impliceert dat de burgemeester ook een last onder dwangsom kan opleggen) alleen wordt ingezet als er geen andere geschikte manier voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten waren om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom zal er aan zo'n besluit een stevig dossier ten grondslag moeten liggen. Het meest overtuigend zou zijn als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten als buurtbemiddeling al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat. Het ultimatum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als er sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d. Een zo zware maatregel, die een inbreuk betekent op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

Eerste lid

Dit lid is geformuleerd als een zorgplichtbepaling. Een bewoner hoort zich zo te gedragen dat zijn of haar burens daar geen ernstige hinder van ondervinden. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder kan ook de verhuurder worden aangesproken.

Tweede lid

Als last onder bestuursdwang of dwangsom kan de burgemeester gedragsaanwijzingen opleggen aan de overtreder. De burgemeester kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht beleidsregels vaststellen over de toepassing van deze bevoegdheid.

Derde lid

In het derde lid staat dat de burgemeester alleen gebruik maakt van deze bevoegdheid als de hinder niet redelijkerwijs op een andere manier kan worden tegengegaan.

HOOFDSTUK 3 SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.

Algemeen

Hoofdstuk 3 van de APV Harderwijk betreft bepalingen die betrekking hebben op onderwerpen die waarschijnlijk op termijn in of krachtens de "Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche" (hierna: Wrp) in afwijking van de (algemene) bepalingen van de APV Harderwijk geregeld (moeten) worden. Vooruitlopend op de toekomstige inwerkingtreding van de Wrp is er voor gekozen om de bepaling in de APV in hoofdstuk 3 al zoveel mogelijk in lijn met de Wrp te regelen. Er is hier dus sprake van een actualisatie met het oog op in voorbereiding zijnde wetgeving hieromtrent. Dit kan worden gezien als een technische operatie. Door deze wijzigingen wordt het beperkter dan het was. Het verbod wordt juist breder en gaat dieper. Door deze aanpassingen is er meer verboden dan daarvoor. Verder worden de toezichtsbevoegdheden verruimd en beter neergezet.

Artikel 3:1 Begripsbepalingen

In dit artikel worden veelvoorkomende begrippen gedefinieerd, waarbij op onderdelen wordt aangesloten bij bestaande definities.

De definitie van "prostitutie" (sub a) sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5, van het Wetboek van Strafrecht. Het 'zich beschikbaar stellen' duidt op een structurele situatie, zodat allerlei incidentele seksuele handelingen met een ander niet onder het begrip 'prostitutie' vallen, zelfs niet als 'de ander' een tegenprestatie levert. Bij «betaling» zal het veelal gaan om een geldbedrag, maar het is daar niet toe beperkt. De betaling geschiedt door of ten behoeve van 'de ander', wat impliceert dat het meewerken aan pornofilms geen prostitutie is in de zin van de APV.

In de APV wordt het begrip "prostituee" (sub b) gebruikt, omdat dit het meest aansluit bij het spraakgebruik en bij de praktijk binnen de prostitutiebranche. Aangezien dit woord, op deze wijze geschreven, taalkundig vrouwelijk is, wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van vrouwelijke voornaamwoorden (zij, haar). In alle gevallen waar 'prostituee' staat, wordt evenzeer de (mannelijke) prostitué bedoeld. Dit komt in de definitie van de term 'prostituee' tot uitdrukking door de seksneutrale aanduiding: degene die.

Met het begrip "seksinrichting" (sub c) wordt geduid op de voor publiek toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samen vallen met de locatie waar de exploitant van het seksbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval.

Onder 'besloten ruimte' worden ook begrepen een vaar- of voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord 'besloten' duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is. Onder een "seksinrichting" worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekswinkel, sekstheater, een parclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.

Een veel voorkomende vorm van een niet-locatiegebonden prostitutiebedrijf is een "escortbedrijf" (sub d). Een escortbedrijf bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats dan de plek waar de bemiddeling plaatsvindt. De bemiddeling kan plaatsvinden vanuit een bedrijfspand, maar onder omstandigheden ook vanaf een privé-adres. De bemiddeling kan in persoon plaatsvinden, maar over het algemeen zal het telefonisch gaan of via een website op internet.

Voor de definitie van "exploitant" (sub f) is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de Alcoholwet. Het 'voor rekening en risico' heeft

betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon.

Een seksbedrijf heeft altijd een exploitant. Ook in het geval een prostituee zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten ontplooit is er sprake van een seksbedrijf, meer precies: een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen dient de prostituee enerzijds aangemerkt te worden als prostituee, maar anderzijds ook als exploitant. De prostituee/exploitant dient daarmee dus ook te voldoen aan alle eisen die aan prostituee worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt o.a. dat de prostituee/exploitant minimaal 21 dient te zijn. Vergunningen worden immers geweigerd als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft (artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder c juncto artikel 3:13 lid 1 sub a).

De dagelijkse leiding in een seksinrichting kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een “beheerder” (sub g) berusten. Het is van belang ook voor deze persoon, die primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in de seksinrichting, expliciet enkele bepalingen op te nemen in de APV.

Het begrip “seksbedrijf” (sub i) duidt op een activiteit of op activiteiten, en dus niet op de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden; daarvoor wordt in de APV de term ‘seksinrichting’ gebruikt. Binnen de omschrijving valt het gelegenheid geven tot het zich beschikbaar stellen voor het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling (prostitutie), en het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander, zoals ‘peepshows’ en seks theaters, maar bijvoorbeeld ook het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks. Daarnaast wordt onder dit begrip ook verstaan het in een seksinrichting tegen betaling aanbieden van erotisch-pornografische vertoningen: de seksbioscopen. Of een activiteit ‘bedrijfsmatig’ wordt verricht, hangt af van een aantal factoren. Is er personeel in dienst, dan is er zonder meer sprake van een bedrijf. Maar een individu zonder personeel kan ook een bedrijf zijn in de zin van de APV, en is dan dus vergunningplichtig. Het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken) en de organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod zijn aspecten om te bepalen of er bedrijfsmatig activiteiten worden verricht. Of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zal dus moeten worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie.

Het begrip ‘seksbedrijf’ wordt dus gebruikt als verzamelnaam, waarbinnen specifieke vormen zijn te onderscheiden.

In dit hoofdstuk van de APV heeft het begrip “klant” (sub j) een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezigen in een seksinrichting die (vooralsnog) slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt uiteraard voor eventuele andere aanwezigen, zoals de exploitant, de beheerder, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichthouders en personen die aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld het leveren van goederen of het uitvoeren van reparaties of onderhoud.

Omdat de APV, met het oog op het toezicht, bepaalt dat in advertenties voor seksbedrijven of prostituees bepaalde nummers (vergunningnummer, telefoonnummer) moeten worden vermeld, is ervoor gekozen het begrip “advertentie” (sub k) ruim te omschrijven. Er is immers een veelheid aan mogelijkheden om aandacht op de aangeboden dienstverlening te vestigen. Voor alle vormen van reclame met behulp van een medium (kranten, televisie, internet, posters, flyers) geldt het voorschrift. Daarbij moet het gaan om uitingen die wervend van karakter zijn en het oogmerk hebben de klandizie te vergroten. Daarop ziet het bijvoeglijk naamwoord: commerciële. De verplichting om in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan een seksbedrijf is verleend, en geen andere nummers, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk op deze manier te adverteren.

Artikel 3:4 Vergunning

Er is voor gekozen om seksbedrijven met een vergunningenstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. De keuze voor een vergunningenstelsel sluit aan bij bestaande structuren. Een uitgangspunt is tevens dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat, de zogeheten kanalisatiegedachte. Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden.

In het tweede lid wordt geregeld welke gegevens en bescheiden in elk geval moeten worden overgelegd bij de aanvraag. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning.

Het overleggen van een situatietekening en plattegrond is uiteraard niet nodig als het een vergunning betreft die niet (mede) voor een seksinrichting wordt aangevraagd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks vanuit een locatie die niet voor publiek toegankelijk is; er is dan wel sprake van een seksbedrijf, maar niet van een seksinrichting.

Omdat in de toekomst naar verwachting steeds vaker bij indiening sprake zal zijn van digitale documenten, wordt geen specifieke schaal aanduiding voorgeschreven. De maatvoering moet uit de situatieschets en tekening blijken. Als bescheiden worden overgelegd, moet de gekozen schaal zodanig zijn dat de burgemeester er voldoende informatie uit kan halen om tot beoordeling van de aanvraag te komen.

Tot het eisen dat het telefoonnummer dat gebruikt zal worden in advertenties overgelegd moet worden – en in de vergunning zal worden vermeld (zie artikel 3:4, tweede lid, aanhef en onder g) – is gekomen met het oog op de toezicht en handhaving. Zo wordt bewerkstelligd dat een bepaald telefoonnummer waarmee geadverteerd wordt altijd te herleiden is tot een bepaald seksbedrijf, een bepaalde exploitant en het adres waar het bedrijf wordt uitgeoefend. Doordat het telefoonnummer bovendien in de vergunning zal worden vermeld wordt voorkomen dat het nummer vaak verandert, dan zou immers telkens op aanvraag de vergunning gewijzigd dienen te worden. In die zin is het een 'vast' telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij verlangen dat aanvullende gegevens worden overgelegd (tweede lid sub i). Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning.

In dit artikel wordt tevens bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt getracht het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te faciliteren. Doordat het telefoonnummer op de vergunning staat wordt o.a. voorkomen dat dit nummer regelmatig wijzigt, waardoor het telefoonnummer – dat ook in advertenties gebruikt moet worden – niet langer herleidbaar zou zijn tot een bepaald vergund seksbedrijf. Als de exploitant een ander telefoonnummer wil hanteren, dan zal deze immers eerst een aanvraag in moeten dienen om de vergunning te laten wijzigen; aangezien dit tijd en geld (leges) kost valt te verwachten dat dit slechts sporadisch zal gebeuren. In die zin is het een 'vast' telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

Artikel 3:9 Straatprostitutie

In het eerste lid wordt bepaald dat het eenieder verboden is op of aan de weg of in een vanaf de weg zichtbare plaats klanten te werven of op of aan de weg ontsuchtige handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van prostitutie.

Op grond van het tweede lid kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door politieambtenaren en toezichthouders een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen. Dit betreft een mondeling bevel tot verwijdering. Overtreding van een bevel tot onmiddellijke verwijdering is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht). Gevolg is dat de overtreder kan worden geconfronteerd met een gevangenisstraf tot drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 3:10 Sekswinkels

Niet opgenomen in de Apv.

Artikel 3:12 Beslistermijn

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven is bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf weken telt (eerste lid), of zoveel langer als het bibob-onderzoek vergt. Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd (tweede lid).

Het derde lid is opgenomen omdat na inwerkingtreding van de Dienstenwet als uitgangspunt geldt dat een vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer de termijn, waarbinnen het antwoord op de aanvraag moet volgen, verstreken is (zie ook artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn). Dit is bedoeld als prikkel voor de overheid om tijdig te beslissen, en zorgt ervoor dat burgers en bedrijven geen nadeel ondervinden van een mogelijk te trage besluitvorming. De verwachting bestaat dat de wettelijke termijnen in dit artikel ruim genoeg zijn om tijdig op een aanvraag om een vergunning te besluiten. Zou dat evenwel niet lukken, dan wordt het belang van een daadwerkelijke afweging bij vergunningen als hier aan de orde geacht zwaarder te wegen dan voornoemd uitgangspunt. Dit is in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn: dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde. Wanneer een vergunning van rechtswege ten onrechte is verleend, kan dit namelijk ernstige, onomkeerbare schade voor derden (de menselijke waardigheid van de prostituee, de veiligheid en gezondheid van minderjarigen en kwetsbare volwassenen) tot gevolg hebben.

Uit het vierde lid, volgt dat een vergunning voor ten hoogste één seksinrichting kan gelden. Daarmee is het van belang wat onder 'één seksinrichting' wordt verstaan. Bij voorbaat een sluitende definitie geven zou in de praktijk tot onwenselijke resultaten kunnen leiden; situaties zullen telkens met gezond verstand gezien worden. Daarbij zal blij gegeven moeten worden van enige realiteitszin en aangesloten worden bij de normale perceptie. Het te hanteren uitgangspunt is dat er sprake is van één seksinrichting als het een visueel aaneengesloten eenheid betreft (kan meerdere panden betreffen met meerdere werkruimtes (per pand)) met een homogene functie (uitoefening van een seksbedrijf in enigerlei vorm) die tot de beschikking staat van één exploitant. Als er meerdere exploitanten in één pand zijn gevestigd zal ieder deel waarover één van de exploitanten de beschikking heeft als één afzonderlijke seksinrichting worden gekwalificeerd.

Artikel 3:13 Weigeringsgronden

Het eerste lid van dit artikel bevat, in samenhang met het bepaalde in artikel 3:5, de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Ter zake de in het tweede lid genoemde gronden bestaat ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd.

Buiten op basis van de in dit artikel genoemde gronden, kan een vergunning bovendien geweigerd worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet.

Uit het eerste lid, sub c, volgt een leeftijdseis voor prostituees (net als voor de exploitant van een seksbedrijf) van 21 jaar. Hiertoe is besloten vanwege het gegeven dat jonge prostituees met name vatbaar voor en slachtoffer van misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel zijn. Bovendien zijn prostituees van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge prostituees en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikken waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor de prostitutie lager is en bovendien een eventuele gewenste uitstap vergemakkelijkt wordt. Het stellen van een leeftijdseis wordt als passend en noodzakelijk middel beschouwd om de misstanden te bestrijden. Daarmee is het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel, bovendien zijn de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk. Hierdoor levert het onderscheid naar leeftijd geen strijd op met het verbod van leeftijdsdiscriminatie. Het is in de eerste plaats de exploitant die moet voorkomen dat er in zijn bedrijf prostituees werkzaam zijn die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. Zijn die daar toch werkzaam, dan is de exploitant in overtreding.

Artikel 3:13A Intrekking en schorsing

Het eerste lid bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in het tweede lid is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. In de gevallen opgenomen in het tweede lid kan – als het een tijdelijke en beperkte afwijking van de regels betreft – een vergunning ook worden geschorst, om deze desnoods later – als de reden om tot schorsing over te gaan blijft voortbestaan – alsnog in te trekken. Buiten op basis van de in dit tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning bovendien ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Omdat schorsing in die gevallen niet voor de hand ligt, is dat hier verder niet geregeld.

HOOFDSTUK 4. BESCHERMING VAN HET MILIEU EN HET NATUURSCHOON EN ZORG VOOR HET UITERLIJK AANZIEN VAN DE GEMEENTE

Afdeling 1. Geluidhinder

Artikel 4:1 Begripsbepalingen

Besluit

Het Activiteitenbesluit milieubeheer, hierna aangeduid als Besluit, biedt de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder.

Inrichting

Op grond van de Wet milieubeheer moeten inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken ofwel over een milieuvergunning beschikken, of voldoen aan een algemene maatregel van bestuur (AMvB), welke artikelen met betrekking tot de bescherming van het milieu bevat.

Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid om te bepalen dat de in dit lid bedoelde geluidsnormen niet gelden bij collectieve festiviteiten komt voort uit artikel 2.21, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit. Evenals in het oude besluit voorziet dit artikel van het Activiteitenbesluit erin dat op deze dagen overmatige geluidhinder zo veel mogelijk moet worden voorkomen: De voorschriften gelden niet "voor zover de naleving van deze voorschriften redelijkerwijs niet kan worden gevergd". Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn carnaval, kermis of culturele, sport- en recreatieve manifestaties.

In artikel 4:2 is de uitvoering van de regeling neergelegd bij het college. Er hoeft dus niet jaarlijks een raadsbesluit te worden genomen om te bepalen welke feesten als collectieve festiviteiten worden aangewezen. Het verdient aanbeveling dat het college jaarlijks – in samenspraak met het plaatselijke bedrijfsleven – vaststelt op welke data de betreffende voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn. Het gaat om ten hoogste 10 door het college aan te wijzen collectieve festiviteiten per kalenderjaar.

Tweede lid

Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere competities, recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. In het Besluit wordt geen maximum gesteld voor het aantal collectieve festiviteiten.

Derde lid

De gemeente kan rekening houden met de aard van het gebied door in de verordening gebiedsdifferentiatie toe te passen. De gemeenteraad kan het grondgebied van de gemeente in de verordening bijvoorbeeld verdelen naar verschillende dorpskernen of wijken. De vaststelling van deze gebieden dient plaats te vinden in een apart besluit waartegen bezwaar en beroep volgens de Awb mogelijk is. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt tijdens carnaval, kermissen of culturele, sport- en recreatieve manifestaties. De mogelijkheid van gebiedsdifferentiatie was ook in het oude besluit opgenomen. Wel kan bijstelling van gebieden wenselijk zijn doordat de werkingssfeer van de festiviteitenregeling sterk wordt uitgebreid.

Bij de vaststelling van deze gebieden moet er wel rekening mee worden gehouden dat deze de strekking van de regeling niet ondermijnt. Het onderscheid tussen collectieve en incidentele festiviteiten moet duidelijk blijken. Gebiedsdifferentiatie betekent ook dat het aantal aangewezen dagen of dagdelen per gebied kan verschillen. Artikelen 2.21 en 4.113 van het Activiteitenbesluit Besluit kennen alleen gebiedsdifferentiatie voor collectieve festiviteiten.

Vijfde lid

Vindt een feest plaats dat niet was te voorzien, bijvoorbeeld wanneer de plaatselijke voetbalvereniging landskampioen is geworden, dan kan het college dit feest terstond aanwijzen als een collectieve festiviteit zodat de voorschriften van het Besluit niet van toepassing zijn.

Zevende lid

In het zevende lid is een eindtijdstip voor muziekgeluid vastgesteld om te voorkomen dat feesten bij bedrijven zonder wettelijke sluitingstijden (theoretisch) de hele nacht door kunnen gaan.

Artikel 4:3 Kennisgeving incidentele festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in de artikelen 2.21 en 4.113 van het Activiteitenbesluit. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onderdeel b kan de gemeenteraad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop individuele inrichtingen voor incidentele festiviteiten vrijstelling kunnen verkrijgen van de geluidsnormen. Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met levende muziek bij een café, een jubileum, een personeels- of straatfeest of een "vroeg vogels"-toernooi. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar betreft. Het betreft een maximum: de raad heeft de bevoegdheid om, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, in dit artikel het aantal te verlagen. In het onderhavige artikel dient de raad in de verordening te bepalen hoeveel incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente. In dit artikel is het maximum bepaald op vier incidentele festiviteiten per jaar en alleen bij een goed werkende geluidssluis mogen dat er maximaal acht zijn. Het maximum aantal is ongewijzigd in vergelijking met de vorige regeling voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen. De regeling geldt ook voor festiviteiten bij alle andere type A- en B-inrichtingen die onder het Besluit vallen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook detailhandel, kantoren, opslag- en transportbedrijven en metaalelektronica-bedrijven een beroep op deze regeling kunnen doen. De enige uitzonderingen waarvoor de regeling niet geldt, zijn de type C-inrichtingen (d.w.z. inrichtingen die vergunningplichtig blijven of vallen onder Besluit landbouw of Besluit glastuinbouw).

Tweede, derde en vierde lid

Het college dient minimaal vijf werkdagen voor de aanvang van de festiviteit met een kennisgevingsformulier op de hoogte gesteld te worden van de festiviteit.

Uit de formulering van het eerste en tweede lid volgt dat wanneer de houder van de inrichting geen kennisgeving heeft gedaan en desondanks een festiviteit houdt, deze niet kan worden beschouwd als een incidentele festiviteit op grond van het besluit. Omdat er dan geen sprake is van een incidentele festiviteit dient voldaan te worden aan alle in het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (Besluit) gestelde voorschriften. Niet-naleving van die voorschriften kan ertoe leiden dat op grond van artikel 18.2 van de Wet milieubeheer (Wm) bestuursrechtelijk of op grond van artikel 18.18 van de Wv strafrechtelijk wordt opgetreden. De termijn voor het indienen van een kennisgeving stelt het college in staat te beoordelen op welke wijze de houder van de inrichting zoveel mogelijk overmatige geluidshinder dan wel lichthinder tracht te voorkomen.

Artikel 4:4 Verboden incidentele festiviteiten

Dit artikel is niet opgenomen in de APV.

Artikel 4:5 Onversterkte muziek

Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit. Het artikel is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. Of er sprake is van een inrichting, wordt bepaald door de Wet milieubeheer. In het Activiteitenbesluit is onversterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f, juncto jo. vijfde lid, van het Activiteitenbesluit, expliciet de bevoegdheid gekregen om voor onversterkte muziek regels op te nemen in de APV.

Toelichting bij de in de tabel weergegeven grootheden:

- $L_{A,T}$: (langtijdgemiddeld beoordelingsniveau) het gemiddelde van de afwisselende niveaus van het ter plaatse optredende geluid, gemeten in een bepaalde periode en vastgesteld en beoordeeld overeenkomstig de Handleiding meten en rekenen industriellawaai;
- $L_{A,max}$ (maximaal geluidsniveau) maximaal geluidsniveau gemeten in de meterstand «F» of «fast», als vastgesteld en beoordeeld overeenkomstig de Handleiding meten en rekenen industriellawaai; - dB(A) A-gewogen decibel.

Om vooral amateurgezelschappen in niet professionele oefenruimtes de kans te geven tot het hobbymatig beoefenen van onversterkte muziek, is voor hen in het tweede lid een mogelijkheid gecreëerd om een aantal uur in de week uitgezonderd te zijn van de geluidsniveaus. In artikel 2 wordt gesproken over "oefenen". Op deze manier worden festiviteiten en optredens voor publiek uitgesloten. Er is sprake van oefenen als men muziek maakt zonder dat er publiek aanwezig is.

Artikel 4:6 Overige geluidhinder

Artikel 4:6 heeft betrekking op de vormen van geluidshinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:

- het d.m.v. luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen;
- het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen, enz.;
- overige handelingen waardoor geluidsoverlast ontstaat.

Verder kunnen onder artikel 4:6 vormen van geluidshinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van 'lawaaige' hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektro-akoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens, enz.

In beginsel kan het elke gedraging betreffen. Van geval tot geval moet daarom worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidshinder en welke maatregelen kunnen worden genomen.

Uitgangspunt daarbij is dat een zekere mate van (geluids)hinder als onvermijdelijk moet worden aanvaard. Deze bepaling wordt ook gebruikt om voor evenementen een ontheffing te verlenen.

In de praktijk zullen vooral de Zondagswet, Wet Geluidhinder, Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit een afbakeningsdiscussie opleveren. Daarom is gekozen om deze wetten afzonderlijk te benoemen in het vijfde lid.

De provinciale verordening is toegevoegd in dit lid. In een provinciale verordening kunnen namelijk zogenaamde milieubeschermingsgebieden worden aangewezen, waaronder stiltegebieden. Voor deze stiltegebieden kunnen bij provinciale verordening regels over het voorkomen en beperken van geluidhinder worden gesteld, waaronder verbodsbepalingen. De provinciale verordening gaat in dit geval voor de gemeentelijke verordening.

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term "onderwerp" in artikel 122 betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet.

Afdeling 2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Artikel 4:6b Verbod oplaten ballonnen

Naar aanleiding van een door de gemeenteraad op 14 maart 2019 aangenomen motie is besloten om de APV aan te vullen met een artikel inhoudende een verbodsbepaling om ballonnen op te laten. Ballonnen zijn populair bij festiviteiten. De restanten van deze ballonnen, komen terecht in het milieu als zwerf- en drijfvuil.

Deze restanten worden opgegeten door vissen, vogels en andere dieren, en zorgen daardoor voor dierenleed door verstikking in linten of uithongering na het eten van ballonresten. Ook de waterballonnetjes die op straat blijven liggen bij het gebruik van waterpistolen zijn vervuילend.

De zogenaamde biologisch afbreekbare ballonnen zijn geen oplossing, omdat ook deze rubbers in water te langzaam afbreken en de (plastic) lintjes een risico blijven vormen voor het milieu. Daar komt bij dat wensballonnen brandgevaar met zich mee brengen en als afval neerkomen en de brandweer het oplaten daarvan afraadt.

Gezien deze negatieve effecten voor het milieu en de mogelijkheid om op andere wijze ook leuke festiviteiten in Harderwijk te houden, is in dit artikel opgenomen dat het oplaten van ballonnen niet is toegestaan.

Artikel 4:7 Straatvegen

Dit artikel is niet opgenomen in de APV.

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 4:9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen

Dit artikel betreft een samenvoeging van de in Bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Dit zijn bepalingen die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen en dus beter in de APV thuis horen.

Afdeling 3 Het bewaren van houtopstanden

Artikel 4:10 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat de definitiebepalingen.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

De vergunning voor het vellen van houtopstanden is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder g, van de Wabo. Vaak zal naast de vergunning nog een vergunning, ontheffing of vrijstelling op grond van de Wet natuurbescherming nodig zijn in verband met de bescherming van vogels en hun nesten in de bomen. De Wet natuurbescherming haken aan bij de Wabo. Er wordt dan dus één omgevingsvergunning verleend of geweigerd. De Boswet haakt echter niet aan bij de Wabo. Indien die van toepassing is, blijft dus een aparte vergunning vereist.

In de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Staatscourant 2010-5162) zijn indieningsvereisten voor de aanvraag van een omgevingsvergunning opgenomen. Naast een aantal algemene indieningsvereisten (zie daarvoor de toelichting bij artikel 1:2 van deze APV) zijn er in artikel 7.5 van de Mor nog een aantal speciale indieningsvereisten voor het vellen van houtopstanden opgenomen. Dit artikel 7:5 luidt als volgt:

1. In of bij de aanvraag om een vergunning voor een activiteit, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de wet, identificeert de aanvrager op de aanduiding als bedoeld in artikel 1.3, tweede lid, van deze regeling iedere houtopstand waarop de aanvraag betrekking heeft met een nummer.
2. In of bij de aanvraag, als bedoeld in het eerste lid, vermeldt de aanvrager per genummerde houtopstand:
 - a. de soort houtopstand;
 - b. de locatie van de houtopstand op het voor-, zij- dan wel achtererf;
 - c. de diameter in centimeters, gemeten op 1,30 meter vanaf het maaiveld;
 - d. de mogelijkheid tot herbeplanten, alsmede het eventuele voornemen om op een daarbij te vermelden locatie tot herbeplanten van een daarbij te vermelden aantal soorten over te gaan.

Derde lid

Van 'acute noodsituaties' (lid 3 sub d) is bijvoorbeeld sprake in geval van onwortelen, omvallen of (gedeeltelijk) breken van bomen door gevallen als storm, blikseminslag of aanrijding.

Vijfde en zesde lid

De uitwerking van deze artikelen is te vinden in de door het college vastgestelde nadere regels.

Artikel 4:12 Bomenlijst

De bomenlijst wordt door het college vastgesteld en bevat bomen die voor de gemeente om verschillende redenen van bijzondere waarde zijn.

Door het opstellen van de lijst met vergunningplichtige bomen in het stedelijk gebied hoeven inwoners minder vaak een vergunning aan te vragen, terwijl de bijzondere bomen in de gemeente toch beschermd worden.

Artikel 4:12a Kappen zonder vergunning en instandhoudingsplicht

In dit artikel is geregeld dat het bevoegd gezag een herplantplicht of een financiële bijdrage kan opleggen als er gekapt is zonder vergunning.

Artikel 4:12b Nadere regels

Spreekt voor zich

Meldingsplicht

Om zicht te houden op wanneer en waar er een proeverij wordt georganiseerd, is een meldingsplicht ingevoerd. Op de website meldjefeestje.nl dienen slijterijen de melding te maken.

Afdeling 3a Bescherming van flora en fauna

Artikel 4:12c Bescherming groenvoorzieningen

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 4:12d Beschermd planten

Dit artikel is geschrapt in het kader van deregulering van de APV.

Afdeling 4 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz.

Deze bepaling verschaft een basis voor het treffen van maatregelen tegen een uit oogpunt van welstand en bescherming van de openbare gezondheid ontoelaatbare opslag van bromfietsen en caravans e.d., en landbouwproducten. Het college is bevoegd bepaalde plaatsen aan te wijzen waar deze opslag verboden is c.q. aan bepaalde regels gebonden is.

Deze bepaling ziet niet op handelingen die plaatsvinden op de "weg" in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Deze afbakening is aangebracht omdat voor zover de in deze bepaling genoemde activiteiten plaatsvinden op de "weg" daartegen kan worden opgetreden op basis van andere in deze verordening opgenomen voorschriften.

Afbakening

Door in het eerste lid de zinsnede "buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer" op te nemen wordt de afbakening met de Wet milieubeheer direct vastgelegd. Hierdoor vervalt in het vierde lid de afbakening met de Wet milieubeheer.

Voldoet een autowrak aan de omschrijving in het Besluit nadere omschrijving begrip auto-wrakken dan is de opslag daarvan ingevolge artikel 10.17 van de Wm verboden. Verkeert de auto rijtechnisch wel in onvoldoende staat van onderhoud, maar is voorzien van een geldig kenteken dan is de opslag daarvan niet ingevolge artikel 10.17 van de Wm verboden. Wel kan hier iets tegen gedaan worden op grond van artikel 4:13 van de APV. Voor autowrakken die op de weg zijn geplaatst zie artikel 5:5.

Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen

Dit artikel is niet opgenomen in de APV.

Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame

Dit artikel is niet opgenomen in de APV.

Artikel 4:16 Vergunningsplicht lichtreclame.

Dit artikel is niet opgenomen in de APV.

Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen

In verband met de afschaffing van de Wet op de Openlucht recreatie (WOR) zijn ten aanzien van het kamperen buiten kampeerterreinen drie artikelen in de APV opgenomen.

Artikel 4:17 Begripsbepaling

In de begripsomschrijving gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

Dit artikel dient met name de bescherming van natuur en milieu.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen

Het verbod van artikel 4:19, eerste lid, is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.

HOOFDSTUK 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING DER GEMEENTE

Afdeling 1. Parkeerexcessen

Algemeen

Artikel 2a WVV 1994 geeft aan dat gemeenten bevoegd zijn parkeerexcessen bepalingen vast te stellen. De grondslag voor dergelijke bepalingen is artikel 149 Gemeentewet. Uit de jurisprudentie volgt dat in de eerste plaats van een parkeerexces sprake is als het gaat om excessief gebruik van de weg, strijdig met de bestemming die de weg heeft. Wegen zijn - in de eerste plaats bestemd om zich daarover te kunnen verplaatsen en daarop tijdelijk een voertuig te kunnen laten staan. Voor bepaalde (categorieën van) voertuigen, die de weg in strijd met deze bestemming gebruiken, is het bestuur gerechtigd strengere eisen te stellen en scherpere grenzen te trekken. Daarbij mag het niet te diep ingrijpen in het 'normale' verkeer, en dus ook niet in het 'normale' parkeren. In het 'normale' verkeer voorziet de geldende wettelijke verkeersregeling exclusief. Verder is sprake van een parkeerexces als het parkeren op de weg gepaard gaat met ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente, beneming van uitzicht, stankoverlast of gevaar voor de veiligheid van personen. Plaatsing in hoofdstuk 5 is gedaan, omdat aan deze bepalingen meerdere motieven ten grondslag liggen. Complementair aan de vaststelling van parkeerexces bepalingen is- in het bijzonder voor vrachtwagens - de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid geregeld.

Artikel 5:1 Begripsbepalingen

Van het begrip voertuigen is een aantal categorieën uitgezonderd, namelijk kleine voertuigen, zoals kruiwagens, kinderwagens, rolstoelen e.d. omdat anders sommige bepalingen een te ruime strekking krijgen. Het onmiddellijk in- en uitstappen van personen en het onmiddellijk laden en lossen van goederen zijn activiteiten die door deze bepalingen niet worden bestreken. De bepalingen van afdeling 5.1 van de APV richten zich ook tot niet-bestuurders die anderszins belanghebbend zijn bij een voertuig (de eigenaar, huurder, opdrachtgever etc.).

Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.

Eerste lid

De afdeling rechtspraak van de Raad van State besliste dat het bij elkaar parkeren van drie of meer taxi's door een exploitant van een taxibedrijf niet onder de werking van deze bepaling valt. De rijsschoolhouder die een aantal voertuigen bij elkaar parkeert, viel volgens deze uitspraak eveneens niet onder de werking van dit artikel. Omdat het parkeren van voertuigen van rijsschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in

dit eerste lid daarom expliciet bepaald dat onder 'verhuren' mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van rijlessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling.

Tweede lid

Onder a is het woord 'vergen' gebruikt om twijfel over de vraag of met een bepaalde herstel- of onderhoudswerkzaamheid meer dan een uur gemoeid is, zoveel mogelijk uit te sluiten. Bij het gebruik van de term 'vergen' beschikt men over een meer objectieve maatstaf. *Derde lid, onder a* Deze bepaling maakt optreden mogelijk tegen autohandelaren en exploitanten van garage-, herstel- en autoverhuurbedrijven die de weg voortdurend gebruiken als stallingsruimte voor auto's die hen toebehoren en/of zijn toevertrouwd. Het betreffen situaties waarin het gebruik van parkeerruimte op buitensporige wijze plaats heeft en daarom niet toelaatbaar is.

Derde lid, onder b

Reparatie- en sloopwerkzaamheden aan op een openbare plaats geparkeerde voertuigen in het kader van de uitoefening van een (neven)bedrijf geven veelal klachten inzake geluidsoverlast en verontreiniging van de weg. Daarom is het wenselijk het herstellen of slopen op een openbare plaats niet te relateren aan de omstandigheid dat er sprake moet zijn van drie of meer voertuigen. Indien het slopen of herstellen van een voertuig bij herhaling geschiedt, moet - met het oog op de vorengenoemde bezwaren - hiertegen kunnen worden opgetreden, daargelaten of zich in de onmiddellijke omgeving meer auto's bevinden die betrokkene 'toebehoren of zijn toevertrouwd'. Alleen degene, die bij herhaling de weg als werkplaats voor reparatie- en/of sloopdoeleinden gebruikt is in overtreding. Het vierde lid opent de mogelijkheid aan de door hem gebruikte auto kleine reparatiewerkzaamheden te verrichten.

Vierde lid

Het verlenen van een ontheffing zal alleen op zijn plaats zijn in geval, alle omstandigheden in aanmerking genomen, redelijkerwijs moet worden aanvaard dat de exploitant geen andere mogelijkheden ten dienste staan dan de hem toebehorende of toevertrouwde auto's op de weg of een andere openbare plaats te parkeren.

Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen

Er mogen geen auto's te koop worden aangeboden in de openbare ruimte. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, brengt het voor de omwonenden overlast met zich mee. Een dergelijke uitstalling van voertuigen trekt kooplustigen aan. Ook wordt een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd. Het college heeft de bevoegdheid gebieden aan te wijzen waar het verbod van kracht is. Aan de hand van de plaatselijke omstandigheden moet beoordeeld worden of het verbod nodig is.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen

Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de openbare plaats zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Deze bepaling ziet slechts op 'eigenlijke' parkeerexcessen, dat wil zeggen op het plaatsen en hebben van defecte voertuigen op de weg (in de zin van de Wegenverkeerswet 1994). Het zou te ver gaan deze gedragingen ook buiten de weg te verbieden.

Artikel 5:5 Voertuigwrakken

De onderhavige bepaling heeft betrekking op het plaatsen en hebben van wrakken op de openbare plaats. Het elders in de openlucht opstaan van wrakken vindt al regeling in artikel 4.7.1 en tevens in artikel 10.17 van de Wet milieubeheer. Het verbod in dit artikel richt zich op degene die het voertuigwrak op de openbare plaats neerzet of heeft. Dat is op zich al een ruimere kring van subjecten dan alleen de bestuurder; ook andere belanghebbenden bij het voertuig vallen onder deze bepaling.

Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.a.

Het artikel richt zich tegen het langer dan nodig parkeren van caravans, campers, kampeerwagens e.d. op de weg. Het excessieve van het hier bedoelde parkeren is gelegen in het buitensporige gebruik van parkeerruimte dat daarmee gepaard gaat. Tevens dient aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente te worden voorkomen. In het tweede lid is drie dagen aangehouden opdat betrokkenen de gelegenheid zal hebben zijn kampeerwagen of caravan voor een te ondernemen reis gereed te maken respectievelijk na de reis op te ruimen. Met het gebruik van de woorden 'drie achtereenvolgende dagen' is beoogd aan te geven dat niet hoeft te worden bewezen dat het betrokken voertuig (of aanhanger) drie dagen onafgebroken op dezelfde plaats heeft gestaan en dus niet- al was het maar één meter- is verplaatst. Volstaan kan worden met aan te tonen dat het voertuig (of de aanhanger) op enig tijdstip (op drie achtereenvolgende dagen) op de weg geparkeerd heeft gestaan. Dat behoeft niet dezelfde plaats te zijn.

Artikel 5:7 Parkeren van reclamevoertuigen

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren. Hierbij staat het maken van reclame voorop. Als handelsreclame in de zin van dit artikel wordt niet gezien de vermelding op een voertuig van de naam van het bedrijf waarbij het voertuig in gebruik is en een (korte) aanduiding van de goederen of diensten die dat bedrijf pleegt aan te bieden. Deze voertuigen worden immers niet primair gebruikt "met het kennelijke doel om daarmee

handelsreclame te maken", maar vooral als vervoersmiddel. Het excessieve is primair gelegen in het in relatie tussen het tekort aan parkeerruimte en het niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de openbare plaats zet. Verder kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen

Lid 1 maakt het mogelijk op te treden tegen het parkeren van grote voertuigen op de openbare plaats waar dit ontoelaatbaar is wegens een excessief gebruik van de openbare plaats of waardoor het uiterlijk aanzien van de gemeente wordt aangetast.

Het is niet reëel het parkeren van dergelijke grote voertuigen gedurende de werkdag te verbieden. Daarom is bepaald dat het verbod niet geldt op werkuren van maandag tot en met vrijdag.

Artikel 5:9 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens e.d. bij andermans voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw, zodanig, dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers van het gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.

Door opneming van de bestanddelen "of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan" zijn ook mogelijke andere vormen van hinder of overlast dan uitzichtbelemmering, door het parkeren van grote voertuigen aan bewoners of gebruikers van gebouwen berokkend, verboden. Hierbij kan worden gedacht aan belemmering van de lichtval, stankoverlast en geluidsoverlast, bij voorbeeld ten gevolge van het starten en warmdraaien van grote voertuigen.

De in lid twee opgenomen uitzondering ziet bijvoorbeeld op (het parkeren van) 'hoogwerkers', meetwagens e.d.

Artikel 5:10 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen

Niet opgenomen in de Apv.

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

Deze bepaling richt zich op voorkoming van beschadiging van groenstroken e.d. die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien en dit groen beter aan zijn bestemming te laten beantwoorden. Dit artikel is aanvullend op de wegenverkeerswetgeving: die voorziet namelijk niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst die geen deel uitmaakt van de openbare plaats. Doorgaans zal een groenstrook geen deel uitmaken van de weg. Bermen maken wel deel uit van de "wegen" in de zin van artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets

Regelmatig wordt overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst bij stations, winkelcentra, horecabedrijven en dergelijke. Voorop staat dat dan wel voldoende stallingmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn. Het college kan plaatsen aanwijzen waar het verboden is (brom)fietsen neer te zetten buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen dan wel deze daar te laten staan.

Via borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen wordt vervolgens beschouwd als toepassing van bestuursdwang.

Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren dient publiek bekend te worden gemaakt door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke, dat onjuist geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd, waar de verwijderde fietsen kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden. Het derde lid biedt de gemeente de mogelijkheid om overlast door zogenaamde 'wees(brom) fietsen' tegen te gaan.

Afdeling 2 Collecteren

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen

Eerste lid

Voor het houden van een openbare inzameling is een vergunning van het college nodig. Het artikel ziet op de welbekende inzamelingen van geld middels collectebussen, maar ook op inzamelingen met gebruik van intekenlijsten of de inzameling van goederen. Onder het gebruik van intekenlijsten valt bijvoorbeeld de donateurwerving. Bij inzameling van goederen kan worden gedacht aan het leveren van een bijdrage aan een voedselpakket. De bijdrage kan bestaan uit een gift in geld, maar ook uit het doneren van (vooraf bepaalde) gekochte producten.

Voor de openbaarheid van de inzameling is het voldoende dat deze op of aan de openbare weg dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. De bepaling ziet zowel op het collecteren voor een ideëel als voor een commercieel doel.

Tweede lid

Aangegeven is dat, indien bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden, dit niet meebrengt dat voor het houden van de inzameling geen vergunning vereist is. Het collecteren en het daarbij aanbieden van geschreven of gedrukte stukken is bewust van elkaar gescheiden. Uit jurisprudentie blijkt dat door genoemde collectiebepalingen wel - op geoorloofde wijze - het inzamelen van gelden, doch niet het daarbij aanbieden van geschreven of gedrukte stukken in het algemeen verboden of van een vergunning afhankelijk gesteld wordt.

Het houden van openbare inzamelingen is vergunningplichtig, niet het daarbij aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. De bepaling laat het aanbieden van geschreven of gedrukte stukken onverlet. Wordt een aanvraag om een collectevergunning geweigerd en was de aanvrager voornemens om bij de geldinzameling gedrukte stukken aan te bieden, dan blijft het recht om deze stukken aan te bieden zonder meer bestaan.

Venten of colporteren met gedrukte stukken valt onder de werking van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet. Het venten of colporteren beoogt vooral het dekken van de kosten van verspreiding (het drukken en redigeren daaronder begrepen) van gedrukte stukken. Het aanvaarden van geld is dus duidelijk dienstbaar aan de verspreiding. Van venten of colporteren met gedrukte stukken is sprake, wanneer voor deze stukken een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt ontvangen. Omdat het aanbieden van gedrukte stukken en het ontvangen van een geldelijke vergoeding 'gekoppeld' en niet te scheiden zijn, is artikel 5:14 niet van toepassing op het te koop aanbieden, verkopen en afleveren van gedrukte stukken (waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard).

Bij het collecteren onder gelijktijdige aanbieding van gedrukte stukken is deze koppeling niet aanwezig. Verkrijgt men een of ander drukwerk door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken, bedrag aan geld in een bus te werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, is er sprake van een collecte. De gedrukte stukken worden daarbij ter ondersteuning van die actie uitgereikt en zijn niet elementair voor het verschijnen van de collecte.

Derde lid

Het begrip 'besloten kring' veronderstelt een nauwere band dan alleen het gemeenschappelijk lidmaatschap. Men zal tevens moeten aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid met elkaar is.

Afdeling 3. Venten

Artikel 5:14 Begripsbepaling

Van venten is sprake als de venter zijn waren voortdurend vanaf een andere plaats aanbiedt, tenzij hij zijn clientèle aan het bedienen is. Er geldt een verbod tot het aanbieden vanaf een vaste plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is in strijd met de verleende ventvergunning. Bij venten is het van belang dat de venter in beweging is. De venter biedt zijn waren voortdurend aan vanaf een andere plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is geen venten. HR 26-03-1974, NJ 1974, 239.

Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats, betreft de periode waarin goederen vanaf dezelfde plaats (gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen) in de openbare ruimte worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning.

Omdat tussen het venten met goederen en het aanbieden van goederen vanaf een standplaats een onderscheid wordt gemaakt, is het noodzakelijk dat in de APV-bepaling waarin het venten met goederen wordt geregeld, een uitzondering wordt gemaakt voor het aanbieden van goederen vanaf een standplaats.

Artikel 5:15 Ventverbod

Het is verboden te venten als de openbare orde wordt verstoord, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komen. De terminologie sluit aan bij de Europese Dienstenrichtlijn. Hieronder vallen de aloude motieven van overlast (in de meeste gevallen) en verkeersveiligheid. Tot het afschaffen van het vergunningstelsel is besloten, omdat in de meeste gemeenten venten geen overlast e.d. oplevert. De praktijk van vergunningverlening is dat men de vergunning vrijwel altijd verleent onder dezelfde voorwaarden.

Lid 2 beperkt wel de tijden waarbinnen gevent mag worden.

Artikel 5:16 Vrijheid van meningsuiting

Niet opgenomen in de Apv.

Afdeling 4. Standplaatsen

Zie voor het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats hierboven onder 'venten'.

Artikel 5:17 Begripsbepaling

Artikel 5:17 bevat een begripsomschrijving en voorziet voorts in uitzonderingen. Het hebben van een standplaats ziet op het te koop aanbieden van goederen vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium

ten opzichte van het venten met goederen. Bij het venten met goederen wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is ambulant, de standplaatshouder niet.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de definitie van het eerste lid niet bevat het innemen van een standplaats op een door de gemeente ingestelde markt op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Degene die op een door de gemeente ingestelde markt een standplaats wil innemen zal zich moeten houden aan de regels die voor de markt gelden. Deze zijn in veel gemeenten in een marktverordening neergelegd. Een afbakening met de snuffelmarkt is niet nodig, omdat snuffelmarkten in gebouwen plaats vinden en standplaatsen worden ingenomen in de open lucht.

Voor het innemen van een standplaats op een bepaald evenement is geen vergunning krachtens afdeling 5.4 nodig. Op het evenement zijn de artikelen 2:24 en 2:25 van toepassing, waarbij de bepalingen met betrekking tot het innemen van een standplaats niet van toepassing zijn.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning

Algemeen

De VNG acht een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:6). Op het vergunningstelsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Dat geldt ook als de standplaats wordt gebruikt voor de verkoop van goederen. Die activiteit vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn namelijk een 'dienst'.

Er kan sprake zijn van een schaarse vergunning, waardoor de vergunning niet voor onbepaalde tijd kan worden verleend en de selectie- en vergunningprocedure aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Zie hiervoor de toelichting op artikel 1:7.

Vrijheid van meningsuiting

Voor het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard kan geen vergunning worden geëist in verband met artikel 7 van de Grondwet. Het aanbieden van zodanige gedrukte stukken wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen.

Tweede lid

De bepalingen in de APV met betrekking tot het innemen van een standplaats hebben als doel de ordening van de straathandel en zijn gebaseerd op de regulerende bevoegdheid van de gemeente van zaken die tot haar huishouding behoren. Daarnaast vormen de besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, een zelfstandige toetsingsgrond. Dit betekent dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het innemen van een standplaats altijd gelet moet worden op de voorschriften die uit het desbetreffende ruimtelijke plan voortvloeien.

Als bijvoorbeeld het bestemmingsplan standplaatsen ter plaatse niet toelaat, is het moeilijk uit te leggen dat de vergunning weliswaar wordt verleend, maar dat daarvan geen gebruik gemaakt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan of het voorbereidingsbesluit is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Blijkens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat.

Derde lid, onder a

De weigeringsgrond met betrekking tot redelijke eisen van welstand kan gehanteerd worden indien een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte marktvorming worden tegengegaan, ook wordt daarmee het aanzien van monumentale gebouwen of stedenbouwkundige ensembles gewaarborgd. Het college bepaalt zelfstandig de inhoud van deze weigeringsgrond. Het is niet noodzakelijk, maar wel verstandig om bij voorbeeld de welstandscommissie om advies te vragen.

Derde lid, onder b

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal in de praktijk niet snel sprake zijn. Voor de vraag of een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal ontstaan, komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of voor een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare

afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Bijvoorbeeld ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49.

Ook de Dienstenrichtlijn staat een redelijk voorzieningenniveau niet toe als weigeringsgrond voor standplaatsen, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten (artikel 14, punt 5, van de Dienstenrichtlijn). Op grond van de Dienstenrichtlijn mag wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld, mits:

1. geen sprake is van discriminatie naar nationaliteit of statutaire zetel (discriminatieverbod);
2. er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid); en
3. de maatregelen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig is en het doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (evenredigheid) (artikel 15 Dienstenrichtlijn).

De formulering van onderdeel b van het derde lid is hierop afgestemd. Zie de toelichting op artikel 1:7 voor het begrip 'dwingende reden van algemeen belang'.

Jurisprudentie

ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd. Het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften.

HvJEU 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen/Appingedam). De activiteit bestaande in detailhandel in goederen vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn een 'dienst'. Artikel 15, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn staat er niet aan in de weg dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, derde lid, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn.

Maximumstelsel

De Afdeling heeft bepaald, dat het in het belang van de openbare orde kan zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Het aantal te verlenen vergunningen kan worden beperkt tot een van tevoren vastgesteld maximum als de openbare orde in gevaar wordt gebracht. Wel dient te worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat van zo'n gevaar in concreto daadwerkelijk sprake is.

De Europese Dienstenrichtlijn komt wat dit betreft overeen met de bestaande lijn in de Nederlandse rechtspraak: een maximumstelsel mag. Wel geldt op grond van artikel 9 juncto 10 van de Dienstenrichtlijn dat er een transparante en non-discriminatoire op objectieve gronden gebaseerde verdeling/toekenning van vergunningen moet zijn.

Bij het vaststellen van een maximum aantal vergunningen, eventueel uitgesplitst naar plaats, tijdstip of branche, moet rekening gehouden worden met het aantal reeds afgegeven vergunningen. Zie ook het algemene deel van de toelichting en de toelichting op hoofdstuk 1 'Algemene bepalingen'.

Beleidsregels Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1:8, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een dergelijk beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is blijkens de jurisprudentie toegestaan. Wel moet worden opgemerkt dat te voeren beleid niet mag leiden tot een beslissing omtrent een aangevraagde vergunning die niet kan worden herleid tot één van de in artikel 1:8 genoemde weigeringsgronden. Rb. Utrecht 23-12-1998, KG 1999, 78. Ook beleidsregels zijn volgens artikel 4 van de Dienstenrichtlijn onderworpen aan dwingende reden van algemeen belang: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Vergunningsvoorschriften

Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoire, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Zie ook artikel 1:4 en de toelichting bij dit artikel.

Voorschriften die aan een vergunning gesteld kunnen worden betreffen:

- het vervallen van de standplaats indien gedurende een bepaalde periode geen standplaats is ingenomen;
- de soort goederen of diensten die mogen worden aangeboden. Hierbij moet men wel het oog houden op een goede verdeling van de te verkopen goederen voor de consument. Anders zou er oneerlijke concurrentie kunnen zijn;
- de grootte van de standplaats;
- de ruimte waarbinnen de waren uitgesteld mogen worden;
- het uiterlijk aanzien van de standplaats;
- tijden van opbouw en ontruiming van de standplaats;

- eisen met betrekking tot de (brand)veiligheid;
- opruimen van rommel en schoon achterlaten van de locatie.

Overige regelgeving

Op het drijven van straathandel zijn ook andere regels dan de regels van de APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel. Te noemen zijn de Wro, de Winkeltijdenwet, de Warenwet en de Wm.

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende

Dit artikel verbiedt de rechthebbende op een terrein toe te laten dat een standplaats wordt ingenomen, zonder dat hiervoor een vergunning is verstrekt. Met dit verbod is het mogelijk niet alleen maatregelen te nemen tegen degene die zonder vergunning een standplaats inneemt maar ook tegen de eigenaar van de grond die het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen

Dit artikel regelt de afbakening met de Wet milieubeheer, Wet beheer rijkswaterstaatwerken of het Provinciaal wegenreglement.

Artikel 5:21 Aanhoudingsplicht

Niet opgenomen in de Apv.

Afdeling 5. Snuffelmarkten

Er zijn verschillende soorten markten, elk met een eigen juridisch regime. Te onderscheiden zijn:

I De weekmarkt en de jaarmarkt in de zin van artikel 160 van de Gemeentewet.

Het begrip 'markt' is niet nader omschreven in de Gemeentewet. De omvang van een markt zal mede afhangen van plaatselijke omstandigheden. In de regel worden op een weekmarkt 'geregelde' waren verkocht. Het artikel ziet niet op deze markten. De gemeente kent een weekmarkt waarvoor een Marktverordening van kracht is.

II Vlooiemarkt, 'zwarte markt', 'vrije markt', 'snuffel- of rommelmarkt'.

Deze categorie markten kan commercieel of niet-commercieel van aard zijn. Voorzover deze markten uitsluitend verkoop door particulieren betreft en die hun tweedehands spullen aan de man willen brengen, bestaat daartegen in principe geen bezwaar. Is sprake van een meer commerciële markt dan wordt van de zijde van de reguliere handel gesproken over oneerlijke concurrentie, in verband met het overtreden van de vestigingswetgeving en van de Wet op de omzetbelasting.

Afdeling 5 richt zich niet tot degene die standplaats wil innemen, maar tot de organisator van de markt en de rechthebbende op het gebouw waarin deze markt wordt gehouden. De Winkeltijdenwet is op het houden van een 'vrije markt' van toepassing als de markt een bedrijfsmatig karakter heeft. Dit zal afhankelijk zijn van de aard van de op deze markt ontplooiende activiteiten, geregelde of ongeregelde goederen, en de frequentie waarmee deze markt gehouden wordt.

III Markten niet in een gebouw of op een plaats en niet zijnde een week- of een jaarmarkt in de zin van artikel 160 van de Gemeentewet

De markten waarvoor afdeling 5 is geschreven, worden gehouden in een gebouw of plaats. Indien eenmalig vergunning wordt verleend voor het houden van een markt op of aan de openbare weg, bijvoorbeeld een braderie in een winkelstraat, dan is afdeling 5 niet van toepassing maar zou kunnen worden volstaan met het verlenen van een evenementenvergunning op basis van artikel 2:25.

IV Evenement: de zogenaamde snuffelmarkten worden gehouden in een gebouw of plaats. Indien het betreft braderieën, vrijmarkten op Koninginnedag of vlooiemarkten in de openbare ruimte, is deze paragraaf niet van toepassing, maar is er sprake van een evenement, dat al dan niet vergunningplichtig is op grond van artikel 2:25.

Artikel 5:22 Begripsbepaling

Eerste lid

De laatste tijd komt het in steeds meer plaatsen voor dat particulieren markten organiseren in grote (doorgaans leegstaande) gebouwen. Hoofdzakelijk worden daar "ongeregelde" zaken verkocht. Bij "ongeregelde" zaken kan met name worden gedacht aan incurante goederen, dat wil zeggen goederen, die in de regel niet meer langs normale handelskanalen het publiek bereiken, zoals bijvoorbeeld beschadigde artikelen.

Tweede lid

Van de snuffelmarkt te onderscheiden zijn:

- De weekmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Het begrip "markt" is niet nader omschreven in de Gemeentewet. In de regel worden op een weekmarkt "geregelde" waren verkocht, dat wil zeggen: geen tweedehands goederen. Indien de te verwachten concentratie van een aantal standplaatsen zo hoog is, dat het uiterlijk de karakteristieken van een markt krijgt, mag niet meer worden volstaan met het verlenen van standplaatsvergunningen, maar dient het college een besluit te nemen over het instellen van een markt. De weekmarkt is gereguleerd in de marktverordening.

Ook het begrip "jaarmarkt" wordt niet nader gedefinieerd in de Gemeentewet. Bij een jaarmarkt moet gedacht worden aan een jaarlijks terugkerende traditie. Zo wordt in sommige gemeenten al sinds jaar en dag een

veemarkt op een vast tijdstip, bijvoorbeeld op tweede paasdag, gehouden. Het college dient voor dit type markt een instellingsbesluit te nemen. Verder zal de raad voor een dergelijke markt ook een aparte regeling moeten vaststellen, die eventueel geïntegreerd kan worden in de APV of in de marktverordening.

- Evenement: de zogenaamde snuffelmarkten worden gehouden in een gebouw of plaats. Indien het betreft braderieën, vrijmarkten op Koninginnedag Koningsdag of vlooiemarkten in de openbare ruimte, is deze paragraaf niet van toepassing, maar is er sprake van een evenement, dat al dan niet vergunningplichtig is op grond van artikel 2:25.

Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt

De aard van de goederen en de omstandigheden rondom een snuffelmarkt kunnen een uitstralende werking hebben buiten het gebouw. Het houden van een snuffelmarkt is dan ook verboden als de openbare orde dreigt te worden aangetast en overlast (milieu in de zin van de Dienstenrichtlijn) te verwachten is. In het belang van deze motieven is de vergunningplicht gehandhaafd.

De Europese Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op het vergunningstelsel voor een snuffelmarkt. Het artikel richt zich immers tot de organisator en deze is een dienstverlener in de zin van de richtlijn. Voorts komt het voor dat er diensten worden aangeboden op de standplaatsen, bijvoorbeeld schoenpoetsers, nagelverzorging, kappers e.d.

Weigeringsgronden

De weigeringsgronden voor een snuffelmarktvergunning zijn de generieke zoals genoemd in artikel 1:8. Zie ook de toelichting bij artikel 1:8.

Bestemmingsplan

Als het organiseren van een snuffelmarkt niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, wordt deze weigeringsgrond ingeroepen voor die gevallen waarin de snuffelmarkt frequent plaats vindt. Wordt de snuffelmarkt incidenteel georganiseerd, dan wordt het organiseren ervan niet verboden op deze grond. Strijd met het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld voorkomen als een gebouw een agrarische of industriebestemming heeft. Winkeltijdenwet

De Winkeltijdenwet is op het houden van een vrije markt van toepassing als de markt een bedrijfsmatig karakter heeft. Dit is afhankelijk van de aard van de op de markt ontplooiende activiteiten, of er geregelde of ongeregelde goederen worden verkocht en de frequentie waarmee de markt gehouden wordt.

Afdeling 6 Openbaar Water en waterstaatswerken

Algemeen

Het beheer van het openbaar (vaar)water is in Nederland aan diverse overheden opgedragen. Zo is voor het beheer van de belangrijkste rivieren en rijkskanalen de centrale overheid verantwoordelijk. Het beheer van de overige wateren is verdeeld tussen de provincies, gemeenten en waterschappen c.a.

De centrale wetgever heeft voor het gebruik van het openbaar vaarwater diverse regelingen vastgesteld. Daarbij is een splitsing aangebracht tussen regelingen die uitsluitend van toepassing zijn op de bij het rijk in beheer zijnde vaarwateren en regelingen die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Onder de eerste categorie valt de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze wet heeft de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's rijks waterstaatswerken vervangen. Voor de provinciale en gemeentelijke overheden en de waterschappen resteert, voor zover daaraan hetzelfde motief als aan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ten grondslag ligt, slechts voor de overblijvende vaarwateren regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt eveneens gerelateerd aan het onder beheer hebben van die vaarwateren.

Op provinciaal niveau heeft dit geresulteerd in de diverse waterstaatsverordeningen die gelet op artikel 2 van de Waterstaatswet 1900 ook betrekking kunnen hebben op waterstaatswerken die in beginsel niet onder hun beheer vallen, maar daar wel onder gebracht kunnen worden.

Deze provinciale waterstaatsverordeningen bevatten veelal bepalingen inzake het beheer, het onderhoud en de instandhouding van de desbetreffende vaarwateren. Een aantal heeft ook betrekking op de verplichtingen voor de scheepvaart.

Ook de gemeentelijke overheid kan krachtens artikel 149 van de Gemeentewet regels stellen met betrekking tot het bij haar in beheer zijnde openbare vaarwater.

De Waterschapswet biedt ten slotte aan de waterschappen de mogelijkheid verordeningen te maken welke onder andere betrekking kunnen hebben op de doorvaart en het innemen van ligplaats in bij haar in beheer zijnde openbare wateren. Bij deze regelingen van de lagere overheden moet steeds bedacht worden dat deze niet in strijd mogen komen met hogere regelingen. In grote lijnen betekent dit dat de overheden slechts een

regelgevende bevoegdheid toekomt ten aanzien van bij hen in beheer zijnde openbare vaarwateren. Hierbij dient echter nog een kanttekening geplaatst te worden.

Binnenschepenwet en Scheepvaartverkeerswet

De centrale overheid heeft namelijk ook regelingen vastgesteld die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden. De belangrijkste zijn de Binnenschepenwet en de Scheepvaartverkeerswet (hierna: SVW).

Met de Scheepvaartverkeerswet (SVW) is de Binnenaanvaringswet ingetrokken. Artikel 43 van de SVW bepaalt dat krachtens de Binnenaanvaringswet gestelde regels worden geacht te zijn gesteld krachtens de SVW. De verkeersreglementering is te vinden in het Binnenvaartpolitiereglement (hierna: BPR).

Artikel 42 van de SVW bevat de bevoegdheid van besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en havenschappen tot het stellen van regels ten aanzien van onderwerpen waarin de SVW voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet gestelde regels.

Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer

In het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer (hierna: BABS) is het college bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen ten behoeve van de scheepvaart op de onder hun beheer staande vaarwegen. Voorheen vond deze bevoegdheid zijn grondslag in hoofdstuk 5 van het BPR. Het BPR geeft regels en verkeerstekens t.a.v. snelle motorboten in het algemeen en waterscooters in het bijzonder. De APV mag niet op basis van hetzelfde motief als de bovenstaande regelgeving aanvullingen geven. De artikelen kennen dan ook een ander motief.

Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:25 Ligplaats woonschepen en overige vaartuigen

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:26 Aanwijzing ligplaats

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:27 Verbod innemen ligplaats

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:28 Beschadigen van Waterstaatswerken

Deze bepaling heeft alleen betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeenten. Artikel 1.14 van het Binnenvaartpolitiereglement legt aan degene die een kunstwerk beschadigt bovendien nog een meldingsplicht op.

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen

Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld.

Artikel 5:30 Veiligheid op het water

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen

Deze bepaling spreekt voor zich.

Afdeling 7 Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden.

Artikel 5:31A Begripsbepalingen

Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 5:32 Crossterreinen

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. op de weg, als bedoeld in de WVV 1994, plaatsvindt en een wedstrijd karakter heeft, is artikel 10 van de WVV 1994 van toepassing.

Artikel 5:32 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijd karakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen o.i.d. in het vooruitzicht wordt gesteld. Is artikel 5:32 van toepassing dan is een vergunning op basis van artikel 2:25 niet meer van toepassing.

Voor het organiseren van evenementen zijn in principe de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 7 van toepassing. 'Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen, die geen wedstrijdkarakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten e.d.

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen e.d. buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen, zoals natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wet milieubeheer; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 5:32 en 5:33.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden

Ter bescherming van de natuur of voorkoming van geluidsoverlast is het verboden te crossen met fiets, motor of auto dan wel paard te rijden in de genoemde plaatsen. Het college kan terreinen aanwijzen waarvoor het verbod niet geldt.

Afdeling 8 Verbod vuur te stoken

Artikel 5:34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken

Artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer beperkt zich alleen tot de bescherming van het milieuhygiënische belang. Indien het college de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren is het verlenen van een (tweede) ontheffing op grond van de APV noodzakelijk.

Benadrukt wordt dat voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen altijd een ontheffing nodig is op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het college kan een ontheffing verlenen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met andere woorden, het college kan een ontheffing weigeren op grond van milieuhygiënische argumenten.

Bij het verbranden van afvalstoffen zijn echter vaak openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang. Artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer biedt geen mogelijkheid om de ontheffing te weigeren, indien de openbare orde en veiligheid in het geding is. Bovendien kunnen de voorschriften verbonden aan een dergelijke ontheffing alleen dienen ter bescherming van het belang van het milieu. Artikel 5:34 vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wet milieubeheer aan.

Voor artikel 5:34 van de APV betekent dit concreet het volgende. Artikel 5:34, derde lid, van de APV biedt de mogelijkheid om — naast de ontheffing op grond van de Wet milieubeheer — een ontheffing te verlenen, waarin de aspecten van openbare orde en veiligheid worden geregeld. Er ligt dus een ander motief ten grondslag aan de APV dan aan de Wet milieubeheer. Tevens wordt het college de mogelijkheid geboden om aan deze ontheffing voorschriften te verbinden die het belang van de openbare orde en veiligheid beogen te beschermen.

Dit artikel bestendigt de bestaande praktijk omdat veel huishoudens een vuurkorf of terrashaard hebben en die ook regelmatig stoken. Bij gevaar, hinder of overlast blijft het verbod van kracht en kan worden opgetreden. Om duidelijk te maken waar de grens ligt is bij lid 2.b. aangegeven wat in onze gemeente niet onder sfeervuur in het kader van dit artikel in de APV wordt verstaan.

Kampvuren, grotere en grote vuren, die zijn uitgezonderd in lid 2.b, krijgen uitwerking bij lid 3 en 4. De hier bedoelde vuren worden rechtstreeks of met weinig bescherming op een ondergrond van zand, stenen, asfalt, groenvoorziening e.d. gestookt. Dit levert verontreiniging op.

Kan de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer en de ontheffing op grond van artikel 5:34, tweede lid, van de APV worden gecombineerd tot één te verlenen ontheffing?

Er is een aantal redenen om dit niet te doen. In de eerste plaats zijn de gronden waarop het besluit wordt genomen, gebaseerd op twee verschillende wettelijke regelingen. Het gaat dus om twee verschillende afwegingskaders. Indien beide afwegingskaders in één ontheffing wordt verwerkt, is de vraag in hoeverre een dergelijk besluit juridisch stand houdt. Bovendien wordt, indien bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen het ene besluit, het bezwaar daarmee impliciet eveneens gericht tegen het andere besluit. Tenslotte is ook de strafbaarstelling verschillend. Overtreding van de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (Wvd), terwijl overtreding van artikel 5:34 strafbaar wordt gesteld op grond van artikel 154 van de Gemeentewet.

Het verschil in wettelijke grondslag (Wet milieubeheer versus Gemeentewet), het verschil in toetsingskader (milieu versus openbare orde) en het verschil in strafbaarstelling (Wet op de economische delicten versus Gemeentewet) pleit ervoor om een systeem van twee separate ontheffingen te hanteren. Dit neemt niet weg dat gemeenten de aanvraag voor beide ontheffingen kunnen coördineren. Het blijven echter wel twee afzonderlijke besluiten.

Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer wordt geweigerd, wat betekent dit voor de ontheffing op grond van artikel 5:34 van de APV?

Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op grond van artikel 5:34 van de APV. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op grond van artikel 5:34 van de APV kan in dit geval namelijk nooit worden verleend wegens strijd met

de Wet milieubeheer. De aanvraag voor een ontheffing op grond van artikel 5:34 van de APV hoeft daarom niet in behandeling te worden genomen. De grondslag hiervoor is artikel 4:5 van de Awb.

Uitzonderingen artikel 5:34 van de APV In het tweede lid is een aantal uitzonderingen opgenomen op het verbod in het eerste lid. Hierbij zijn de volgende punten van belang. In de eerste plaats valt verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren – waarbij geen afvalstoffen worden verbrand -, zoals terrashaarden en vuurkorven of vuur voor koken, bakken en braden niet onder het nieuwe regiem van de Wet milieubeheer. Er is immers geen sprake van het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Vervolgens mag er geen sprake zijn van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving.

Afdeling 9 Verstrooiing van as

Artikel 5:35 Begripsbepaling

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:36 Verboden plaatsen

Niet opgenomen in de APV.

Artikel 5:37 Hinder of overlast

Niet opgenomen in de APV.

Afdeling 10 Straatnaamborden, huisnummers e.d.

Artikel 5:38 / 5:39 Gedoogplicht aanduidingen

De Belemmeringenwet privaatrecht is bedoeld voor zodanige inbreuken op het eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerende zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt. Is daarvan sprake dan kan geen gedoogplicht op grond van het onderhavige artikel geconstrueerd worden. Deze gedoogplicht is slechts aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

HOOFDSTUK 6. STRAF-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 6:1 Strafbepaling

Strafrechtelijk instrumentarium gemeenten

Op 7 juli 2006 is de Wet OM-afdoening van kracht geworden. Hiertoe zijn de Wetboeken van Strafvordering en Strafrecht gewijzigd. Vanaf 2009 hebben gemeenten gefaseerd de mogelijkheid gekregen OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen.

Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen waarmee aan personen die overtredingen begaan een geldboete kan worden opgelegd. De te bestraffen overtredingen staan vermeld in de OM- beleidsregels voor de (bestuurlijke)strafbeschikking overlast en zien op lichte (aan de APV en afvalstoffenverordening gerelateerde) overlastfeiten. Zij komen in feite overeen met de te beboete feiten op grond van de wet bestuurlijke boete overlast.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie kent in overleg met het OM deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257b van het Wetboek van Strafvordering is op dit moment de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om (middels een buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: BOA)) een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Van de bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt onder toezicht van en volgens richtlijnen vastgesteld door het College van procureurs-generaal (OM).

Indien is gekozen voor het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking biedt artikel 576a van het Wetboek van Strafvordering een grondslag om geldbedragen die uit de tenuitvoerlegging van bestuurlijke strafbeschikkingen zijn verkregen deels ten goede te laten komen aan het handhavende bestuursorgaan. De opbrengst van de strafbeschikking gaat naar het Rijk, maar gemeenten ontvangen een vergoeding per uitgeschreven proces-verbaal voor overlast. Op dit moment bedraagt deze vergoeding € 40 euro.

Omdat op de strafbeschikking het strafrecht van toepassing is kan een belanghebbende hiertegen geen bezwaar en beroepsprocedure bij de bestuursrechter voeren. Men zal in verzet kunnen gaan bij het OM en uiteindelijk in bij hoger of cassatie kunnegaan.

Op grond van artikel 91 jo artikel 51 WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van gemeentelijke strafbepalingen. In een aantal bepalingen wordt het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1.4 gegeven beperkingen en voorschriften. De gemeenteraad moet in het strafartikel van hun APV het niet-opvolgen van een bevel van een politieambtenaar op grond van artikel 2:1, tweede lid APV opnemen.

In het proces-verbaal en de tenlastelegging moet het niet-opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1, lid 2 jo. het desbetreffende strafartikel van de gemeentelijke APV.

Derde lid

De raad is op grond van artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's bevoegd om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel

Artikel 6:4 Inwerkingtreding nieuwe en intrekking oude verordening

Een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld, wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Ingevolge artikel 142 van de Gemeentewet treden (straf)verordeningen in werking op de achtste dag na die, waarop zij zijn afgekondigd, tenzij in deze besluiten een ander tijdstip is aangewezen. Dit artikel bepaalt dat de verordening daags na bekendmaking in werking treedt.

ARTIKEL 6:5 OVERGANGSBEPALING

Dit artikel voorziet in overgangsbepalingen.

Besluiten die genomen zijn op basis van de vorige Apv, gelden als besluiten op basis van deze Apv, als deze Apv voor dit type besluiten eenzelfde grondslag biedt. Voor vrijstellingen exploitatievergunning die afgegeven zijn op basis van artikel 6:5 lid 2 Apv, zoals die in de voorgaande Apv stond, biedt artikel 2:28B een grondslag zodat deze hun gelding blijven behouden. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2:28B. Aanvragen die gedaan zijn op basis van de vorige Apv, worden ook volgens die vorige Apv afgehandeld.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente
Harderwijk in zijn openbare vergadering van
6 juli 2023.

de heer H.J. van Schaik
voorzitter

de heer H.R. Lanning
raadsgriffier

3 van de Wet veiligheidsregio's. Deze bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is geregeld in artikel 8 van de Model Brandbeveiligingsverordening 2012. Met de inwerkingtreding per 1 januari 2018 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen is een groot deel van de Brandbeveiligingsverordening 2012 komen te vervallen. Als het wenselijk is deze bevoegdheid te behouden of in te voeren, kan deze ondergebracht worden in de APV.

Artikel 6:2 Toezichthouders

In dit artikel worden de toezichthouders aangewezen. De basis voor deze bevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb. In dit hoofdstuk zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften. Afdeling 1 van dit hoofdstuk geeft regels voor het toezicht. Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften (artikel 5:11 van de Awb). De aanwijzing van toezichthouders kan in de APV plaatsvinden. Een deel van de toezichthouders wordt in de APV zelf aangewezen. Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de artikelen 162 en 174 van de Gemeentewet waarin het college respectievelijk de burgemeester belast zijn met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen. Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren. Een toezichthouder dient zich, indien gevraagd, te kunnen legitimeren. Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.

Artikel 6:3 Binnentreden woningen

Het is soms noodzakelijk dat personen die belast zijn met het toezicht op de naleving dan wel de opsporing van overtredingen van de APV bepaalde plaatsen kunnen betreden. In artikel 5:15 van de Awb is toezichthouders deze bevoegdheid reeds toegekend voor alle plaatsen met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoners. De woning geniet extra bescherming op basis van artikel 12 van de Grondwet, dat het 'huisrecht' regelt. Het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner is daarom met veel waarborgen omkleed. Op het betreden van een woning met toestemming van de bewoner zijn deze waarborgen niet van toepassing, al gelden daar wel, zij het wat beperktere, vormvoorschriften. De Algemene wet op het binnentreden is van toepassing.

De bevoegdheid voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner kent drie elementen:

- de bevoegdheid tot binnentreden dient bij of krachtens de wet te zijn verleend;
- de personen aan wie de bevoegdheid is verleend dienen bij of krachtens de wet te worden aangewezen;
- er dienen bepaalde vormvoorschriften in acht te worden genomen.

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden dient bij of krachtens de wet te gebeuren. In vele wetten zijn dan ook binnentredingsbevoegdheden opgenomen. Deze bevoegdheden zijn vooral toegekend aan ambtenaren of personen belast met een opsporings- of toezichthoudende taak in het kader van de wetshandhaving. Voorts bestaan bevoegdheden tot binnentreden voor de uitvoering van rechterlijke taken en bevelen, de uitoefening van bestuursdwang, de handhaving van de openbare orde, ter bescherming van de volksgezondheid en ter uitvoering van noodwetgeving.

Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Het moet dan gaan om personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van de overtreding van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. In artikel 6:3 is gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.

Voor een aantal bepalingen in de APV wordt de bevoegdheid een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan een bijzondere wet. Het betreft de volgende artikelen.

- a. artikel 2:3 inzake betogingen, dat steunt op artikel 4 van de Wet openbare manifestaties (WOM). In artikel 8 van de WOM wordt de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen en andere plaatsen geregeld.
- b. de artikelen 2:67 tot en met 2:70, de op de artikelen 437 en 437ter van het VvSr gebaseerde gemeentelijke helingsvoorschriften. Artikel 552 van het VvSv. bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren (dus niet de buitengewone opsporings-ambtenaren) toegang tot elke plaats hebben waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij door een van de daar genoemde ondernemers worden gebruikt. Dit geldt zowel voor toezicht als opsporing.
- c. De artikelen die gebaseerd zijn op artikel 10.10 van de Wet milieubeheer (Wm). Artikel 18.5 van de Wm geeft aan in welke situaties een toezichthouder bij zijn toezichthoudende taak een woning kan binnentreden.

In de Algemene wet op het Binnentreden (Awbi) zijn de vormvoorschriften opgenomen die een persoon die een woning wil betreden met of zonder toestemming van de bewoner in acht moet nemen. Een ambtenaar die zonder dat hij de bevoegdheid daartoe heeft of zonder dat hij de vormvoorschriften in acht neemt, een woning, lokaal of erf betreedt, dient zich op vordering van de rechthebbende direct te verwijderen. Het niet opvolgen van deze vordering levert het ambtsmisdrif van artikel 370 VvSr. op.