Bijlage 1 bij Wijziging Model-APV (najaar 2023)

Was-wordt-tabel wijziging Model APV met artikelsgewijze toelichting

Leeswijzer modelbepalingen

- […] of [**iets**] = door gemeente in te vullen.
- [*iets*] = facultatief.
- [iets **EN/OF** iets] = door gemeente te kiezen.
- [**(iets)**] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente.
- Combinaties zijn ook mogelijk.
- Ook wordt er gewerkt met varianten waaruit gekozen kan worden.

In de 'bestaande tekst' zijn de woorden en leestekens waaraan iets verandert, *cursief* gezet en – als het een facultatieve bepaling betreft – eveneens *onderstreept* (aangezien dan de hele bepaling cursief is i.v.m. het facultatieve karakter). In de 'nieuwe tekst' zijn de nieuwe woorden en leestekens **vet** gedrukt en – als de bestaande tekst al vet was gedrukt ook **onderstreept**.

Artikel 2:48a (artikel I, onderdeel A, van het wijzigingsbesluit) vervalt.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik *1. Het is verboden op een openbare plaats lachgas recreatief als roesmiddel te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, indien dit gepaard gaat met overlast of andere gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat nadelig beïnvloeden of anderszins hinder veroorzaken.* *2. Het is verboden op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college ter bescherming van de openbare orde of het woon- en leefklimaat aangewezen gebied lachgas recreatief als roesmiddel te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen bij zich te hebben.* *3. Het college kan in het aanwijzingsbesluit het in het tweede lid bedoelde verbod beperken tot bepaalde tijden.*	**Artikel 2:48a** **(Vervallen)**

Na artikel 2:50 (artikel I, onderdeel B, van het wijzigingsbesluit) wordt een artikel ingevoegd:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	Artikel 2:50a Messen en andere voorwerpen als steekwapen **1. Het is verboden op door het college aangewezen openbare plaatsen of in daaraan grenzende voor het publiek openstaande gebouwen of op bij die gebouwen behorende erven messen of andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, bij zich te hebben.** **2. Het verbod geldt niet voor messen of voorwerpen die zodanig zijn ingepakt dat zij niet voor onmiddellijk gebruik gereed zijn.** **3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover het wapens betreft als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie.**

Artikel 2:71 (artikel I, onderdeel C, van het wijzigingsbesluit) wordt als volgt gewijzigd:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:71 Definitie In deze afdeling wordt onder consumentenvuurwerk verstaan vuurwerk *van categorie F1, F2 of F3* dat op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.	**Artikel 2:71 Definitie** In deze afdeling wordt onder consumentenvuurwerk verstaan vuurwerk dat op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.

Artikel 2:78 (artikel I, onderdeel D, van het wijzigingsbesluit) wordt als volgt gewijzigd:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
*[**Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen*** *1. De burgemeester kan [aan een persoon die de artikelen […] overtreedt **OF** in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht] een bevel geven zich gedurende ten hoogste [**aantal (bijvoorbeeld 24)**] uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.*	**Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen** 1. De burgemeester kan [aan een persoon die de artikelen […] overtreedt **OF** in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht] **een tijdelijk verbod opleggen om** gedurende ten hoogste [**aantal (bijvoorbeeld 24)**] uur in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats **aanwezig te zijn**.

2. [*Bij overtredingen als bedoeld in het eerste lid* ***OF*** *Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen] kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een bevel als bedoeld in dat lid is gegeven en die opnieuw [één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat* ***OF*** *strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht], een bevel geven zich gedurende ten hoogste [****aantal (bijvoorbeeld acht)****] weken niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.* *3. Een bevel als bedoeld in het tweede lid kan slechts worden gegeven als [de overtreding* ***OF*** *het strafbare feit of de openbare orde verstorende handeling] binnen [****aantal (bijvoorbeeld zes)****] maanden na het geven van een eerder bevel, gegeven op grond van het eerste of tweede lid, plaatsvindt.* *4. De burgemeester beperkt de krachtens het eerste of tweede lid gegeven bevelen, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.*]	2. [Bij overtredingen als bedoeld in het eerste lid **OF** Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen] kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal **een tijdelijk verbod is opgelegd als bedoeld in dat lid en die binnen [aantal (bijvoorbeeld zes)] maanden na een eerder tijdelijk verbod** opnieuw [één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat **OF** strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht], **een tijdelijk verbod opleggen om** gedurende ten hoogste [**aantal (bijvoorbeeld acht)**] weken in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats **aanwezig te zijn**. **3**. De burgemeester beperkt **het** krachtens het eerste of tweede lid **opgelegde verbod**, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een **tijdelijk verbod**. **4. Indien de officier van justitie een persoon een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, legt de burgemeester aan deze persoon voor hetzelfde gebied niet een tijdelijk verbod op als bedoeld in het eerste of tweede lid.**

Na artikel 2:79 worden twee artikelen ingevoegd (artikel I, onderdeel E, van het wijzigingsbesluit):

Bestaande tekst	**Nieuwe tekst**
	Artikel 2:80 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf **1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat besluiten tot de gehele of gedeeltelijke sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf.** **2. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin artikel [2:30], eerste lid, of artikel 13b van de Opiumwet voorziet.**

	3. De burgemeester brengt een afschrift van zijn besluit aan op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of het bij dat gebouw behorende erf. **4. Eenieder is verplicht toe te laten dat het afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.** **5. Het is verboden een gesloten gebouw of erf te bezoeken, als bezoeker daarin of daarop te verblijven of een bezoeker daarin of daarop te laten verblijven zonder toestemming van de burgemeester.** **6. De burgemeester kan een sluiting opheffen als later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.** **Artikel 2:81 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat** **1. In dit artikel wordt verstaan onder:** **a. bedrijfsmatige activiteit: activiteit in de uitoefening van een beroep of bedrijf, die niet valt onder de vergunningplicht bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet of de artikelen [2:28] of [3:3];** **b. beheerder: natuurlijk persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteit;** **c. exploitant: natuurlijk persoon of bestuurder van een rechtspersoon of tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.** **2. De burgemeester kan in het belang van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van een nadelige beïnvloeding daarvan bedrijfsmatige activiteiten en gebouwen of bij die gebouwen behorende erven of gebieden aanwijzen waarop het verbod uit het derde lid van toepassing is.** **3. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een door hem aangewezen bedrijfsmatige activiteit uit te oefenen in een door hem aangewezen gebouw, op een bij dat gebouw behorend erf of in een door hem aangewezen gebied.** **4. De exploitant vraagt de vergunning aan door gebruik te maken van een door de burgemeester vastgesteld formulier, waarbij**

	in elk geval de volgende gegevens worden verstrekt: **a. voor welke bedrijfsmatige activiteit de vergunning wordt gevraagd;** **b. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant en beheerder;** **c. het adres en telefoonnummer van de locatie waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend;** **d. het nummer van inschrijving in het Handelsregister;** **e. voor zover van toepassing, de verblijfstitel van de exploitant en beheerder;** **f. voor zover van toepassing, een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant en beheerder gerechtigd zijn om in Nederland arbeid te verrichten;** **g. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over het gebouw of erf te beschikken waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend;** **h. een verklaring omtrent het gedrag van de exploitant en beheerder.** **5. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid weigeren:** **a. als de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;** **b. als de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;** **c. als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;** **d. als niet voldaan is aan de bij of krachtens het vierde lid gestelde eisen voor de aanvraag;** **e. als er aanwijzingen zijn dat in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;** **f. als het uitoefenen van de bedrijfsmatige activiteit in strijd is met het omgevingsplan of de Wet milieubeheer.** **6. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijfsmatige activiteit waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens zo**

	spoedig mogelijk aan de burgemeester te melden. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als de bedrijfsmatige activiteit aan de vereisten voldoet. **7. Het is verboden het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of beheerder aanwezig is.** **8. De exploitant of de beheerder ziet erop toe dat in of vanuit het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend geen strafbare feiten plaatsvinden.** **9. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning intrekken of wijzigen als de omstandigheden sinds de vergunningverlening zijn gewijzigd, doordat:** **a. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;** **b. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten die verband houden met de bedrijfsmatige activiteit of toestaat of gedoogt dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed;** **c. er in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit strafbare feiten hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;** **d. er aanwijzingen zijn dat in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;** **e. de exploitant de bedrijfsmatige activiteit heeft beëindigd of gewijzigd; of** **f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is.** **10. Als de bedrijfsmatige activiteit in strijd met de vergunning en het verbod wordt uitgeoefend of als een van de situaties bedoeld in het negende lid van toepassing is, kan de burgemeester[*, onverminderd het bepaalde in artikel 2:80,*] een besluit nemen**

	tot sluiting van het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend. **11. De burgemeester brengt een afschrift van zijn besluit tot sluiting aan op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of erf.** **12. Eenieder is verplicht toe te laten dat het afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.** **13. Het is eenieder verboden een overeenkomstig het tiende lid gesloten gebouw of erf te betreden of daarin te verblijven.** **14. De burgemeester kan de sluiting opheffen als later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.** **15. In afwijking van het derde lid geldt het verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit al een onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteit verricht, voor die bestaande activiteit op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of, als dat eerder is, met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering van een door hem aangevraagde of intrekking van een aan hem verleende vergunning.** **16. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.**

Toelichting

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (Vervallen artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik)
Omdat lachgas vanaf 1 januari 2023 een softdrug is, wordt het verboden gebruik ervan duurzaam gereguleerd door artikel 2:74a ‘Openlijk drugsgebruik’. Daarmee is de juridische legitimatie van het specifieke lachgasartikel vervallen.

Artikel I, onderdeel B (Nieuw artikel 2:50a Messen en andere voorwerpen als steekwapen)

Algemeen

Het wapenbezit in het algemeen en gebruik van steekwapens in het bijzonder is fors toegenomen. Het doel van het artikel is bescherming te bieden tegen mogelijke aantasting van de openbare orde en veiligheid door het bij zich hebben (dragen) van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt te verbieden. Het artikel is een aanvulling op de Wet wapens en munitie (Wwm) en verbiedt het bij zich hebben van andere dan in de Wwm aangeduide messen of van voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, maar waarbij *nog geen* sprake is van een situatie waarin, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder deze voorwerpen worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen. Hierdoor kan aantasting van de openbare orde preventief worden voorkomen en wordt de veiligheid bevorderd.
De Wwm verbiedt het dragen (= bij zich hebben) van wapens, waaronder nader aangeduide messen of voorwerpen die als wapen kunnen dienen als *wel* sprake is van bovengenoemde situatie. Voor de toepassing van de Wwm bepaalt de context dus of een voorwerp een wapen is of niet.
Uit het arrest van de Hoge Raad van 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993, volgt dat het in het belang van de openbare orde en veiligheid mogelijk is om een bepaling in de APV op te nemen die ziet op een 'messenverbod'. Deze bepaling mag niet zien op wapens of voorwerpen die zijn genoemd in artikel 2 van de Wet wapens en munitie (Wwm).

Eerste lid
Op grond van dit lid kan het college openbare plaatsen of daaraan grenzende voor publiek toegankelijke gebouwen of daarbij behorende erven aanwijzen waar het bij zich hebben van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt verboden is.

Tweede lid
Dit lid waarborgt dat messen en voorwerpen die zijn ingepakt, bijvoorbeeld omdat deze in een winkel zijn aangeschaft en nog in de verpakking zitten, niet onder het verbod vallen. Het doel van het artikel is bescherming te bieden tegen mogelijke aantasting van de openbare orde en veiligheid, maar aanschaf van bijvoorbeeld een keukenmes moet mogelijk blijven. Het moet dan wel zodanig zijn verpakt dat het niet onmiddellijk kan worden aangewend.

Derde lid
Dit lid regelt de voorrang van de Wwm. Het verbod geldt niet voor het dragen van messen of voorwerpen die als steekwapen gebruikt kunnen worden, dat onder het bereik van artikel 2 van de Wwm valt.

Artikel I, onderdeel C (Wijziging artikel 2:71 Definitie)
Bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit wordt bepaald welk vuurwerk aan particulieren beschikbaar mag worden gesteld. De toevoeging van de categorieaanduidingen F1, F2 of F3 in de definitie is overbodig.

Artikel I, onderdeel D (Wijziging artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen)
Dit artikel strekt ertoe de burgemeester de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een gebiedsontzegging bij (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag. De burgemeester kan een gebiedsontzegging opleggen aan personen die strafbare feiten of openbare ordeverstorende handelingen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke

waarschuwing hebben ontvangen. Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet ('lichte bevelsbevoegdheid') toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor (Hoge Raad 11-03-2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096).

Voorwaarden
Voor het toepassen van een openbare ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan.
- Het situatievereiste: er moet sprake zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken.
- Het doelcriterium: de maatregel moet zijn gericht op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan.
- Het toepassen van de bevoegdheid kan alleen ten tijde van een (dreigende) ordeverstoring.
- De duur van deze concrete maatregel moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde. Hierdoor kan de duur van de maatregel niet onevenredig lang zijn.
- Bij de toepassing van de maatregel mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften.
- Subsidiariteit en proportionaliteit: er is geen minder zwaar middel voorhanden en het opleggen van een tijdelijk verbod moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek of het te bereiken doel.

Eerste lid
Het eerste lid geeft aan in welke gevallen en voor welke maximale duur de burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen. Op het besluit van de burgemeester zijn de waarborgen van de Awb van toepassing.

Tweede lid
In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit is het geboden om slechts tot oplegging van een lang(er)durende gebiedsontzegging als bedoeld in het tweede lid over te gaan, wanneer de gedraging waarop deze oplegging betrekking heeft binnen een bepaalde periode na oplegging van de eerdere gebiedsontzegging plaatsvindt. In het tweede lid is die periode gesteld op [**aantal (bijvoorbeeld zes)**] maanden.
Ook bepaalt het tweede lid hoelang de lang(er)durende gebiedsontzegging maximaal kan duren. Gekozen is voor een looptijd van [**aantal (bijvoorbeeld acht)**] weken.

Derde lid
Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, een tijdelijk verbod te beperken. Bijvoorbeeld omdat het voor betrokkene noodzakelijk of onoverkomelijk is zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, hij aldaar werkzaam of woonachtig is, hij een (ander) aantoonbaar redelijk belang heeft om aldaar aanwezig te zijn, in verband met de staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een tijdelijk verbod.

Vierde lid
Als iemand de openbare verstoort, kan er overlap ontstaan tussen de bevoegdheid van de officier van justitie om met een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a van het Wetboek van Strafvordering op te treden en de bevoegdheid van de burgemeester om op grond

van deze bepaling met een gebiedsontzegging op te treden. Het vierde lid geeft voorrang aan een gedragsaanwijzing door de officier van justitie boven een gebiedsontzegging door de burgemeester.

Jurisprudentie
Hoge Raad 11-10-2022, ECLI:NL:HR:2022:1417. Art. 2.3.13, eerste lid, APV Breda 2004 luidt: 'Een ieder is verplicht op een daartoe strekkend besluit, schriftelijk genomen door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde, zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door de burgemeester aangewezen gebied gedurende de tijd die in dat besluit genoemd is.' Art. 2.3.13 APV Breda 2004 houdt niet uitdrukkelijk in dat de burgemeester is gerechtigd tot het geven van een bevel of het doen van een vordering als in de bewezenverklaring bedoeld.

Artikel I, onderdeel E (nieuw artikel 2:80 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf en nieuw artikel 2:81 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat)

Artikel 2:80 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf
Het artikel berust op de algemene verordenende bevoegdheid van de raad (artikel 149 van de Gemeentewet).

Eerste lid
Het artikel geeft de burgemeester de mogelijkheid over te gaan tot sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf als overlast, verstoring van de openbare orde of aantasting van het woon- en leefklimaat dreigt. Artikel 2:81 bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid als sprake is van een vergunningplicht.
De burgemeester kan met behulp van artikel 2:80 optreden als in of vanuit een voor het publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of als ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus of winkels, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op andere wijze toestaan.
Ook geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden als er in of vanuit een pand (niet zijnde een woning) wordt gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de Kansspelen. Als sprake is van een illegaal gokpand is zonder meer sprake van een aantasting van de openbare orde (in ruime zin te verstaan). Gokpanden die tevens als woning in gebruik zijn, kunnen niet op basis van dit artikel uit de APV worden gesloten, maar op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Het artikel strekt niet tot uitvoering van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet. Een bevel op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet is pas op zijn plaats als er geen reguliere bevoegdheden toepasselijk zijn, bijvoorbeeld op grond van de APV, en onverwijlde spoed onmiddellijk optreden vergt (ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137 (Castricum); ABRvS 14-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699 (Rotterdam)). De situatie moet tot onmiddellijk ingrijpen noodzaken: de bevelen op grond van artikel 174, tweede lid, moeten zien op concrete, zich direct aandienende, situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen (MvA, Kamerstukken II 1988/89, 19403, 10, p. 92-93).

Tweede lid
Het artikel is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de APV (artikel [**2:30**]) of artikel 13b van de Opiumwet overlastgevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, of woningen op grond van artikel 174a Gemeentewet te sluiten.

Derde tot en met vijfde lid
Naast de bekendmaking aan belanghebbende wordt ter plaatse een afschrift van het besluit tot sluiting aangebracht. Zo is voor eenieder voldoende kenbaar dat gedurende de sluiting niemand het gebouw of daarbij behorende erf zonder toestemming van de burgemeester mag betreden. Het is verboden dat afschrift te verwijderen.

Zesde lid
Dit lid biedt de burgemeester de mogelijkheid om een sluiting op te heffen. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de situatie die heeft geleid tot een sluiting.

Jurisprudentie
ABRvS 23-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2282. De burgemeester moet aannemelijk maken dat concreet voorzienbaar is dat de openbare orde zal worden verstoord. Niet is vereist dat zich al een concrete verstoring van de openbare orde heeft voorgedaan. Ook is niet in alle gevallen vereist dat er al strafbare feiten zijn gepleegd. Wel moet de burgemeester handelen overeenkomstig zijn beleidsregel dat hij de sluitingsbevoegdheid gebruikt in situaties waarin de openbare orde al is verstoord. De burgemeester erkent dat deze situatie zich niet voordoet. De burgemeester mocht daarom het ‘sluitingsartikel’ niet toepassen.

Artikel 2:81 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Algemeen
Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen waarvoor een verbod geldt om deze zonder vergunning uit te oefenen. Hij kan deze bevoegdheid inzetten als dat nodig is om verstoring van de openbare orde of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid tegen te gaan, als die wordt veroorzaakt door een onveilig en malafide ondernemersklimaat vanuit een gebouw, een branche of in een gebied. Daarom wordt het ook wel de ‘ondermijningsvergunning’ genoemd.

Uit de jurisprudentie volgt dat het juridisch-technisch mogelijk is om de vergunningplicht bij een onveilig en malafide ondernemersklimaat in te zetten, maar dat de inzet van deze bevoegdheid wel goed moet worden gemotiveerd. Daarbij is van belang dat de uitoefening van een bedrijf in de regel kwalificeert als het verrichten van een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Op een vergunningstelsel dat de uitoefening van dienstenactiviteiten reguleert, heeft artikel 9 van de Dienstenrichtlijn betrekking. Dit betekent dat de burgemeester dient te onderbouwen dat een aanwijzingsbesluit tot het onderwerpen van dienstverrichters aan een vergunningstelsel een gerechtvaardigde beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt (de openbare orde en veiligheid zijn een dwingende reden van algemeen belang), niet discriminatoir en doelmatig is en

het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt (de maatregel is geschikt, noodzakelijk en evenredig). Zie bijvoorbeeld ABRvS 03-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Autoverhuurbranche Tilburg).

Aandachtspunten bij de onderbouwing kunnen zijn:
- De kwetsbaarheid van het aangewezen gebied of de aangewezen branche. Waarom staat de openbare orde en/of de leefbaarheid door de bedrijfsmatige activiteit daar onder druk?
- De mate waarin de vergunningplicht geschikt is om deze problematiek aan te pakken. Welk doel wordt met de introductie van de vergunningplicht bereikt? Hoe draagt de vergunningplicht bij aan de oplossing?
- De vraag of in het aangewezen gebied of branche malafide bedrijven zijn gevestigd. Waaruit blijkt dat bedrijven zijn gelieerd aan een malafide ondernemersklimaat?
- De ervaringen van buurtbewoners of inwoners van de gemeente. Welke signalen ontvangt de gemeente van hen over de bedrijven of het aangewezen gebied?
- Het type bedrijven dat in het aangewezen gebied of in de branche aanwezig zijn. Zijn dit in zijn algemeenheid 'ondermijningsgevoelige' bedrijven?
- Een bredere aanpak van een bepaald gebied of een bepaalde branche. Is de vergunningplicht ingebed in een bredere aanpak van een bepaalde branche, wijk of gebied? Sluit de vergunningplicht goed aan bij het doel van deze bredere aanpak en de daarvoor genomen maatregelen?

Eerste lid
In dit lid worden in het artikel veel voorkomende begrippen omschreven.
Bij de uitoefening van een bedrijfsmatige activiteit gaat het om bedrijfsmatige activiteiten in voor het publiek openstaande gebouwen of op daarbij behorende erven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven. Als bedrijfsmatige activiteit wordt niet aangemerkt (de uitoefening van) een slijtersbedrijf, horecabedrijf of andere openbare inrichting of een seksbedrijf, waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van artikel 3 van de Alcoholwet, respectievelijk artikel [**2:28**] of artikel [**3:3**] van de APV. Bij die vergunningaanvragen vindt al een vergelijkbare toetsing plaats. Ook de weigerings- en intrekkingsgronden zijn vergelijkbaar. In voorkomend geval kan sluiting plaatsvinden op basis van andere artikelen; zie artikel 2:80.
De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Voor de definitie van het begrip exploitant is aansluiting gezocht bij hoofdstuk 3. 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 berusten. Er wordt dus in het kader van de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst.

Tweede lid
De systematiek van dit artikel gaat uit van een gebouw-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de stad geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen.

De burgemeester wijst een bedrijfsmatige activiteit en gebouw of gebied uitsluitend aan als naar zijn oordeel 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, gebouw of gebied waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren. Het belang van de verbetering van de situatie kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naastgelegen gebouw verplaatst. Een dergelijke aanwijzing zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.
De noodzaak van een aanwijzing, alsmede de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Bij een gebiedsgewijze aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede bezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied. De vergunning wordt op grond van artikel 1.7 verleend voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

Als sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaald(e) branche, gebouw of gebied kan op grond van het APV-artikel een vergunningplicht voor een branche, gebouw of gebied worden ingevoerd. Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben. Het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen, kan echter 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 of leefbaarheid gereguleerd moeten worden.

Derde lid
In het derde lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw 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. Dit maakt het voor de gemeente ook mogelijk om deze vergunningplichtige branches te screenen door middel van een Bibob-toets. Sinds 2013 is het toepassingsbereik van de wet Bibob uitgebreid, waardoor elke gemeentelijke vergunning die wordt afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit aan zo'n toets kan worden onderworpen.

Vierde lid
Dit lid regelt de wijze van indiening van de aanvraag voor een vergunning en welke gegevens en bescheiden de exploitant moet overleggen. De genoemde aanvraagvereisten zijn nodig om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er in ieder geval sprake zijn van een geldige inschrijving bij de KvK. Als dat op enig moment niet meer het geval is, kan dit reden zijn om de vergunning in te trekken (negende lid, sub e en f).
Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken. Dat vloeit voort uit artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb. Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

Vijfde lid
De algemene weigeringsgronden staan vermeld in artikel 1:8. In het vijfde lid staan de specifieke weigeringsgronden vermeld. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 1:4). Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij hoofdstuk 2, afdeling 8 (exploitatievergunning) en hoofdstuk 3. Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet.

Zesde 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 voortgezette bedrijfsmatige activiteit, 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 als 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 als de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen.

Negende lid
De algemene intrekkings- of wijzigingsgronden staan vermeld in artikel 1:6. In het zesde lid staan de specifieke intrekkings- en wijzigingsgronden vermeld. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij hoofdstuk 2, afdeling 8 (exploitatievergunning) en hoofdstuk 3. Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet.
Als de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. Onderdeel f is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan als de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Tiende lid
Artikel 2:80 biedt de mogelijkheid overlastgevende voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. Artikel 2:81 bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht. Het toetsingskader voor sluiting is anders dan voor een vergunning. Als een sluiting op grond van artikel 2:80 in dezelfde situatie leidt tot het aanwijzen als vergunningplichtig, gevolgd door een weigering van de vergunning, dient de burgemeester ervoor te waken dat het oordeel over de vergunning niet vermengd raakt met het oordeel over de sluiting.
Een besluit tot sluiting biedt de mogelijkheid tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 Awb als het besluit niet wordt opgevolgd. Toepassen van bestuursdwang is een herstelsanctie en is gericht op het beëindigen van de gedragingen.

Elfde tot en met dertiende lid

Naast de bekendmaking aan belanghebbende wordt ter plaatse een afschrift van het besluit tot sluiting aangebracht. Zo is voor eenieder voldoende kenbaar dat gedurende de sluiting niemand het gebouw of daarbij behorende erf zonder toestemming van de burgemeester mag betreden. Het is verboden dat afschrift te verwijderen.

Veertiende lid
Dit lid biedt de burgemeester de mogelijkheid om een sluiting op te heffen. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de situatie die heeft geleid tot een sluiting.

Vijftiende lid
De vergunningplicht op grond van het aanwijzingsbesluit en het verbod om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten te verrichten, gelden voor nieuwe exploitanten onmiddellijk na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Onder nieuwe exploitanten worden ook verstaan exploitanten die een andere bedrijfsmatige activiteit dan voorheen willen uitoefenen en/of op een andere locatie dan voorheen. Exploitanten kunnen dus niet de inwerkingtreding van het verbod rekken door op een locatie waar zij al actief zijn over te stappen op een andere bedrijfsmatige activiteit die ook onder de aanwijzing valt.
Zij kunnen de inwerkingtreding van het verbod ook niet rekken door naar een locatie verderop in de aangewezen straat uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en dienen over een vergunning te beschikken. Voor zittende exploitanten geldt dat zij drie maanden de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Lukt dat niet tijdig, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een eventueel reeds verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaving van het verbod overgaan.

Zestiende lid
De openbare orde en veiligheid vormen de reden om van een lex silencio positivo (van rechtswege verleende vergunning bij niet tijdig beslissen) af te zien.

Jurisprudentie

Rb. Zeeland-West-Brabant 01-07-2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3709 (Autoverhuurbranche Breda). Met de nadere toelichting in het verweerschrift heeft de burgemeester naar het oordeel van de rechtbank voldoende onderbouwd dat aan de voorwaarden van artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan.

ABRvS 07-07-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1465 (Rotterdam Spaanse Polder). De burgemeester mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat hij is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze vergewisplicht is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. In dit verband was het mogelijk dat de burgemeester bepaalde gegevens van een deskundige niet verstrekte aan partijen, maar onder

inroeping van artikel 8:29 van de Awb wel aan de rechter. Op die manier kan de burgemeester nagaan of het onderzoek van de deskundige zorgvuldig is geweest en kan de rechter dit controleren. In dit geval is die controle in het geheel niet mogelijk.

ABRvS 03-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Autoverhuurbranche Tilburg). Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het onderliggende besluit van algemene strekking waarop het bestreden besluit is gebaseerd niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het onderliggende besluit buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen (vergelijk de uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:452). De Afdeling heeft het aanwijzingsbesluit vernietigd omdat de burgemeester de noodzaak om door middel van het aanwijzingsbesluit in te grijpen in een deel van de autoverhuurbranche niet voldoende heeft onderbouwd.