Raadsbesluit nr. 9

Onderwerp : Algemene plaatselijke verordening gemeente Hattem 2021

De raad van de gemeente Hattem;

Gelezen het voorstel van het college, no. 12519, d.d. 16 februari 2021,

Gelet op de artikelen 108, 147 en 149 van de Gemeentewet;

B e s l u i t :

Vast te stellen de Algemene plaatselijke verordening gemeente Hattem 2021, inclusief toelichting,

Aldus besloten in de openbare vergadering van de gemeente Hattem gehouden op 22 maart 2021.

De raad van de gemeente Hattem,

De griffier, de voorzitter,

Mr. T.M. Weeda drs. M. Sanderse

Algemene plaatselijke verordening gemeente Hattem 2021

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ALGEMENE BEPALINGEN 3

Hoofdstuk 2 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU 4
Afdeling 1. Voorkomen of bestrijden van ongeregeldheden 4
Afdeling 2. Bruikbaarheid, uiterlijk aanzien en veilig gebruik van openbare plaatsen 6
Afdeling 3. Evenementen 8
Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen 9
Afdeling 5. Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Drank- en Horecawet 11
Afdeling 6. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf 12
Afdeling 7. Toezicht op speelgelegenheden 13
Afdeling 8. Maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade 13
Afdeling 9. Bestrijding van heling van goederen 18
Afdeling 10. Consumentenvuurwerk en carbidschieten 19
Afdeling 11. Drugsgebruik 19
Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester 20
Afdeling 13. Voor publiek openstaande gebouwen 21
Afdeling 14. Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat 21

Hoofdstuk 3. REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN 24
Afdeling 1. Algemene bepalingen 24
Afdeling 2. Vergunning seksbedrijf 24
Afdeling 3. Uitoefenen seksbedrijf 28
Afdeling 4. Overige bepalingen 30

Hoofdstuk 4. BESCHERMING VAN HET MILIEU EN HET NATUURSCHOON EN ZORG VOOR HET UITERLIJK AANZIEN VAN DE GEMEENTE 30
Afdeling 1. Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting 30
Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging 33
Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden 33
Afdeling 3a. Bescherming van flora en fauna 34
Afdeling 4. Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast 34
Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen 36

Hoofdstuk 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE 36
Afdeling 1. Parkeerexcessen en stopverbod 36
Afdeling 2. Collecteren 38
Afdeling 3. Venten 39
Afdeling 4. Standplaatsen 39
Afdeling 5. Snuffelmarkten 40
Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken 40
Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden 42
Afdeling 8. Vuurverbod 43
Afdeling 9. Asverstrooiing 43

Hoofdstuk 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN 43

Hoofdstuk 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1:1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder :

- bebouwde kom: het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994;
- bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- bouwwerk: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1, eerste lid van de Bouwverordening 2012;
- bromfiets: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wegenverkeerswet 1994;
- college: het college van burgemeester en wethouders;
- gebouw: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet;
- handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen;
- motorvoertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- openbaar water: wateren die voor het publiek bevaarbaar op of andere wijze toegankelijk zijn;
- openbare plaats: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties;
- parkeren: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- rechthebbende: degene die over een zaak zeggenschap heeft krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht;
- voertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met uitzondering van kleine wagens zoals kruiwagens en kinderwagens en rolstoelen;
- weg: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 1:2 Beslistermijn

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag.
2. Het bestuursorgaan kan de termijn voor ten hoogste acht weken verdagen.
3. In afwijking van het tweede lid is artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing als beslist wordt op een aanvraag op een ontheffing als bedoeld in artikel 2:10, vierde en vijfde lid, een vergunning als bedoeld in artikel 2:11, tweede lid, of een vergunning als bedoeld in artikel 4:11.

Artikel 1:3

(Vervallen)

Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen

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

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

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

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing
De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd als:
a. ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;
b. op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
c. de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
d. van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen of gedurende een daarin gestelde termijn dan wel, bij het ontbreken van een gestelde termijn, binnen een redelijke termijn; of
e. de houder dit verzoekt.

Artikel 1:7 Termijnen
1. De vergunning of ontheffing geldt voor onbepaalde tijd, tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald of de aard van de vergunning of ontheffing zich daartegen verzet.
2. De aard van de vergunning of ontheffing verzet zich in ieder geval tegen gelding voor onbepaalde tijd als het aantal vergunningen of ontheffingen is beperkt en het aantal mogelijke aanvragers het aantal beschikbare vergunningen of ontheffingen overtreft.

Artikel 1:8 Weigeringsgronden
1. Een vergunning of ontheffing kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van:
   a. de openbare orde;
   b. de openbare veiligheid;
   c. de volksgezondheid;
   d. de bescherming van het milieu.
2. Een vergunning of ontheffing kan ook worden geweigerd als de aanvraag daarvoor minder dan acht weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit is ingediend en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

Hoofdstuk 2. OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

Afdeling 1. VOORKOMEN OF BESTRIJDEN VAN ONGEREGELDHEDEN

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden
1. Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregeldheden.
2. Degene die op een openbare plaats:
   a. aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregeldheden ontstaan of dreigen te ontstaan;
   b. aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregeldheden ontstaan of dreigen te ontstaan; of
   c. zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing;
   is verplicht op bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen
3. Het is verboden zich te begeven naar of zich te bevinden op openbare plaatsen die door het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregeldheden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het derde lid.

5. Dit artikel is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties

Artikel 2:2
(Vervallen)

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen.
1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste 48 uren voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.
2. De kennisgeving bevat:
   a. naam en adres van degene die de betoging houdt;
   b. het doel van de betoging;
   c. de datum waarop de betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging;
   d. de plaats, en zover van toepassing, de route;
   e. voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling, en
   f. maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.
3. Degene die de kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving is vermeld.
4. Als het tijdstip van de schriftelijke kennisgeving valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk op de werkdag die aan de dag van dat tijdstip voorafgaat vóór 12.00 uur.
5. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden op verzoek een kennisgeving in behandeling nemen buiten deze termijn.

Artikel 2:4
(Vervallen)

Artikel 2:5
(Vervallen)

Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen
1. Het is verboden gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen onder publiek te verspreiden dan wel openlijk aan te bieden op door het college aangewezen openbare plaatsen.
2. Het college kan het verbod beperken tot bepaalde dagen en uren.
3. Het verbod is niet van toepassing op het huis-aan-huis verspreiden of het aan huis bezorgen van gedrukte of geschreven stukken en afbeeldingen.
4. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
5. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing.

Artikel 2:7
(Vervallen)

Artikel 2:8
(Vervallen)

Artikel 2:9 Vertoningen op openbare plaatsen.
Het is toegestaan ten behoeve van publiek als straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur of gids op of aan de weg op te treden of muziek ten gehore te brengen indien:
a. geen draaiorgels, geluidsversterkende apparatuur of slaginstrumenten worden gebruikt;

b. de toegang tot winkels, bedrijven en woningen niet wordt belemmerd;
c. het optreden niet langer duurt dan een half uur;
d. het optreden plaatsvindt op maandag tot en met zaterdag tussen 09.00 en 18.00 uur en op koopavond tot 21.00 uur.

Afdeling 2. BRUIKBAARHEID, UITERLIJK AANZIEN EN VEILIG GEBRUIK VAN OPENBARE PLAATSEN

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg

1. Het is verboden de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, als dat gebruik:
   a. schade toebrengt of kan toebrengen aan de weg, de bruikbaarheid van de weg belemmert of kan belemmeren, dan wel een belemmering vormt of kan vormen voor het beheer of onderhoud van de weg; of
   b. niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.
2. Van een belemmering voor de bruikbaarheid van de weg is in ieder geval sprake wanneer niet ten minste een vrije doorgang wordt gelaten op voetpaden en op de rijbaan voor fietsers of gemotoriseerd verkeer.
3. Het college kan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving nadere regels stellen voor terrassen, uitstallingen, spandoeken en reclameborden.
4. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
5. De ontheffing wordt verleend als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag als het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
6. Het verbod is niet van toepassing op :
   a. evenementen als bedoeld in artikel 2:24;
   b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:17;
   c. overige gevallen waarin krachtens een wettelijke regeling een vergunning voor het gebruik van de weg is verleend.
7. Het verbod is voorts niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 of de Wegenverordening Gelderland 2010.

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

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van de aanleg van een weg.
2. De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag, als de activiteiten in strijd zijn met de bepalingen uit een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit.
3. Het verbod is niet van toepassing voor zover in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam werkzaamheden worden verricht.
4. Het verbod is voorts niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wegenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de waterschapskeur, de Wegenverordening Gelderland 2010, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren (AVOI).
5. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg als:

a. daarvan niet van tevoren melding is gedaan aan het college, onder indiening van een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie; of
b. het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.

2. Van de melding wordt kennis gegeven op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking.
3. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg als:
   a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
   b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
   c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of
   d. er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.
4. De uitweg kan worden aangelegd als het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de waterschapskeur of de Wegenverordening Gelderland 2010.

Artikel 2:13
(Vervallen)

Artikel 2:14
(Vervallen)

Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp
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 voor het wegverkeer hinder of gevaar ontstaat.

Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke
Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden een straatkolk, rioolput, brandkraan of een andere afsluiting die behoort tot een openbare nutsvoorziening, te openen, onzichtbaar te maken of af te dekken.

Artikel 2:17
(Vervallen)

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen
1. Het is verboden in bossen of op heide of binnen een afstand van dertig meter daarvan:
   a. te roken gedurende een door het college aangewezen periode;
   b. voor zover het de open lucht betreft, brandende of smeulende voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht.
3. Het verbod in het eerste lid, aanhef en onder a, is voorts niet van toepassing voor zover het roken plaatsvindt in gebouwen en aangrenzende erven.

Artikel 2:19
(Vervallen)

Artikel 2:20
(Vervallen)

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Waterstaatswet 1900, de Onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.

Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn

1. Het is verboden binnen een afstand van zes meter aan weerszijden van voor stroomgeleiding bestemde draden van bovengrondse hoogspanningslijnen voorwerpen, opgaand houtgewas of andere objecten, die niet zijn aan te merken als bouwwerken, hoger dan twee meter te plaatsen of te hebben.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod als de elektrische spanning van de bovengrondse hoogspanningslijn dat toelaat.
3. Het verbod is niet van toepassing op objecten die deel uitmaken van de hoogspanningslijn.

Artikel 2:23

(Vervallen)

Afdeling 3. EVENEMENTEN

Artikel 2:24 Definities

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting ter vermaak, met uitzondering van:
   a. bioscoop- en theatervoorstellingen;
   b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef onder g, van de Gemeentewet en artikel 5:22;
   c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
   d. het in een inrichting in de zin van de Drank- en Horecawet gelegenheid geven tot dansen;
   e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
   f. activiteiten als bedoeld in artikelen 2:9 en 2:39;
   g. sportwedstrijden, niet zijnde vechtsportevenementen als bedoeld in het tweede lid, onder f, voetbalwedstrijden waarbij ten minste één betaald-voetbalorganisatie betrokken is of (hard-)loopwedstrijden waarbij gebruik gemaakt wordt van de openbare weg. Laatstgenoemde drie categorieën zijn uitdrukkelijk wel aan te merken als evenement.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
   a. een herdenkingsplechtigheid;
   b. een braderie;
   c. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3;
   d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
   e. een straatfeest of buurt barbecue;
   f. een door de burgemeester aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of –gala's.
3. In deze afdeling wordt onder klein evenement verstaan een eendaags evenement waarbij:
   a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan 200 personen;
   b. de activiteiten plaatsvinden tussen 07.00 en 24.00 uur;
   c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 09.00 of na 23.00 uur, dan wel in dit tijdsbestek het maximaal toelaatbare geluidsniveau van 85 dB(A) op de gevels van omringende woningen niet wordt overschreden; en
   d. de activiteiten niet plaatsvinden op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormen voor het verkeer en de hulpdiensten.

Artikel 2:25 Evenementenvergunning

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.
2. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, als de organisator tenminste 10 werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.
3. De burgemeester kan binnen 10 werkdagen na ontvangst van de melding besluiten een klein evenement te verbieden, als er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
4. Het verbod is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148 van de Wegenverkeerswet 1994.
5. Voor een voetbalwedstrijd, waarbij ten minste één betaald-voetbalorganisatie is betrokken is te allen tijde een evenementenvergunning vereist.
6. Het tweede lid is niet van toepassing op een krachtens artikel 2:24, tweede lid, onder f, aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of gala's.
7. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning voor een vechtsportevenement als bedoeld in artikel 2:24, tweede lid, onder f, weigeren als de organisator of de aanvrager van de vergunning in enig opzicht van slecht levensgedrag is.
8. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

1. Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.
2. Het is verboden bij een evenement zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde.
3. Het verbod in het tweede lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht.

Afdeling 4. TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN

Artikel 2:27 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder openbare inrichting verstaan een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijzen voor directe consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt.
2. Een buiten de in het eerste lid besloten ruimte liggend deel waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie ter plaatse kunnen worden bereid of verstrekt, waaronder in ieder geval een terras, maakt voor de toepassing van deze afdeling deel uit van die besloten ruimte.
3. Exploitant : degene die een openbare inrichting exploiteert op grond van het bepaalde in artikel 2:28.
4. Leidinggevende: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent of uitoefenen in een openbare inrichting.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting

1. Het is verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
2. De burgemeester weigert de vergunning als de exploitatie van de openbare inrichting is strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan, voorbereidingsbesluit of indien de aanvrager geen VOG met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.

3. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning slechts geheel of gedeeltelijk weigeren als naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat:
   a. de woon- of leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed; of
   b. de exploitant of de leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is.
4. Geen vergunning is vereist voor een openbare inrichting die zich bevindt in een :
   a. winkel als bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet voor zover de activiteiten van de openbare inrichting een nevenactiviteit vormen van de winkelactiviteit;
   b. zorginstelling;
   c. museum;
   d. sportaccommodatie;
   e. bedrijfskantine of -restaurant;
   f. kantine die wordt beheerd door een paracommerciële rechtspersoon of
   g. restaurant.
5. De burgemeester verleent op verzoek of ambtshalve vrijstelling van het verbod aan openbare inrichtingen die horecabedrijf zijn als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet, als:
   a. zich in de zes maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze bepaling geen incidenten gepaard gaande met geweld, overlast op straat of drugsgebruik en –handel hebben voorgedaan in of bij de inrichting; of
   b. de inrichting zich nieuw in de gemeente vestigt en er zich geen weigeringsgronden voordoen als bedoeld in artikel 1:8 of 2:28, tweede of derde lid.
6. De vrijstelling wordt ingetrokken wanneer zich een incident heeft voorgedaan als bedoeld in het vijfde lid, onder a.
7. Op de aanvraag om een vergunning of vrijstelling is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing op de vergunning en de vrijstelling.
8. Overgangsrecht : De vergunningplicht als bedoeld in dit artikel geldt niet ten aanzien van openbare inrichtingen die voor 01 maart 2021 gevestigd waren in de gemeente Hattem. Het overgangsrecht vervalt bij grote wijzigingen in de openbare inrichting, zulks ter beoordeling van de burgemeester. Grote wijzigingen zijn onder meer een wijziging in de natuurlijke of rechtspersoon welke eigenaar is van de openbare inrichting, de bedrijfsuitoefening, de plaats waar de inrichting zich bevindt of de situering en de oppervlakte van de openbare inrichting.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

1. Openbare inrichtingen zijn gesloten tussen 01.00 en 07.00 uur.
2. Het is verboden een openbare inrichting voor bezoekers geopend te hebben, of bezoekers in de inrichting te laten verblijven na sluitingstijd.
3. De burgemeester kan ontheffing verlening van de sluitingstijd.
4. De burgemeester kan in een horeca-exploitatievergunning op grond van artikel 2:28 bepalen dat na 01.00 uur geen bezoekers meer mogen worden toegelaten en dat tussen 03.00 en 07.00 uur geen bezoekers in het horecabedrijf aanwezig mogen zijn.
5. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan in een vergunning voor een cafetaria of shoarmazaak waar enkel alcoholvrije drank of eetwaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt, op grond van artikel 2:28 worden bepaald dat
   a. na 02.00 uur geen nieuwe bezoekers meer mogen worden toegelaten en dat er tussen 03.00 en 07.00 uur geen bezoekers in deze inrichtingen aanwezig mogen zijn, of dat
   b. deze inrichtingen tussen 02.00 en 07.00 uur gesloten dienen te zijn.
6. Het is de houder van een bij een horecabedrijf behorend terras verboden op het terras dranken of etenswaren te verstrekken of aldaar bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 00.00 en 07.00 uur.
7. Voor een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:28, vierde lid, aanhef en onder a. gelden dezelfde sluitingstijden als voor de winkel.

8. Het eerste, derde, vierde, vijfde en zesde lid zijn niet van toepassing op situaties waarin bij of krachtens de Wet milieubeheer is voorzien.
9. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingsuur, tijdelijke sluiting
1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk andere sluitingstijden vaststellen of tijdelijke sluiting bevelen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin artikel 13b van de Opiumwet voorziet.

Artikel 2:31 Verboden gedragingen
Het is verboden in een openbare inrichting:
a. de orde te verstoren;
b. zich te bevinden na sluitingstijd, tenzij het personeel betreft, of gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn op grond van een besluit krachtens artikel 2:30, eerste lid;
c. op het terras spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van dat terras.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen
De exploitant van een openbare inrichting staat niet toe dat een handelaar, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, of een voor hem handelend persoon in die inrichting enig voorwerp verwerft, verkoopt of op enige andere wijze overdraagt.

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan
Als een openbare inrichting geen voor het publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf is in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet, treedt het college bij de toepassing van de artikelen 2:28 tot en met 2:30 op als bevoegd bestuursorgaan.

Artikel 2:34 Glasoverlast
1. Het is verboden zich zonder redelijk doel in de onmiddellijke nabijheid van een horecabedrijf of op aan de weg te bevinden met een glas of open fles met of zonder alcoholhoudende drank.
2. Bij evenementen in de open lucht kan de burgemeester aan de horecabedrijven het gebruik van plastic glazen of milieuvriendelijke kunststofglazen voorschrijven.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor een terras behorende bij een horecabedrijf.

Afdeling 5. REGULERING PARACOMMERCIËLE RECHTSPERSONEN EN OVERIGE AANGELEGENHEDEN UIT DE DRANK- EN HORECAWET

Artikel 2:34a Definities
In deze afdeling wordt verstaan onder:
- alcoholhoudende drank;
- horecabedrijf;
- horecalokaliteit;
- inrichting;
- paracommerciële rechtspersoon;
- sterke drank;
- slijtersbedrijf;
- zwak-alcoholhoudende drank;

dat wat daaronder wordt verstaan in de Drank- en Horecawet.

Artikel 2:34b Regulering paracommerciële rechtspersonen

1. Een paracommerciële rechtspersoon kan alcoholhoudende drank uitsluitend verstrekken op:
   a. maandag tot en met vrijdag vanaf 19.00 uur tot 23.30 uur; of
   b. op zaterdag en zondag vanaf 14.00 uur en 23.30 uur.
2. Indien de paracommerciële rechtspersoon een Kulturhus betreft dan wordt alcoholhoudende drank uitsluitend verstrekt op:
   a. maandag tot en met vrijdag vanaf 15.30 tot 24.00 uur;
   b. zaterdag vanaf 14.00 uur tot 24.00 uur; of
   c. zondag vanaf 14.00 uur tot 24.00 uur.
3. Het is paracommerciële rechtspersonen verboden om alcoholhoudende dranken te verstrekken tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard of die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn.
4. In afwijking van lid 3 hebben paracommerciële rechtspersonen de mogelijkheid om alcoholhoudende drank te verstrekken tijdens ten hoogste 3 bijeenkomsten per jaar van persoonlijke aard of die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn.
5. De paracommerciële rechtspersoon doet uiterlijk 5 werkdagen voor een bijeenkomst als bedoeld in lid 4 hiervan melding aan de burgemeester.
6. Het is paracommerciële rechtspersonen verboden sterke drank te verstrekken.
7. De burgemeester kan in bijzondere gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de in dit artikel gestelde verboden.
8. Op de ontheffing uit het zevende lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.
9. Naast de in artikel 1:6 vermelde intrekkings- en wijzigingsgronden kan de ontheffing uit het zevende lid ook worden ingetrokken of gewijzigd indien zich feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de ontheffing gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

Artikel 2:34c Beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven

De burgemeester kan in het belang van de handhaving van de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de volksgezondheid aan een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet voorschriften verbinden en de vergunning beperken tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.

Artikel 2:34d

(Vervallen)

Artikel 2:34e

(Vervallen)

Artikel 2:34f Verbod ‘happy hours’

Het is verboden in een horecalokaliteit of op een terras bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die daar gewoonlijk wordt gevraagd.

Afdeling 6. TOEZICHT OP INRICHTINGEN TOT HET VERSCHAFFEN VAN NACHTVERBLIJF

Artikel 2:35 Definitie

In deze afdeling wordt onder inrichting verstaan 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.

Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie
Degene die een inrichting opricht, overneemt, verplaatst of de exploitatie of feitelijke leiding van een inrichting staakt, is verplicht daarvan binnen drie dagen daarna schriftelijke kennis te geven aan de burgemeester.

Artikel 2:37 Nachtregister
1. De houder van een inrichting dan wel ieder ander die bedrijfsmatig kamers verhuurd en/of anderszins overnachting aanbiedt of een voor hem handelende persoon is verplicht een register, als bedoeld in artikel 438 van het wetboek van Strafrecht, bij te houden.
2. In aanvulling hierop worden in het register tevens de naam, woonplaats en dag van aankomst aangetekend van meereizende echtgenoten, minderjarige kinderen, andere meereizende personen of van reisgezelschappen.

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister
Degene die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder is verplicht de exploitant of feitelijke leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid, naam, woonplaats, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

Afdeling 7. TOEZICHT OP SPEELGELEGENHEDEN

Artikel 2:38a Definities
1. In deze afdeling wordt onder speelgelegenheid verstaan een voor het publiek toegankelijke gelegenheid waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen, waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren.
2. In deze afdeling voorkomende begrippen die in de Wet op de kansspelen zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in die wet.

Artikel 2:39 Speelgelegenheden
1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet op de kansspelen
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester de vergunning als:
   a. naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid; of
   b. de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met een geldend bestemmingsplan.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten
1. In hoogdrempelige inrichtingen zijn twee speelautomaten toegestaan.
2. In laagdrempelige inrichtingen zijn twee speelautomaten toegestaan, met dien verstande dat kansspelautomaten in het geheel niet zijn toegestaan.

Afdeling 8. MAATREGELEN TER VOORKOMING VAN OVERLAST, GEVAAR OF SCHADE

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal
1. Het is verboden een krachtens artikel 174a van de Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.

2. Het is verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.
3. Deze verboden zijn niet van toepassing op personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf wegens dringende reden noodzakelijk is.

Artikel 2:42 Plakken en kladden

1. Het is verboden een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is te bekrassen of te bekladden.
2. Het is verboden zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende op een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is:
   a. een aanplakbiljet of ander geschrift, afbeelding of aanduiding aan te plakken, te doen aanplakken, op andere wijze aan te brengen of te doen aanbrengen;
   b. met kalk, teer of een kleur- of verfstof een afbeelding, letter, cijfer of teken aan te brengen of te doen aanbrengen.
3. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing voor zover gehandeld wordt krachtens wettelijk voorschrift.
4. De houder van de schriftelijke toestemming is verplicht deze aan een opsporingsambtenaar op diens eerste vordering terstond ter inzage af te geven.
5. Het college kan aanplakborden aanwijzen voor het aanbrengen van meningsuitingen en bekendmakingen.
6. Het is verboden de aanplakborden te gebruiken voor het aanbrengen van handelsreclame.
7. Het college kan nadere regels stellen voor het aanbrengen van meningsuitingen en bekendmakingen, die geen betrekking mogen hebben op de inhoud daarvan.

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke

1. Het is verboden op de weg of openbaar water enig aanplakbiljet, aanplakdoek, kalk, teer, kleur- of verfstof of verfgereedschap te vervoeren of bij zich te hebben.
2. Het verbod is niet van toepassing als de genoemde materialen of gereedschappen niet zijn gebruikt of niet zijn bestemd voor handelingen als verboden in artikel 2:42.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen

1. Het is verboden op een openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben.
2. Het verbod is niet van toepassing als de bedoelde werktuigen niet zijn gebruikt of niet bestemd zijn om zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen.

Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen en dergelijke

1. Het is verboden zonder ontheffing van het college zich te bevinden in of op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken, grasperken of buiten de daarin gelegen wegen of paden.
2. Het verbod is niet van toepassing voor zover in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam werkzaamheden worden verricht.

Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke

1. Het is verboden met voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden te rijden over de berm, de glooiing of de zijkant van een weg, tenzij dit door de omstandigheden redelijkerwijs wordt vereist.
2. Dit verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Wegenverordening Gelderland 2010.

Artikel 2:47 hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

1. Het is verboden op een openbare plaats:
   a. te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, omheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair of daarvoor niet bestemd straatmeubilair;
   b. zich op te houden op een wijze die voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de artikelen 424, 426bis of 431 van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

1. Het is verboden op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied:
   a. alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.
   b. ongeopende verpakkingen met alcoholhoudende drank bij zich te hebben met het kennelijke doel de inhoud ervan ter plaatse te nuttigen.
2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:
   a. een terras dat behoort bij een horecabedrijf, als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet;
   b. de plaats, niet zijnde een horecabedrijf, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 35 van de Drank- en Horecawet.
   c. De plaats waar een straat-, buurtfeest of –barbecue wordt gehouden.

Artikel 2:48a Lachgasverbod

1. Het is verboden op een openbare plaats distikstofmonoxide (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 distikstofmonoxide (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 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

1. Het is verboden zonder redelijk doel:
   a. zich in een portiek of poort op te houden:
   b. in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw te zitten of te liggen.
2. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van een flatgebouw, appartementsgebouw of een soortgelijke meergezinswoning of van een gebouw dat voor publiek toegankelijk is, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden en een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van dat gebouw.

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

Het is verboden zich zonder redelijk doel en op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden in of op een voor het publiek toegankelijke ruimte, dan wel deze te verontreinigen of te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor deze ruimte is bestemd. Onder deze ruimten worden in elk geval verstaan portalen, wachtlokalen voor het openbaar vervoer, parkeergarages en rijwielstallingen.

Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties

1. Het is verboden op openbare plaatsen of in voor het publiek toegankelijke openstaande gebouwen en daarbij behorende erven zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde.
2. Het verbod geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen of bromfietsen
Het is verboden op een openbare plaats een fiets of een bromfiets te plaatsen of te laten staan tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw of in de ingang van een portiek als dit is strijd is met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of dat portiek of als daardoor die ingang versperd wordt.

Artikel 2:52 Overlast van voertuigen op markt en kermisterrein en dergelijke
Het is verboden zich op door het college of de burgemeester aangewezen uren en plaatsen met een voertuig te bevinden op een door het college of de burgemeester aangewezen terrein waar een markt, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden die publiek trekt, mits dit verbod kenbaar is aan de bezoekers van het terrein.

Artikel 2:53
(Vervallen)

Artikel 2:54
(Vervallen)

Artikel 2:55
(Vervallen)

Artikel 2:56
(Vervallen)

Artikel 2:57 Loslopende honden
1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden die hond te laten verblijven of te laten lopen:
   a. op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak of speelweide of op een ander door het college aangewezen plaats;
   b. binnen de bebouwde kom op een openbare plaats als de hond niet is aangelijnd;
   c. buiten de bebouwde kom op een door het college aangewezen plaats als de hond niet is aangelijnd;
   d. op de weg als die hond niet is voorzien van een halsband of een ander identificatiemerk dat de eigenaar of houder duidelijk doet kennen.
2. Het eerste lid, aanhef en onder b, is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.
3. Het eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden of die deze hond aantoonbaar gekwalificeerd opleidt tot geleidehond of sociale hulphond.

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden en paarden
1. Degene die zich met een hond of paard op een openbare plaats begeeft, is verplicht ervoor te zorgen dat de uitwerpselen van die hond of dan paard onmiddellijk worden verwijderd.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden

1. Als de burgemeester een hond in verband met zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht, kan hij de eigenaar of houder van die hond een aanlijngebod of een aanlijn- en muilkorfgebod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.
2. De eigenaar of houder van de hond aan wie een aanlijngebod is opgelegd, is verplicht de hond kort aangelijnd te houden, met een lijn met een lengte, gemeten van hand tot halsband, van ten hoogste 1,50 meter.
3. De eigenaar of houder van de hond aan wie een aanlijn- en muilkorfgebod is opgelegd, is naast die verplichting bedoeld in het tweede lid verplicht de hond voorzien te houden van een muilkorf die:
   a. vervaardigd is van stevig kunststof, van stevig leer of van beide stoffen;
   b. door middel van een stevige leren riem zodanig rond de hals is aangebracht dat verwijdering zonder toedoen van de mens niet mogelijk is; en
   c. zodanig is ingericht dat de hond niet kan bijten, dat de afgesloten ruimte binnen de korf een geringe opening van de bek toelaat en dat geen scherpe delen binnen de korf aanwezig zijn.
4. Onverminderd artikel 2:57, eerste lid, aanhef en onder d, dient een hond als bedoeld in het eerste lid voorzien te zijn van een door de minister die het aangaat op aanvraag verstrekt uniek identificatienummer door middel van een microchip die met een chipreader afleesbaar is.

Artikel 2:59a Gevaarlijke honden op eigen terrein

1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden deze hond op zijn terrein zonder muilkorf te laten loslopen als de burgemeester een aanlijn- en muilkorfgebod heeft opgelegd als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, dan wel als de hond is opgeleid voor bewakings-, opsporings- en verdedigingswerk.
2. Het in het eerste lid genoemde verbod geldt niet als:
   a. op een vanaf de weg zichtbare plaats een naar het oordeel van de burgemeester duidelijk leesbaar waarschuwingsbord is aangebracht;
   b. het mogelijk is een brievenbus te bereiken en aan te bellen zonder het terrein te betreden; en
   c. het terrein voorzien is van een zodanig hoge en deugdelijke afrastering dat de hond niet zelfstandig naar buiten kan komen.

Artikel 2:60 Houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren

1. Het is verboden op door het college ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer bij dat aanwijzingsbesluit aangeduide dieren:
   a. aanwezig te hebben;
   b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college in het aanwijzingsbesluit gestelde regels;
   c. aanwezig te hebben in een groter aantal dan in het aanwijzingsbesluit is aangegeven; of
   d. te voeren.
2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen een krachtens het eerste lid aangewezen plaats ontheffing verlenen van een of meer verboden als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2:61

(Vervallen)

Artikel 2:62
(Vervallen)

Artikel 2:63
(Vervallen)

Artikel 2:64
(Vervallen)

Artikel 2:65 Bedelarij
Het is verboden in door het college aangewezen gebieden op een openbare plaats te bedelen om geld of andere zaken.

Afdeling 9. BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN

Artikel 2:66 Definitie
In deze afdeling wordt onder handelaar verstaan de handelaar aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister
1. De handelaar is verplicht aantekening te houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen die hij verkoopt of op andere wijze overdraagt, in een doorlopend en door de burgemeester gewaarmerkt register, en daarin onverwijld op te nemen:
   a. het volgnummer van de aantekening met betrekking tot het goed;
   b. de datum van verkoop of overdracht van het goed;
   c. een omschrijving van het goed, voor zover van toepassing daaronder begrepen soort, merk en nummer van het goed;
   d. de verkoopprijs of andere voorwaarden voor overdracht van het goed en
   e. de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen.
2. De burgemeester kan vrijstelling verlenen van deze verplichtingen
3. Op de aanvraag om een vrijstelling is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Artikel 2:68 Voorschriften als bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht
De handelaar of een voor handelend persoon is verplicht:
a. de burgemeester binnen drie dagen schriftelijk in kennis te stellen:
   1°. dat hij het beroep van handelaar uitoefent met vermelding van zijn woonadres en het adres van de bij zijn onderneming behorende vestiging;
   2°. van een verandering van de onder 1° bedoelde adressen;
   3°. dat hij het beroep van handelaar niet langer uitoefent;
   4°. dat hij enig goed kan verkrijgen dat redelijkerwijs van een misdrijf afkomstig is of voor de rechthebbende verloren is gegaan.
b. de burgemeester op eerste aanvraag zijn administratie of register ter inzage te geven;
c. aan de hoofdingang van elke vestiging een kenteken te hebben waarop zijn naam en de aard van de onderneming duidelijk zichtbaar zijn;
d. een door opkoop verkregen goed gedurende de eerste drie dagen in bewaring te houden in de staat waarin het goed verkregen is.

Artikel 2:69
(Vervallen)

Artikel 2:70
(Vervallen)

Afdeling 10. CONSUMENTENVUURWERK EN CARBIDSCHIETEN

Artikel 2:71 Definitie
In deze afdeling wordt onder consumentenvuurwerk verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in het Vuurwerkbesluit.

Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen
1. Het is verboden in de uitoefening van een bedrijf of nevenbedrijf consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen dan wel voor het ter beschikking stellen aanwezig te houden, zonder vergunning van het college.
2. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling
1. Het is verboden consumentenvuurwerk te gebruiken op een door het college in het belang van het voorkomen van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats.
2. Het is verboden consumentenvuurwerk op een openbare plaats te gebruiken als dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.
3. De verboden zijn niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1˚, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:73a Carbidschieten
1. Onder carbidschieten wordt verstaan: het in een (melk)bus/container/opslagvat of dergelijk voorwerp met een maximale inhoud van 30 liter, op explosieve wijze verbranden van acetyleengas afkomstig van een reactie tussen calciumcarbide (carbid) en water of gasmengsels met vergelijkbare eigenschappen.
2. Het is verboden op of aan de weg of in aan een bij de woning behorende tuin met carbid te schieten:
   a. binnen de bebouwde kom;
   b. buiten de bebouwde kom op andere tijden dan op 31 december na 10.00 uur en op 1 januari voor 02.00 uur van het daarop volgende jaar;
   c. met gebruikmaking van meer dan vier carbidbussen in georganiseerd verband.
3. In het belang van de natuurbescherming en ter voorkoming van gevaar, schade of overlast heeft het college nadere regels vastgesteld voor carbidschieten. Het is niet toegestaan om carbid te schieten in afwijking van deze nadere regels.
4. In het belang van de natuurbescherming of ter voorkoming van gevaar, schade of overlast kan het college plaatsen buiten de bebouwde kom van de gemeente aanwijzen waar het verboden is tussen 31 december na 10.00 uur tot 1 januari 02.00 uur van het daaropvolgende jaar carbid te schieten.
5. In afwijking van het gestelde in lid 2, onder a, kan het college, op verzoek, plaatsen binnen de bebouwde kom aanwijzen waar het verbod niet geldt.

Afdeling 11. DRUGSGEBRUIK

Artikel 2:74 Drugshandel op straat
Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik
Het is verboden op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop

gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.

Afdeling 12. BIJZONDERE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding
De burgemeester kan overeenkomstig artikel 154a van de Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats als deze personen het bepaalde in de artikel 2:1, 2:47, 2:48. 2:49 of 2:50 groepsgewijs niet naleven.

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden
De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als risicogebied.

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen
De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen
1. De burgemeester kan 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 handeling verricht een bevel geven zich gedurende ten hoogste 24 uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.
2. Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een bevel is als bedoeld in dat lid is gegeven en die opnieuw strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht, een bevel geven zich gedurende ten hoogste zestien 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 het strafbare feit of de openbare orde verstorende handeling binnen 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.

Artikel 2:79 Dragen gevaarlijk voorwerp
1. Het is verboden op door het college aangewezen openbare plaatsen en daaraan gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen, messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen, die als wapen kunnen worden gebruikt, openlijk bij zich te dragen.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor de volgens artikel 6:2 aangewezen toezichthouders, dan wel op basis van andere wetgeving aangewezen personen die bevoegd zijn tot het dragen van een wapen ter uitvoering van hun beroep.

Artikel 2:79a Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet
1. 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, draagt er zorg voor 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 burgemeester kan een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het eerste lid in ieder geval opleggen bij ernstige en herhaaldelijke:
   a. geluid- en geurhinder;
   b. hinder van dieren;
   c. hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in een woning of op een erf aanwezig zijn;
   d. overlast door vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf; of
   e. intimidatie van derden vanuit een woning of een erf.

Afdeling 13. VOOR PUBLIEK OPENSTAANDE GEBOUWEN

Artikel 2:80 Sluiting voor het publiek openstaande gebouwen

1. De burgemeester kan, indien zulks naar zijn oordeel in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of de nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat is vereist, de sluiting bevelen van een voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte als daar:
   a. is gehandeld in strijd met artikel 1 van de Wet op de kansspelen;
   b. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel verworven of overgedragen;
   c. discriminatie heeft plaatsgevonden op grond van ras, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook;
   d. wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend of
   e. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde.
2. De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als naar zijn oordeel de in het eerste lid grenzende belangen voortzetting van de sluiting niet langer vereisen.
3. De burgemeester draagt zorg voor het aanbrengen van het bevel tot sluiting bij de toegang van het gebouw, de inrichting of de ruimte, of in de directe nabijheid daarvan.
4. De rechthebbende laat tot dat een afschrift van het sluitingsbevel wordt aangebracht.
5. Het is verboden een gebouw, inrichting of ruimte te betreden waarvan de sluiting is bevolen.
6. Het is de rechthebbende verboden zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf het gebouw, de inrichting of de ruimte te betreden.
7. Het derde, vierde, vijfde en zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing als de burgemeester krachtens artikel 174a van de Gemeentewet of artikel 13b van de Opiumwet heeft besloten tot sluiting van een woning, een lokaal of een bij de woning of dat lokaal behorend erf.

Afdeling 14. TEGENGAAN ONVEILIG, NIET LEEFBAAR EN MALAFIDE ONDERNEMERSKLIMAAT

Artikel 2:81 Begripsbepalingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

a. exploitant: natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens
b. beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteiten;
c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw, niet zijnde een seksinrichting, of een daarbij behorend perceel of enig andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.

Artikel 2:82 Aanwijzing vergunningplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten

1. De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar(op) het verbod uit het eerste lid van artikel 2:83 niet van toepassing is.
2. Een gebouw of gebied wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat.
3. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken.
4. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend voor de gehele gemeente aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat.

Artikel 2:83 Vergunning uitoefening bedrijf

1. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een bedrijf uit te oefenen:
   a. In een door het college op grond van het eerste lid van artikel 2:82 aangewezen gebouw of gebied voor door het college benoemde bedrijfsmatige activiteiten; of
   b. Indien de uitoefening van het bedrijf een door het college op grond van het eerste lid van artikel 2:82 aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het eerste lid weigeren:
   a. In het belang van h et voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
   b. Indien de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed.
   c. De exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
   d. Indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
   e. Indien er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
   f. als niet voldaan is aan de bij of krachtens in artikel 2:84 gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester een vergunning als bedoeld in het eerste lid indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet milieubeheer.

Artikel 2:84 Vergunningaanvraag

1. De vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 2:83 wordt aangevraagd door de exploitant.
2. Bij de aanvraag om een vergunning wordt vermeld voor welke bedrijfsmatige activiteiten de vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
   a. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant of beheerder;
   b. het adres en telefoonnummer waar de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
   c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
   d. indien van toepassing de verblijftitel van de exploitant of beheerder;
   e. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant of beheerder gerechtigd is om in Nederland arbeid te verrichten;
   f. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.
3. Indien de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag kan hij verlangen dat aanvullende gegevens worden overgelegd.

Artikel 2:85 Intrekking en wijziging van een vergunning
Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 2:83 intrekken of wijzigen indien:
a. door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast; of
b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatienadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed; of
c. de voorschriften verbonden aan de vergunning of deplichten voortvloeiend uit deze afdeling niet worden nageleefd; of
d. exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is; of
e. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf dan wel toestaat of gedoogt dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed; of
f. er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden; of
g. er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000bepaalde; of
h. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd dan wel sprake is van een gewijzigde exploitatie; of
i. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is; of
j. de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit, de Wet milieubeheer of een gebiedsplan.

Artikel 2:86 Sluiting bedrijf
1. Indien een bedrijf in strijd met het verbod uit het eerste lid van artikel 2:83 wordt geëxploiteerd of indien een van de situaties als bedoeld in artikel 2:85, sub a tot en met i, van toepassing is, kan de burgemeester de sluiting van het bedrijf bevelen.
2. Het is een ieder verboden een overeenkomstig het eerste lid van dit artikel gesloten bedrijf te betreden of daarin te verblijven.
3. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Artikel 2:87 Geboden en verboden exploitant
1. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijf waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning, zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 2:83, opgenomen gegevens zo spoedig mogelijk aan de burgemeester te melden.
2. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als het bedrijf aan de vereisten voldoet.
3. Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of beheerder aanwezig is.
4. De exploitant en de beheerder zien erop toe dat in het bedrijf geen strafbare feiten plaatsvinden.

Artikel 2:88 Uitgestelde werking aanwijzingsbesluiten voor bestaande gevallen
In afwijking van het eerste lid van artikel 2:83 geldt het aldaar gestelde verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het in artikel 2:82 genoemde aanwijzingsbesluit reeds onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteiten verricht, voor die bestaande activiteiten op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering of intrekking van een door hem aangevraagde vergunning, voor zover dat eerder is.

Artikel 2:89 Positieve beschikking bij niet tijdig beslissen
Op de aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 2:83 is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Hoofstuk 3. REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN

Afdeling 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 3:1 Afbakening
De artikelen 1:2 en 1:5 tot en met 1:8 zijn niet van toepassing op het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde.

Artikel 3:2 Definities
In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:
- advertentie: elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt;
- beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf;
- bevoegd bestuursorgaan: het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester;
- escortbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee;
- exploitant: de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, voor zover van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgeoefend;
- klant: degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een prostitutiebedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten;
- prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- prostitutiebedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie;
- seksbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling;
- seksinrichting: voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf.

Afdeling 2. VERGUNNING SEKSBEDRIJF

Artikel 3:3 Vergunning
1. Het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan.
2. Op een aanvraag om een vergunning wordt binnen twaalf weken beslist. Deze termijn kan met ten hoogste twaalf weken worden verlengd.
3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing.
4. Een vergunning kan mede voor een seksinrichting worden verleend.
5. De vergunning wordt verleend aan de exploitant en op diens naam gesteld.

Artikel 3:4
(Vervallen)

Artikel 3:5 Beperking aantal vergunningen
Het bevoegde bestuursorgaan kan een maximum stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend.

Artikel 3:6 Aanvraag
1. Een aanvraag om vergunning wordt ingediend bij het bevoegd bestuursorgaan.
2. Bij de aanvraag wordt vermeld voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overlegd:
   a. de persoonsgegevens van de exploitant;
   b. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
   c. of in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag de exploitant een vergunning voor een seksbedrijf is geweigerd of een aan de exploitant verleende vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken;
   d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
   e. het adres van een onder het seksbedrijf vallende seksinrichting;
   f. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
   g. een geldig identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van de exploitant;
   h. voor zover van toepassing, de verblijfstitel van de exploitant;
   i. een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen, verstrekt door de Belastingdienst;
   j. bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimtes bestemd voor de uitoefening van het seksbedrijf;
   k. voor zover van toepassing, de plaatselijke ligging van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd, door middel van een situatieschets met een noordpijl en een schaalaanduiding;
   l. voor zover van toepassing, de plattegrond van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd, door middel van een tekening met een schaalaanduiding.
3. Als er een beheerder is aangesteld is het tweede lid, onder a tot en met c, g en h, van overeenkomstige toepassing op de beheerder.
4. Het bevoegde bestuursorgaan kan aanvullende gegevens of bescheiden verlang

Artikel 3:7 Weigeringsgronden
1. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 wordt een vergunning geweigerd als:
   a. de exploitant of de beheerder onder curatele staat;
   b. de exploitant of de beheerder onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel, of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is;
   c. de exploitant of de beheerder de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt;
   d. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
   e. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften;
   f. er aanwijzingen zijn dat voor of bij het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die, als het prostituees betreft, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, als het overige personen betreft, nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000;
   g. de exploitant of de beheerder minder dan vijf jaar voorafgaand aan de dag dat de vergunning wordt aangevraagd, wegens een misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden;

h. de exploitant of de beheerder minder dan vijf jaar voorafgaand aan de dag dat de vergunning wordt aangevraagd, bij meer dan één rechterlijke uitspraak of strafbeschikking onherroepelijk veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke geldboete van € 500 of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
    I. bepalingen, gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen en hoofdstuk 3 van deze verordening;
    II. de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 416, 417, 417bis, 420bis tot en met 420quinquies, 426 en 429quater van het Wetboek van Strafrecht;
    III. artikel 69 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
    IV. de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede de artikelen 6 juncto 8 en 193 van de Wegenverkeerswet 1994;
    V. de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen; of
    VI. de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.

i. een maximum als bedoeld in artikel 3:5 al is bereikt;
j. de voorgenomen uitoefening van het seksbedrijf strijd zal opleveren met een geldend bestemmingsplan, een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd of een beheersverordening.

2. Met een veroordeling als bedoeld in het eerste lid, onder g, wordt gelijkgesteld:
    a. een bevel tot tenuitvoerlegging van een zodanige voorwaardelijke straf;
    b. vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid, onder a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan € 375 bedraagt.
3. De periode van vijf jaar, bedoeld in het eerste lid, onder g en h, wordt bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
4. Voor de berekening van de periode van vijf jaar, bedoeld in het eerste lid, onder g en h, telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is ondergaan, niet mee.
5. Een vergunning kan in ieder geval worden geweigerd:
    a. voor een seksbedrijf waarvoor de vergunning op grond van artikel 3:9, eerste lid, aanhef en onder a tot en met f, of tweede lid, aanhef onder a tot en met g, of in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur is ingetrokken, gedurende een periode van vijf jaar na de intrekking;
    b. als niet is voldaan aan een bij of krachtens artikel 3:6 gestelde eis met betrekking tot de aanvraag, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bevoegde bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen;
    c. als de vergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het uitoefenen van prostitutiebedrijf in een seksinrichting waarvoor eerder een vergunning is ingetrokken, of in die seksinrichting eerder zonder vergunning een prostitutiebedrijf is uitgeoefend;
    d. als de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de seksinrichting waarvoor de vergunning is aangevraagd;
    e. als het bedrijfsplan niet voldoet aan artikel 3:15, eerste en tweede lid;
    f. als onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant de bij artikel 3:17 gestelde verplichtingen zal naleven.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning

1. De vergunning vermeldt in ieder geval:
    a. de naam van de exploitant;
    b. voor zover van toepassing, die van de beheerder;
    c. voor welke activiteit de vergunning is verleend;
    d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
    e. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;

f. voor zover van toepassing, het adres van de onder dat seksbedrijf vallende seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend;
g. de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden;
h. voor zover van toepassing, de geldigheidsduur van de vergunning;
i. het nummer van de vergunning.

2. De exploitant draagt er zorg voor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend, en tevens dat aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning voor die seksinrichting beschikt.

Artikel 3:9 Intrekkingsgrond

1. De vergunning wordt ingetrokken als:
   a. de verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
   b. de vergunning in strijd met een wettelijk voorschrift is gegeven;
   c. is gehandeld in strijd met de artikelen 3:10, 3:13, aanhef en onder a, 3:14, eerste lid, 3:15 en 3:17, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onderdeel b, aanhef en onder 1°;
   d. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
   e. zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 3:7, eerste lid, onder a tot en met h;
   f. de vergunninghouder dat verzoekt;
   g. de uitoefening van het seksbedrijf strijd oplevert met een geldend bestemmingsplan of een beheersverordening.
2. De vergunning kan worden geschorst of ingetrokken als:
   a. is gehandeld in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
   b. in verband met gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten de bescherming van de belangen met het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij behoud van de vergunning;
   c. een niet in de vergunning vermelde persoon exploitant of beheerder is geworden;
   d. is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens dit hoofdstuk stelde bepalingen, onverminderd het eerste lid, aanhef en onder c;
   e. is gehandeld in strijd met de in het bedrijfsplan beschreven maatregelen;
   f. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de woon- en leefomgeving of de gezondheid van prostituees of klanten;
   g. de exploitant of de beheerder het toezicht op de naleving van het in dit hoofdstuk bepaalde belemmert of bemoeilijkt;
   h. er bij het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn die onherroepelijk zijn veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel;
   i. gedurende ten minste zes maanden geen gebruik is gemaakt van de vergunning.

Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden

De vergunninghouder meldt elke verandering waardoor zijn seksbedrijf niet langer in overeenstemming is met de op grond van artikel 3:8, eerste lid, in de vergunning opgenomen gegevens, zo spoedig mogelijk aan het bevoegde bestuursorgaan. Deze verleent een gewijzigde vergunning, als het seksbedrijf aan de vereisten voldoet.

Artikel 3:11

(Vervallen)

Afdeling 3. UITOEFENEN SEKSBEDRIJF

Paragraaf 3.1 Regels voor alle seksbedrijven

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang

1. Het is de exploitant en de beheerder verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 02.00 en 06.00 uur, tenzij de vergunning anders bepaald.
2. Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die inrichting gesloten dient te zijn voor bezoekers.
3. Het is een prostituee verboden zich te bevinden in een seksinrichting tussen 03.00 en 05.30 uur, tenzij bij vergunning anders is bepaald.
4. Het is de exploitant en de beheerder verboden personen die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt toe te laten of te laten verblijven in een seksinrichting.

Artikel 3:13 Adverteren

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf:

a. geen vermelding op te nemen van het telefoonnummer, bedoeld in artikel 3:8, eerste lid, onder e, van het nummer, bedoeld in artikel 3:8, eerste lid, onder i, en van de bedrijfsnaam:
b. vermelding op te nemen van een ander telefoonnummer dan bedoeld onder a; en
c. als het een prostitutiebedrijf betreft, onveilige seks aan te bieden of te garanderen dat prostituees die voor of bij het betreffende bedrijf werken vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.

Paragraaf 3:2 Regels voor alle prostitutiebedrijven en prostituees

Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf

1. Het is een exploitant verboden een prostituee voor of bij zich te laten werken die:
   a. nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt;
   b. in Nederland verblijft of werkt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000.
2. Het is een prostituee verboden werkzaam te zijn voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.

Artikel 3:15 Bedrijfsplan

1. Een prostitutiebedrijf beschikt over een bedrijfsplan, waarin in ieder geval wordt beschreven welke maatregelen de exploitant treft:
   a. op het gebied van hygiëne;
   b. ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees;
   c. ter bescherming van de gezondheid van de klanten;
   d. ter voorkoming van strafbare feiten.
2. De door de exploitant te treffen maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, waarborgen dat:
   a. de hygiëne in een seksinrichting voldoet aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden en dat dit controleerbaar is;
   b. inzichtelijk en controleerbaar is welke maatregelen een exploitant in zijn bedrijfsvoering en inrichting van de werkruimten treft voor gezonde en veilige werkomstandigheden voor prostituees;
   c. in de werkruimten te allen tijde voldoende condooms met een CE-markering voor gebruik beschikbaar zijn;
   d. in de werkruimten voor de prostituees een goed functionerende alarmvoorziening aanwezig is;

e. de prostituee zich regelmatig kan laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen en door de exploitant voldoende geïnformeerd is over de mogelijkheden van een dergelijk onderzoek;
f. de prostituee niet gedwongen wordt zich geneeskundig te laten onderzoeken;
g. de prostituee vrij is in de keuze van de arts(en) die zij wil bezoeken;
h. de prostituee klanten en diensten kan weigeren zonder dat dat voor haar andere werkzaamheden gevolgen heeft;
i. de prostituee kan weigeren alcohol of drugs te gebruiken zonder dat dat voor haar werkzaamheden gevolgen heeft;
j. aan de voor de exploitant werkzame beheerder voldoende professionele eisen op het gebied van agressiebeheersing en bedrijfshulpverlening worden gesteld en waar nodig wordt gezorgd voor scholing hierin;
k. de exploitant zich een oordeel vormt over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze voor of bij hem gaat werken, teneinde vast te stellen of zij voldoet aan de eisen die hij hiervoor in zijn bedrijfsplan heeft opgenomen;
l. de exploitant voor elke voor of bij hem werkzame prostituee kan aantonen onder welke verhuur- of arbeidsvoorwaarden zij haar diensten aanbiedt;
m. de exploitant of beheerder zich er regelmatig van vergewist dat de prostituee niet door derden gedwongen wordt tot prostitutie en dat hij in dit kader informatie van hulpverleningsinstanties ter beschikking stelt;
n. de exploitant aan de voor of bij hem werkzame prostituees informatie ter beschikking stelt over de mogelijkheden om hulp te krijgen als een prostituee wil stoppen met haar werk in de prostitutie;
o. de overlast aan de omgeving van de onder het seksbedrijf vallende seksinrichtingen beperkt wordt.

3. Het bedrijfsplan wordt overgelegd bij de aanvraag om een vergunning.
4. De exploitant meldt een voorgenomen wijziging van het bedrijfsplan onverwijld aan het bevoegde bestuursorgaan. De wijziging wordt na goedkeuring van het bevoegde bestuursorgaan als onderdeel van het bedrijfsplan aangemerkt, als deze voldoet aan de eisen die overeenkomstig het eerste en tweede lid aan een bedrijfsplan worden gesteld.
5. De rechten voor prostituees, die worden gewaarborgd op grond van het tweede lid, worden op schrift gesteld en in een voor haar begrijpelijke taal uitgereikt aan elke prostituee die werkzaam is voor of bij de exploitant.
6. In de seksinrichting wordt in ten minste twee talen en voor de klant goed zichtbaar bekend gemaakt dat een prostituee klanten en diensten mag weigeren en mag weigeren alcohol of drugs te gebruiken.

Artikel 3:16
(Vervallen)

Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf
1. De exploitant of de beheerder is aanwezig gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend.
2. De exploitant van een prostitutiebedrijf draagt er zorg voor dat:
   a. de voor of bij het prostitutiebedrijf werkzame prostituees redelijkerwijs hun eigen werktijden kunnen bepalen;
   b. er een deugdelijke bedrijfsadministratie wordt gevoerd waarin de actuele gegevens zijn opgenomen van in ieder geval;
      1°. de voor of bij het prostitutiebedrijf werkzame prostituees;
      2°. de verhuuradministratie;
      3°. met betrekking tot alle voor of bij het prostitutiebedrijf werkzame prostituees, de documentatie die ten grondslag ligt aan de vorming van het oordeel over de mate van zelfredzaamheid, bedoeld in artikel 3:15, tweede lid, onder k;
      4°. de werkroosters van de beheerders.

c. de bedrijfsadministratie met inachtneming van de wettelijke termijnen wordt bewaard en te allen tijde beschikbaar is voor toezichthouders;
d. medewerkers van de gemeentelijke gezondheidsdienst en van andere door de burgemeester of het college aangewezen instellingen worden toegelaten tot seksinrichtingen als ze voornemens zijn voorlichtings- en preventieactiviteiten uit te voeren of voorlichtingsmateriaal te verspreiden;
e. onverwijld bij de politie wordt gemeld ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting;
f. onverwijld aan het bevoegde bestuursorgaan wordt gemeld als gedurende ten minste één maand geen gebruik gemaakt zal worden van de vergunning. Deze melding vermeldt de reden en de verwachte duur;

Paragraaf 3.3 Raam- en straatprostitutie

Artikel 3:18 Raamprostitutie
Het is een prostituee verboden:
a. zich vanuit een gebouw of vanuit de toegang naar een gebouw aan klanten die zich op of aan de weg bevinden beschikbaar te stellen; en
b. passanten hinderlijk te bejegenen of zich aan passanten op te dringen dan wel zich ongekleed of vrijwel ongekleed achter het raam van een seksinrichting of in de toegang tot een seksinrichting op te houden.

Artikel 3:19 Straatprostitutie
Het is verboden op of aan de weg of op, aan of in een andere vanaf de weg zichtbare plaats, niet zijnde een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend, zich op te houden met het kennelijke doel prostitutie of het verrichten van seksuele handelingen in het kader van prostitutie.

Artikel 3:20
(Vervallen)

Afdeling 4. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten
1. Het is een klant verboden seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.
2. Het is verboden op of aan de weg of op, aan of in een ander voor publiek toegankelijke plaats gebruik te maken van de diensten van een prostituee.
3. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, geldt niet in een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend.

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

Afdeling 1. VOORKOMEN OF BEPERKEN GELUIDHINDER EN HINDER DOOR VERLICHTING

Artikel 4:1 Definities
In deze afdeling wordt verstaan onder:
- collectieve festiviteit: festiviteit die niet specifiek aan één of een klein aantal inrichtingen is gebonden;
- gevoelige gebouwen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1. van het Activiteitenbesluit milieubeheer;

- gevoelige terreinen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- houder van een inrichting: degene die als eigenaar, bedrijfsleider, beheerder of anderszins een inrichting drijft;
- incidentele festiviteit: festiviteit of activiteit die gebonden is aan één of een klein aantal inrichtingen;
- inrichting: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, met dien verstande dat de artikelen 4:2 tot en met 4:5 uitsluitend van toepassing zijn op inrichtingen type A of type B als bedoeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- onversterkte muziek: muziek die niet elektronisch is versterkt.

Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten

1. De geluidsnormen bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5 gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.
2. De voorwaarden met betrekking tot de verlichting ten behoeve van sportbeoefening in de buitenlucht als bedoeld in artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.
3. In een aanwijzing als bedoeld in het eerste en tweede lid kan het college bepalen dat de aanwijzing slechts geldt in een of meer gebiedsdelen.
4. Het college maakt de aanwijzing ten minste vier weken voor het begin van een nieuw kalenderjaar bekend.
5. Als een collectieve festiviteit redelijkerwijs niet voorzien was, kan het college een festiviteit terstond als collectieve festiviteit als bedoeld in het eerste lid aanwijzen.
6. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting, bedraagt niet meer dan 85 dB(A), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
7. De geluidsnorm, bedoeld in het zesde lid, is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
8. Op de dagen, bedoeld in het eerste lid, wordt het ten gehore brengen van extra muziek hoger dan de geluidsnorm, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5, uiterlijk om 01.00 uur beëindigd.

Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten

1. Het is een inrichting toegestaan op maximaal vier dagen of dagdelen per kalenderjaar incidentele festiviteiten te houden waarbij de geluidsnormen, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5, niet van toepassing zijn, mits de houder van de inrichting ten minste twee weken voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding heeft gedaan aan het college.
2. Het is een inrichting toegestaan om tijdens maximaal drie dagen of dagdelen per kalenderjaar in verband met de viering van incidentele festiviteiten de verlichting langer aan te houden ten behoeve van sportactiviteiten waarbij artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet van toepassing is, mits de houder van de inrichting ten minste tien werkdagen voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding heeft gedaan aan het college.
3. De melding wordt geacht te zijn gedaan wanneer het college op verzoek van de houder van een inrichting een incidentele festiviteit die redelijkerwijs niet te voorzien was, terstond toestaat.
4. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting bedraagt niet meer dan 85 dB(A), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.

5. De geluidsnorm, bedoeld in het vierde lid, is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
6. Op de dagen, bedoeld in het eerste lid, wordt het ten gehore brengen van extra muziek hoger dan de geluidsnorm, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5, uiterlijk om 01.00 uur beëindigd.
7. De geluidsnorm, bedoeld in het vierde lid, geldt voor het bebouwde gedeelte van de inrichting en niet voor de buitenruimte.
8. Bij het ten gehore brengen van muziekgeluid blijven ramen en deuren gesloten, behoudens voor het onmiddellijk doorlaten van personen of goederen.

Artikel 4:4
(Vervallen)

Artikel 4:5 Onversterkte muziek
1. Bij het ten gehore brengen van onversterkte muziek als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder f, en vijfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer binnen inrichtingen is de in het tweede lid opgenomen tabel van toepassing, met dien verstande dat:
   a. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden als de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen;
   b. de in de tabel aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein;
   c. de waarden in in- en aanpandige gevoelige gebouwen, voor zover het woningen betreft, gelden in geluidsgevoelige ruimten als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder en verblijfsruimten als bedoeld in artikel 1.1, onder d, van het Besluit geluidhinder;
   d. bij het bepalen van de geluidsniveaus als vermeld in de tabel geen bedrijfsduurcorrectie wordt toegepast.
2. Tabel

	07.00-19.00 uur	**19.00-23.00 uur**	**23.00-07.00 uur**
LAr.LT op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
LAr.LT in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
LAmax op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
LAmax in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

3. Onversterkte muziek, vanwege het oefenen door muziekgezelschappen zoals orkesten, harmonie- en fanfaregezelschappen, in een inrichting gedurende de dag- en avondperiode is uitgezonderd van de genoemde geluidsniveaus in het eerste lid.
4. Als versterkte elementen worden gecombineerd met onversterkte elementen, wordt het hele samenspel beschouwd als versterkte muziek en is het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing.
5. Het eerste lid is niet van toepassing op collectieve en incidentele festiviteiten als bedoeld in de artikelen 4:2 en 4:3.

Artikel 4:6 Overige geluidhinder
1. Het is verboden buiten een inrichting op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet geluidhinder, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 of de Omgevingsverordening Gelderland (december 2018).

Afdeling 2. BODEM-, WEG- EN MILIEUVERONTREINIGING

Artikel 4:7 Straatvegen
Het is verboden op een door het college ten behoeve van de werkzaamheden van de gemeentelijke reinigingsdienst aangewezen weggedeelte, een voertuig te parkeren of enig ander voorwerp te laten staan gedurende een daarbij aangeduide tijdsperiode.

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen
Het is verboden binnen de bebouwde kom op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte te doen buiten daarvoor bestemde plaatsen.

Artikel 4:9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten
Sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen mogen zich niet bevinden in een toestand die gevaar oplevert voor de veiligheid, nadeel voor de gezondheid of hinder voor de gebruikers van de gebouwen of voor anderen.

Afdeling 3. HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN

Artikel 4:10 Definities
1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
   - houtopstand: hakhout, een houtwal of een of meer bomen;
   - hakhout: een of meer bomen die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen
2. In deze afdeling wordt onder vellen mede verstaan: rooien, met inbegrip van verplanten, alsmede het verrichten van handelingen die de dood of ernstige beschadiging of ontsiering van houtopstand ten gevolge kunnen hebben.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden
1. Het college stelt een Bomenlijst vast waarop de monumentale en andere beschermenswaardige bomen in de gemeente worden vermeld.
2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag de houtopstanden te vellen of te doen vellen die staan vermeld op de in het eerste lid genoemde Bomenlijst.
3. In afwijking van artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd op grond van:
   a. de natuurwaarde van de houtopstand;
   b. de landschappelijke waarde van de houtopstand;
   c. de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpsschoon;
   d. de beeldbepalende waarde van de houtopstand;
   e. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand; of
   f. de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand.
4. Het verbod is niet van toepassing als de burgemeester toestemming verleent voor het vellen van een houtopstand in verband met een spoedeisend belang voor de openbare orde of een direct gevaar voor personen of goederen.
5. Het bevoegd gezag kan een herplantplicht opleggen onder nader te stellen voorschriften.

Artikel 4:12 Herplant-/instandhoudingsplicht
1. Indien houtopstand waarop het verbod tot vellen als bedoeld in deze afdeling van toepassing is, zonder vergunning van het bevoegd gezag is geveld, dan wel op andere wijze teniet is gegaan, kan het bevoegd gezag aan de zakelijke gerechtigde van de grond waarop zich de houtopstand bevond dan wel aan degene die uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, de verplichting opleggen te herbeplanten

overeenkomstig de door het bevoegd gezag te geven aanwijzingen binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn.
2. Wordt een verplichting als bedoeld in het eerste lid opgelegd, dan kan daarbij tevens worden bepaald binnen welke termijn na de herbeplanting en op welke wijze niet geslaagde beplanting moet worden vervangen.
3. Indien houtopstand waarop het verbod tot vellen als bedoeld in deze afdeling van toepassing is in het voortbestaan ernstig wort bedreigd, kan het bevoegd gezag aan de zakelijke gerechtigde van de grond waarop zich de houtopstand bevindt dan wel aan degene die uit andere hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, de verplichting opleggen om overeenkomstig de door hem te geven aanwijzingen binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn voorzieningen te treffen, waardoor die bedreiging wordt weggenomen.
4. Degene aan wie een verplichting als bedoeld in het eerste tot en met het derde lid is opgelegd, alsmede diens rechtsopvolger, is verplicht daaraan te voldoen.

Artikel 4:12a Bestrijding van boomziekten
1. Indien zich op een terrein een of meer bomen bevinden die naar het oordeel van het bevoegd gezag gevaar opleveren voor verspreiding van een boomziekte of voor vermeerdering van de ziekteverspreiders zoals insecten, is de rechthebbende, indien hij daartoe door het bevoegd gezag is aangeschreven, verplicht binnen de bij de aanschrijving vast te stellen termijn:
   a. de houtopstand te vellen;
   b. conform richtlijnen van de gemeente de gevelde houtopstand direct zodanig te behandelen dat verspreiding van de boomziekte wordt voorkomen.
2. Het is verboden gevelde bomen of delen daarvan voorhanden of delen daarvan voorhanden of in voorraad te hebben of te vervoeren, indien het een boomsoort betreft die de desbetreffende boomziekte kan verspreiden.
3. Het bevoegd gezag kan ontheffing verlenen van het onder het tweede lid gestelde verbod.

Afdeling 3a BESCHERMING VAN FLORA EN FAUNA

Artikel 4:12b Bescherming van groenvoorzieningen
Het is in een voor publiek toegankelijk park, plantsoen of bos of in bij de gemeente in onderhoud zijnde groenstroken, grasperken of bloembakken verboden enige schade toe te brengen aan een boom, struik, het gras of een bloem- of heesterperk, dan wel aldaar bloemen te plukken.

Afdeling 4. MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke
1. Het is verboden op door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast dan wel voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, in de openlucht of buiten de weg de volgende voorwerpen of stoffen op te slaan, te plaatsen of aanwezig te hebben:
   a. onbruikbare of aan hun oorspronkelijke bestemming onttrokken voer- of vaartuigen of onderdelen daarvan;
   b. bromfietsen en motorvoertuigen of onderdelen daarvan;
   c. kampeermiddelen als bedoeld in artikel 4:17 of onderdelen daarvan, voor zover het plaatsen of aanwezig hebben daarvan geschiedt voor verkoop of verhuur of anderszins voor een commercieel doel; of
   d. mestopslag, gierkelders of andere verzamelplaatsen van vuil, een verzameling ingekuild gras, loof of pulp of ingekuilde landbouwproducten, afbraakmaterialen en oude metalen.
2. Het college kan bij de aanwijzing nadere regels stellen.

3. Dit artikel is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door of krachtens de Wet ruimtelijke ordening of de Omgevingsverordening Gelderland (december 2018).

Artikel 4:14
(Vervallen)

Artikel 4:15 Vergunningsplicht handelsreclame
1. Het is de rechthebbende op een onroerende zaak alsmede de hoofdgebruiker van die zaak verboden zonder vergunning van het college deze zaak of een daarop aanwezige zaak te gebruiken of het gebruik daarvan toe te laten voor het maken van handelsreclame met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg zichtbaar is.
2. Het verbod geldt, buiten het beschermd stadsgezicht, niet voor onverlichte:
   a. opschriften, aankondigingen en afbeeldingen in het inwendige gedeelte van een onroerende zaak, die niet kennelijk gericht zijn op zichtbaarheid van de weg;
   b. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken, daartoe aangewezen door de overheid;
   c. opschriften of aankondigingen kleiner dan 0.50 m2 en de langste zijde korter dan 1 meter die betrekking hebben op:
      - een openbare verkoping, aanbiedingen ter verkoop, verhuur of verpachting van een onroerende zaak, voor zolang zij feitelijk betekenis hebben;
      - het beroep, de dienst, of het bedrijf dat in of op het onroerend goed wordt uitgeoefend of waarvoor dat goed is bestemd;
   d. opschriften die betrekking hebben op naam of aard van in uitvoering zijnde bouwwerken of op de namen van degenen die bij het ontwerp of de uitvoering van het bouwwerk betrokken zijn, mits deze opschriften zijn aangebracht op borden bij of op de in uitvoering zijnde bouwwerken zelf, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
   e. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken dienstbaar aan het openbaar vervoer, indien deze zijn aangebracht ten dienste van dat vervoer.
3. Het verbod geldt niet voor opschriften of aankondigingen van kennelijke tijdelijke aard, voor zolang zij feitelijke betekenis hebben, mits :
   a. van het aanbrengen ervan tevoren schriftelijke kennisgeving is gedaan aan het college;
   b. het college niet binnen twee weken na ontvangst van die kennisgeving van enig bezwaar heeft doen blijken;
   c. deze opschriften of aankondigingen niet langer dan negen weken op de onroerende zaak aanwezig zijn.
4. Het is verboden door een opschrift, aankondiging of afbeelding als bedoeld in het tweede en derde lid de veiligheid van het verkeer in gevaar te brengen of ernstige hinder voor de omgeving te veroorzaken.
5. In afwijking van artikel 1:8 kan de vergunning als bedoeld in het eerste lid worden geweigerd:
   a. indien de reclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand en de Nota reclamebeleid;
   b. in het belang van de verkeersveiligheid;
   c. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
6. a. het verbod in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de provinciale omgevingsvisie Gaaf Gelderland en daarbij behorende omgevingsverordening;
   b. de weigeringsgrond van het vijfde lid onder a geldt niet voor bouwwerken;
   c. de weigeringsgrond van het vijfde lid onder c geldt niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer.

Artikel 4:16
(Vervallen)

Afdeling 5. KAMPEREN BUITEN KAMPEERTERREINEN

Artikel 4:17 Definitie
In deze afdeling wordt onder kampeermiddel verstaan een onderkomen of voertuig waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen in de zin van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen
1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan, de beheersverordening, exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit is bestemd of mede bestemd.
2. Het verbod geldt niet voor het plaatsen van kampeermiddelen voor eigen gebruik door de rechthebbende op een terrein.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd in het belang van de bescherming van:
   a. natuur en landschap; of
   b. het stadsgezicht.
5. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen
1. Artikel 4:18, eerste lid, is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.
2. Het college kan daarbij nadere regels stellen ter bescherming van de belangen genoemd in artikel 4:18, vierde lid.

Hoofdstuk 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE

Afdeling 1. PARKEEREXCESSEN EN STOPVERBOD

Artikel 5:1
(Vervallen)

Artikel 5:2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke
1. Onder verhuren als bedoeld in dit artikel wordt mede verstaan:
   a. het gebruiken van een voertuig voor het geven van lessen; of
   b. het gebruiken van een voertuig voor het vervoeren van personen tegen betaling.
2. Tot de voertuigen als bedoeld in dit artikel worden niet gerekend:
   a. voertuigen waaraan herstel- of onderhoudswerkzaamheden worden verricht die in totaal niet meer dan een uur vergen, en dit gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor deze werkzaamheden; of
   b. voertuigen voor persoonlijk gebruik van de in het derde lid bedoelde persoon.
3. Het is degene die er zijn bedrijf, nevenbedrijf dan wel een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen, verboden:
   a. drie of meer voertuigen die hem toebehoren of zijn toevertrouwd, op de weg te parkeren binnen een cirkel met een straal van 50 meter met als middelpunt een van deze voertuigen;
   b. de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.
4. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
5. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen

1. Het is verboden op een door het college aangewezen weg een voertuig te parkeren met het kennelijke doel het te koop aan te bieden of te verhandelen.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Op de aanvraag om ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen

Het is verboden een voertuig waarmee als gevolg van andere dan eenvoudig te verhelpen gebreken niet kan of mag worden gereden, langer dan drie achtereenvolgende dagen op de weg te parkeren.

Artikel 5:5 Voertuigwrakken

1. Het is verboden een voertuig dat rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en tevens in een kennelijke verwaarloosde toestand verkeert op de weg te parkeren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet milieubeheer.

Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
   a. langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen op de weg te plaatsen of te hebben;
   b. op een door het college aangewezen plaats te parkeren, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Gelderse Omgevingsvisie en daarbij behorende Omgevingsverordening.
4. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat is voorzien van een aanduiding van handelsreclame op de weg te parkeren met het kennelijk doel om daarmee handelsreclame te maken.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Artikel 5:8 Grote voertuigen

1. Het is van maandag tot en met vrijdag van 18.00 tot 08.00 uur en in het weekeinde verboden voertuigen die, met inbegrip van de lading, een lengte hebben van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,40 meter te parkeren.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet op industrieterrein ‘De Netelhorst’.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt in het weekeinde niet voor de 1e en 3e Industrieweg.
4. In afwijking van het eerste lid is het op parkeerterrein ‘De Bleek’ toegestaan om vrachtauto’s te parkeren vanaf maandagochtend 08.00 uur tot en met zaterdagochtend 08.00 uur. In het weekeinde is het tussen zaterdagochtend 08.00 uur en maandagochtend 08.00 uur verboden vrachtauto’s te parkeren op parkeerterrein ‘De Bleek’.

Artikel 5:9 Uitzichtbelemmerende voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,40 meter, op de weg te parkeren bij een voor

bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hen anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.
2. Het verbod is niet van toepassing gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor het uitvoeren van werkzaamheden waarvoor de aanwezigheid van het voertuig ter plaatse noodzakelijk is.

Artikel 5:10 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan
1. Het is verboden een voertuig te parkeren of te laten stilstaan op een door het college aangewezen, niet tot de rijbaan behorend weggedeelte.
2. Het verbod is niet van toepassing op voertuigen die worden gebruikt voor werkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam.

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen
1. Het is verboden met een voertuig te rijden door een park of plantsoen of een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook, of het daarin te doen of te laten staan.
2. Dit verbod is niet van toepassing op:
   a. de weg;
   b. voertuigen die worden gebruikt voor werkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam;
   c. voertuigen waarmee standplaats wordt of is ingenomen op terreinen die voor dit doel zijn bestemd.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod

Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen
Het is verboden op door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast of ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan.

Afdeling 2. COLLECTEREN

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving
1. Het is verboden zonder vergunning van het college een openbare inzameling van geld of goederen te houden of daartoe een intekenlijst aan te bieden, dan wel in het openbaar leden of donateurs te werven als daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
2. Onder een inzameling als bedoeld in het eerste lid wordt mede verstaan het aanvaarden van geld of goederen bij het aanbieden van diensten of goederen, waartoe ook worden gerekend geschreven of gedrukte stukken, als daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
3. Het verbod geldt niet voor een inzameling of werving die wordt gehouden:
   a. in besloten kring;
   b. door een instelling die is ingedeeld in het door het college vastgestelde collecte- en wervingsrooster, mits de inzameling of werving overeenkomstig dat collecte- en wervingsrooster en met inachtneming van de door het college gegeven voorschriften plaatsvindt; of
   c. door een andere, door het college aangewezen instelling.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Afdeling 3. VENTEN

Artikel 5:14 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder venten verstaan het in de uitoefening van de ambulante handel te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten op een openbare en in de open lucht gelegen plaats of aan huis.
2. Onder venten wordt niet verstaan:
   a. het aan huis afleveren van goederen in het kader van de exploitatie van een winkel als bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet;
   b. het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel het aanbieden van diensten op jaarmarkten en markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet of artikel 5:22;
   c. het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel het aanbieden van diensten op een standplaats als bedoeld in artikel 5:17.

Artikel 5:15 Ventverbod

1. Het is verboden te venten op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen openbare plaatsen, dagen of uren.
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid is het verboden te venten op zondagen en maandag tot en met zaterdag tussen 20.00 en 09.00 uur
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.
5. Het verbod is niet van toepassing op:
   a. situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994;
   b. het venten met gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard.

Artikel 5:16

(Vervallen)

Afdeling 4. STANDPLAATSEN

Artikel 5:17 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder standplaats verstaan het vanaf een vaste plaats op een openbare en in de openlucht gelegen plaats te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten, gebruikmakend van fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel.
2. Onder standplaats wordt niet verstaan:
   a. een vaste plaats op een jaarmarkt of markt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet;
   b. een vaste plaats op een evenement als bedoeld in artikel 2:24.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.
2. Het college weigert de vergunning wegens strijd met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd als:
   a. de standplaats hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
   b. een kwantitatieve of territoriale beperking als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel van de gemeente noodzakelijk is in verband met een dwingende reden van algemeen belang.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende
Het is de rechthebbende op een perceel verboden toe te staan dat daarop zonder vergunning van het college standplaats wordt of is ingenomen.

Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen
1. Artikel 5:18, eerste lid, is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet milieubeheer, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Wegenverordening Gelderland 2010.
2. De weigeringsgrond van artikel 5:18, derde lid, onder a, is niet van toepassing op bouwwerken.

Artikel 5:21
(Vervallen)

Afdeling 5. SNUFFELMARKTEN

Artikel 5:22 Definitie
1. In deze afdeling wordt onder snuffelmarkt verstaan een markt in een voor het publiek toegankelijk gebouw waar hoofdzakelijk tweedehands en incourante goederen worden verhandeld of diensten worden aangeboden vanaf standplaatsen.
2. Onder snuffelmarkt wordt niet verstaan:
   a. een markt of jaarmarkt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet;
   b. een evenement als bedoeld in artikel 2:24.

Artikel 5:23 Organisatie van een snuffelmarkt
1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een snuffelmarkt te organiseren.
2. Het verbod is niet van toepassing op ruimten die uitsluitend dan wel nagenoeg geheel en voortdurend in gebruik zijn als winkel in de zin van de Winkeltijdenwet.
3. De burgemeester weigert de vergunning wegens strijd met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Afdeling 6. OPENBAAR WATER EN WATERSTAATSWERKEN

Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water
1. Het is verboden een voorwerp, niet zijnde een vaartuig, op, in of boven openbaar water te plaatsen, aan te brengen of te hebben, als dit door zijn omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van het openbaar water of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan dan wel een belemmering vormt voor het doelmatig beheer en onderhoud van het openbaar water.
2. Degene die voornemens is een steiger, een meerpaal of een ander voorwerp met een permanent karakter op, in of boven openbaar water te plaatsen, doet daarvan uiterlijk twee weken tevoren een melding aan het college.
3. De melding bevat in ieder geval naam, adres en contactgegevens van de melder, en een beschrijving van de aard en omvang van het voorwerp.
4. Van de melding wordt kennis gegeven op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking.
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterwet, de Omgevingsverordening Gelderland of het bij bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet of de AVOI.

Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen

1. Het is verboden met een vaartuig een ligplaats in te nemen of te hebben dan wel een ligplaats voor een vaartuig beschikbaar te stellen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water.
2. Het college kan aan het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats met dan wel voor een vaartuig op niet krachtens het eerste lid aangewezen gedeelten van openbaar water:
   a. nadere regels stellen in het belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid, milieuhygiëne en het uiterlijk aanzien van de gemeente;
   b. beperkingen stellen naar soort en aantal vaartuigen.
3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet of de Omgevingsverordening Gelderland.
4. Het college kan aan de rechthebbende op een vaartuig aanwijzingen geven met betrekking tot het innemen, veranderen of gebruiken van een ligplaats in het belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid, de milieuhygiëne en het uiterlijk aanzien van de gemeente.
5. De rechthebbende op een vaartuig is verplicht alle door het college gegeven aanwijzingen met betrekking tot het innemen, veranderen of gebruik van een ligplaats op te volgen.

Artikel 5:26 Verbod innemen ligplaats
Het is verboden een ligplaats in te nemen, te hebben of beschikbaar te stellen in strijd met het bepaalde in artikel 5:25, vijfde lid.

Artikel 5:27
(Vervallen)

Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken
1. Het is verboden schade toe te brengen aan of veranderingen aan te brengen in de toestand van openbare wateren, havens, dijken, wallen, kaden, trekpaden, beschoeiingen, oeverbegroeiing, bruggen, zetten, duikers, pompen, waterleidingen, gordingen, aanlegpalen, stootpalen, bakens of sluizen die bij de gemeente in beheer zijn.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet of de Omgevingsverordening Gelderland.

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen
Het is verboden een voor het redden van drenkelingen bestemd en daartoe bij het water aangebracht voorwerp te gebruiken voor een ander doel dan wel voor dadelijk gebruik ongeschikt te maken.

Artikel 5:30 Veiligheid op het water
1. Het is aan een ieder die zich als bader of zwemmer in het openbaar water ophoudt, verboden zich zodanig te gedragen dat het scheepvaartverkeer daarvan hinder of gevaar kan ondervinden.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet of de Omgevingsverordening Gelderland

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen
1. Het is verboden zich zonder redelijk doel vast te houden aan een vaartuig in openbaar water, daarop te klimmen of zich daarop of daarin te begeven of te bevinden.
2. Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden een vaartuig, liggend in of aan een openbaar water, los te maken.

Afdeling 7. CROSSTERREINEN EN GEMOTORISEERD EN RUITERVERKEER IN NATUURGEBIEDEN

Artikel 5:32 Crossterreinen

1. Het is verboden op enig terrein, geen weg zijnde, met een motorvoertuig of een bromfiets te crossen buiten wedstrijdverband, een wedstrijd dan wel, ter voorbereiding van een wedstrijd, een trainings- of proefrit te houden of te doen houden dan wel daaraan deel te nemen, dan wel een motorvoertuig of een bromfiets met het kennelijke doel daartoe aanwezig te hebben.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan nadere regels stellen voor het gebruik van deze terreinen in het belang van:
   a. het voorkomen of beperken van overlast;
   b. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en ter bescherming van andere milieuwaarden;
   c. de veiligheid van de deelnemers van de in het eerste lid bedoelde wedstrijden en ritten of van het publiek.
3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht, de Zondagswet of het Besluit geluidproduktie sportmotoren.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden

1. Het is verboden binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen te rijden of zich te bevinden met een motorvoertuig, een bromfiets, een fiets of een paard.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan nadere regels stellen voor het gebruik van deze terreinen in het belang van:
   a. het voorkomen van overlast;
   b. de bescherming van natuur- of milieuwaarden;
   c. de veiligheid van het publiek.
3. Het verbod is niet van toepassing op motorvoertuigen, bromfietsen, fietsen en paarden:
   a. ten dienste van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening en van andere krachtens artikel 29, eerste lid, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 door de bevoegde minister aangewezen hulpverleningsdiensten;
   b. die worden gebruikt in verband met beheer, onderhoud of exploitatie van de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
   c. die worden gebruikt in verband met werken die krachtens wettelijk voorschrift moeten worden uitgevoerd;
   d. van de zakelijk gerechtigden, huurders en pachters van percelen die gelegen zijn binnen de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
   e. voor het verkeer ten behoeve van bezoek en van de verzorging van de onder d bedoelde personen.
4. Het verbod is voorts niet van toepassing:
   a. op wegen die gelegen zijn binnen de in het eerste lid bedoelde gebieden of terreinen;
   b. binnen de bij of krachtens de Omgevingsverordening Gelderland aangewezen stiltegebieden ten aanzien van motorrijtuigen die bij of krachtens die verordening zijn aangewezen als toestel.
5. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

Afdeling 8. VUURVERBOD

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

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.

2. Mits geen sprake is van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving en er geen fase ‘extra alert’ (fase 2) in het kader van natuurbrandgevaar van toepassing is, is het verbod niet van toepassing op:
    a. verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;
    b. sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, voor zover geen afvalstoffen worden verbrand;
    c. vuur voor koken, bakken en braden;
    d. de vuurplaats op het terrein van Scouting Voermangroep en Scouting Wijaents Frankengroep, gelegen aan de Oranje Nassaulaan; en
    e. de stookplaats van het Amfitheater van de Zandkreek (Schippersinternaat), gelegen aan de Koeweg 17.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd ter bescherming van de flora en fauna.
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1° of 3°, van het Wetboek van Strafrecht of de Omgevingsverordening Gelderland.

Artikel 5:34a Verbod op het gebruik van wensballonnen
1. Het is verboden zogenoemde wens- of ufoballonen door middel van hete lucht afkomstig van vuur op te laten stijgen.
2. Onder een wens- of ufoballon wordt mede verstaan: herdenkingsballon, vuurballon, gelukslampion, Thaise wensballon, papierballon, etc.

Afdeling 9. ASVERSTROOIING

Artikel 5:35 Definitie
In deze afdeling wordt onder incidentele asverstrooiing verstaan het verstrooien van as als bedoeld in de Wet op de lijkbezorging op een door de overledene of nabestaande(n) gewenste plek buiten een permanent daartoe bestemd terrein.

Artikel 5:36 Verboden plaatsen
1. Incidentele asverstrooiing is verboden op verharde delen van de weg.
2. Het college kan voor een bepaalde termijn verbieden dat op andere plaatsen dan die genoemd in het eerste lid asverstrooiing plaatsvindt.
3. Het college kan op verzoek van de nabestaande die zorg draagt voor de asbus op grond van bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van het verbod.
4. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Artikel 5:37 Hinder of overlast
Incidentele asverstrooiing is verboden als daardoor hinder of overlast wordt veroorzaakt voor derden.

Hoofdstuk 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 6:1 Sanctiebepalingen
1. Overtreding van het bij of krachtens de in deze verordening opgenomen artikelen en de op grond van artikel 1:4 gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie en kan bovendien worden gestraft met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.
2. In afwijking van het eerste lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2:10 en 2:11 als sprake is van een omgevingsvergunningplichtige activiteit, artikel 2:12, eerste lid en artikel 4:11, eerste lid.

3. In geval van overtreding van de krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels kan het college een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 6:2 Toezichthouders
1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde zijn belast : de bevoegde ambtenaren van politie.
2. Voorts zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde krachtens of bij deze verordening belast de door het college dan wel de burgemeester aangewezen personen.

Artikel 6:3 Binnentreden woningen
Zij die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van de bij of krachtens deze verordening gegeven voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen, zijn bevoegd tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Artikel 6:4 Intrekking oude verordening
De Algemene plaatselijke verordening gemeente Hattem 2017 wordt ingetrokken.

Artikel 6:5 Overgangsbepaling
Besluiten, genomen krachtens de verordening bedoeld in artikel 6:4, die golden op het moment van inwerkingtreding van deze verordening en waarvoor deze verordening overeenkomstige besluiten kent, gelden als besluiten genomen krachtens deze verordening.

Artikel 6:6 Inwerkingtreding
Deze verordening treedt in werking op de dag na die waarop zij is bekendgemaakt.

Artikel 6:7 Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als : Algemene plaatselijke verordening gemeente Hattem 2021.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 22 maart 2021,

De griffier,	de voorzitter,
Mr. T.M. Weeda	drs. M. Sanderse

INHOUDSOPGAVE TOELICHTING

Hoofdstuk 1 ALGEMENE BEPALINGEN 46

Hoofdstuk 2 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU
Afdeling 1. Voorkomen of bestrijden van ongeregeldheden 55
Afdeling 2. Bruikbaarheid, uiterlijk aanzien en veilig gebruik van openbare Plaatsen 64
Afdeling 3. Evenementen 69
Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen 80
Afdeling 5. Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Drank- en Horecawet 93
Afdeling 6. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf 97
Afdeling 7. Toezicht op speelgelegenheden 97
Afdeling 8. Maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade 99
Afdeling 9. Bestrijding van heling van goederen 110
Afdeling 10. Consumentenvuurwerk en carbidschieten 112
Afdeling 11. Drugsgebruik 115
Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester 116
Afdeling 13. Voor publiek openstaande gebouwen 122
Afdeling 14. Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat 123

Hoofdstuk 3. REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN 126
Afdeling 1. Algemene bepalingen 126
Afdeling 2. Vergunning seksbedrijf 128
Afdeling 3. Uitoefenen seksbedrijf 131
Afdeling 4. Overige bepalingen 135

Hoofdstuk 4. BESCHERMING VAN HET MILIEU EN HET NATUURSCHOON EN ZORG VOOR HET UITERLIJK AANZIEN VAN DE GEMEENTE 135
Afdeling 1. Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting 135
Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging 141
Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden 141
Afdeling 3a. Bescherming van flora en fauna 143
Afdeling 4. Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast 143
Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen 145

Hoofdstuk 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE 145
Afdeling 1. Parkeerexcessen en stopverbod 145
Afdeling 2. Collecteren 156
Afdeling 3. Venten 160
Afdeling 4. Standplaatsen 162
Afdeling 5. Snuffelmarkten 166
Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken 167
Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden 173
Afdeling 8. Vuurverbod 178
Afdeling 9. Asverstrooiing 182

Hoofdstuk 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN 183

Toelichting :

Hoofdstuk 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1:1 Definities
In dit artikel wordt een aantal begrippen dat in de verordening wordt gehanteerd, gedefinieerd. Een aantal specifieke begrippen, dat wil zeggen begrippen die slechts op een bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende definities opgenomen.

Over de definities kan het volgende worden opgemerkt.

Bebouwde kom
De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is beperkt tot de bebouwde kom. Voor het begrip 'bebouwde kom' is aangesloten bij de definitie op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.

Bevoegd gezag
Met het begrip 'bevoegd gezag' wordt aangehaakt bij de Wabo. Die is van toepassing op de omgevingsvergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg en de omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan.
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 de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingsverlening niet bij het college, maar bij 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.
Daarnaast komt in de APV op verschillende plaatsen de term 'bevoegd bestuursorgaan' voor. Daarmee wordt dan gedoeld op ofwel het college, ofwel de burgemeester. De Wabo brengt hierin geen verandering.

Bouwwerk
Deze omschrijving verwijst naar artikel 1.1, eerste lid van de Bouwverordening 2012 : " elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal met inbegrip van een gedeelte daarvan, 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".

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

Handelsreclame
In artikel 7, vierde lid, 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 artikel 7, eerste lid, van de Grondwet dat zich volgens vaste jurisprudentie verzet tegen een vergunningstelsel voor de verspreiding van gedrukte stukken en dergelijke.
Aan een vergunningstelsel 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 inde ruime zin van het woord 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 EVRM en artikel 19 van het IVBPR moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningstelsel.
(Jurisprudentie handelsreclame : HR 11-05-1982, NK 1983, 68. Onder een ‘commercieel belang dienen’ moet mede worden begrepen: dienstig te zijn tot koop en verkoop.)

Juridisch karakter van een melding
Zie over meldingenstelsels verder ook (onder meer) ABRvS 17-06-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1884, ABRvS 24-06-2015, ECLI:NL:RVS:1965, ABRvS 18-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309 en ABRvS 25-01-2017, ECLI:NL:RVS:2017:164.

Openbaar water
Een ‘openbaar water’ in de zin van Boek 5 van het BW is ieder water, dat open staat voor het publiek. ‘Openbaar’ is hier dus synoniem aan ‘feitelijk voor het publiek toegankelijk’.

Openbare plaats
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 eerst moet de plaats open staan voor het publiek. Dat wil volgens de MvT 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 een zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt”, aldus de MvT (Kamerstukken II 1985/86, 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 (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 11-13 en nr. 6).

Parkeren
De definitie van ‘parkeren’ haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1 van het RVV 1990. Dit artikelonderdeel verstaat onder parkeren: het laten stilstaan van een voertuig anders dan gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- of uitstappen van passagiers of voor het onmiddellijk laden of lossen van goederen. De gegeven definitie bewerkstelligt dat enkele vormen van doen of laten staan van voertuigen, die moeten worden

ontzien, buiten de werking van de voorgestelde verbodsbepalingen blijven. Het onmiddellijk in- en uitstappen van personen en het onmiddellijk laden en lossen van goederen zijn dan immers activiteiten die door de modelbepalingen niet worden bestreken. Evenmin zullen deze bepalingen van toepassing kunnen zijn ten aanzien van voertuigen die bij een garagebedrijf stilstaan om benzine te tanken; in dit geval is er geen sprake van parkeren.

Rechthebbende
Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

Schaarse vergunning
Als een activiteit onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt en hat aantal vergunningen voor deze activiteit wordt beperkt, komt de vraag op of die beperking gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en daarnaast ook of die beperking *evenredig* is met die dwingende reden van algemeen belang. Zie hiervoor ABRvS 07-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520.

Voertuig
De definitie van ‘voertuig’ haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1 van het RVV 1990. ‘Voertuigen’ in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. De definitie in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (hierna: RVV 1990) eindigt op wagens. De uitzondering maakt duidelijk dat kleine wagens geen voertuig zijn. Rolstoelen zijn een uitzondering op gehandicaptenvoertuigen zoals genoemd in de definitie in het RVV 1990.

Weg
De definitie van ‘weg’ haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVW 1994. Concreet gaat het om alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. Hiertoe behoren ook trottoirs, voetpaden, voetgangersgebieden, rijwielpaden en parkeerplaatsen of –terreinen.
Uit de definitie van ‘openbare plaats’ blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt. (Jurisprudentie weg : ABRvS 16-03-1999, Gst. 1999, 7100,3. Strandovergang is openbare weg in de zin van artikel 4, eerste lid, onder II, van de Wegenwet en ABRvS 29-08-2001, ECLI:NI:RVS:2001:AD3795. Nu in dit geval onvoldoende vaststaat dat de strook grond een weg in de zin van de APV was, staat evenmin vast dat het verbod van de APV-bepaling is overtreden.)

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.

Artikel 1:2 Beslistermijn
Eerste en tweede lid
Het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Awb is dat in het wettelijk voorschrift de termijn aangegeven wordt waarbinnen een beschikking gegeven dient te worden. Zo kan worden nagegaan wat voor ieders situatie een goede beslistermijn is. In deze verordening hebben wij de beslistermijn vastgesteld op acht weken (eerste lid). Dit is gelijk aan de maximale redelijke termijn die bij gebreke van een wettelijk voorschrift bepaalde termijn in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb wordt gesteld. Uiteraard kan een gemeente ook kiezen voor een andere beslistermijn of zelfs per type besluit voor verschillende beslistermijnen. Dit laatste doet bij uitstek recht aan het algemeen beginsel dat elke termijn redelijk moet zijn. Tijdig beslissen is een rechtsplicht voor elk bestuursorgaan. Het merendeel van de aanvragen zal

binnen acht weken kunnen worden afgehandeld. Meer ingewikkelde aanvragen, zeker die waarvoor meerdere adviezen moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verlenging van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Ook deze termijn is op acht weken gesteld (tweede lid).
Artikel 4:14 van de Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit. Indien de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij daartegen ingevolge artikel 6:2, onder b, van de Awb in bezwaar en beroep gaan.
Artikel 4:14 van de Awb schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit. Zie hiervoor ook bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, p. 10 (MvT Wet dwangsom en beroep). Daar wordt zelfs gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan (is) dat het in gebreke is'.

Dienstenrichtlijn
Op vergunningsprocedures voor wat betreft diensten is artikel 13 van de Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De achtwekentermijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.
Artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt voorts dat de beslistermijn eenmaal door de bevoegde instantie mag worden verlengd, indien dit gerechtvaardigd wordt door de complexiteit van het onderwerp. Dit houdt in dat voor verlenging een stevige motivering is vereist met gebruikmaking van dit criterium.
De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht.

Derde lid (Wabo)
De wegaanlegvergunning (artikel 2:11) en de kapvergunning (artikel 4:11) vallen onder artikel 2.2, eerste lid, onder respectievelijk d en g, van de Wabo. 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 (zie de toelichting bij artikel 2:10). De ontheffing (of vergunning) voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo en geldt als verbod om deze activiteiten uit te voeren zonder omgevingsvergunning. De beslistermijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning is dezelfde als in het eerste lid is opgenomen: acht weken (artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo).
Artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de beslistermijn niet met acht, maar slechts met zes weken kan worden verlengd. Daarom is voor de genoemde ontheffing of vergunning een afwijking van het tweede lid opgenomen onder verwijzing naar artikel 3.9 van de Wabo.
De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning of ontheffing die onder de Wabo valt, staan in de Mor (Stcrt. 2010-5162). De algemene indieningsvereisten staan in artikel 1.3 van de Mor.
In hoofdstuk 7 van de Mor staan nog bijzondere indieningsvereisten die van belang zijn voor de vergunningen of ontheffingen in de APV die op grond van artikel 2:2 van de Wabo als omgevingsvergunning worden aangemerkt. Dit geldt voor de artikelen 2:10 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 2:11 (wegaanleg), en 4:11 (vellen van houtopstanden).

Artikel 1:3
(Vervallen)

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 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 intrekkingsbevoegdheid vastgelegd.

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“ (conform Igr 50), 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 de APV wordt deze formulering alleen gebruikt in artikelen 2:11 en 2:25.
Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn op grond van 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 de APV gaat het om de artikelen 2:10 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 2:12 en 4:11.
Voor alle andere vergunningen of ontheffingen op basis van de APV is het tweede lid van artikel 1:4 wel nodig. Zie de artikelen 2:39 (Speelgelegenheden), 2:45 (Betreden van plantsoenen en dergelijke), 5:13 (Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving), 5:18 (Standplaatsvergunning en weigeringsgronden) en 5:23 (Organiseren van een snuffelmarkt).
Handelen in strijd met zo’n vergunning of ontheffing levert dan strijd op met artikel 1:4, tweede lid, juncto 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-discriminatoir, 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. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 1:8. Op grond van artikel 10, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

Sanctiebepaling
In de algemene sanctiebepaling die in deze 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 aanvrager (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 DHW. 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 ver overtreft. Het zou onredelijk zijn als een standplaatsvergunning zonder meer kan worden overgedragen aan een ander, terwijl een groot aantal aanvragers op de wachtlijst staat.
Als een vergunning of ontheffing zowel voor de aanvrager als voor zijn rechtsopvolger geldt, is het verstandig een voorschrift op te nemen dat de houder van de vergunning of ontheffing verplicht binnen twee weken schriftelijk te melden dat hij zijn vergunning heeft overgedragen, met vermelding van de naam en het adres van de nieuwe houder van de vergunning of ontheffing.

Literatuur en jurisprudentie: Voor de overdraagbaarheid van APV-vergunningen, zie: C.L. Knijff, "Rechtsopvolging bij vergunningen in de gemeentepraktijk", GS 2004, 7205, onder 3.4 Overgang uitgesloten: APV-vergunningen: Volgens artikel 1:10 is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald. Ingevolge artikel 1:11, aanhef en onder e, van de APV kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt.

ABRvS 23-11-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA5058. De Afdeling is van oordeel dat de APV-bepaling niet afdoet aan het persoonsgebonden karakter van de vergunning. Van een zelfstandige bepaling die het persoonsgebonden karakter van de exploitatievergunning voor een coffeeshop kan opheffen is geen sprake, gelet op de aard van de vergunning en op de strekking van het in de APV neergelegde vergunningstelsel. De burgemeester was derhalve niet zonder meer gehouden zijn medewerking te verlenen aan een verzoek tot overdracht van een vergunning aan een derde.

ABRvS 13-03-2019, ECLI:NL:RVS:2019:774. Aan de orde was een wijziging van de tenaamstelling van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen. De reden voor de wijziging van de tenaamstelling was een rechtsvormwijziging van de vergunninghouder(s). De rechtsvormwijziging brengt volgens de Afdeling niet mee dat er sprake is van overdracht van de vergunning. Wel oordeelt de Afdeling dat de wijziging van de tenaamstelling een 'aanzienlijke wijziging' van de vergunning is, die tevens heeft geleid tot een aanpassing van de vergunningvoorschriften.
Aangezien het gaat om een éénvergunningstelsel en daarmee om een schaarse vergunning, komt de Afdeling tot het oordeel dat de wijziging niet is toegelaten. Bij een wezenlijke wijziging van een schaarse vergunning kan geen aanspraak worden gemaakt op continuering van de schaarse vergunning. Zie ook ABRvS 27 september 2017,ECLI:NL:RVS:2017:2611. Als het gaat om een schaarse vergunning waarbij een wijziging van de tenaamstelling wordt beschouwd als een wezenlijke (of aanzienlijke) wijziging, moet dus opnieuw gelegenheid tot indiening van aanvragen worden geboden.

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing
De genoemde intrekkings- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter. Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften hoeven te 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 zienswijzen naar voren te brengen (artikel 4:8 van de Awb).

Jurisprudentie
- ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. De burgemeester was 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.

Artikel 1:7 termijnen
Een vergunning of ontheffing geldt in beginsel voor onbepaalde tijd. 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: er is dan formeel sprake van een beperkte geldigheidsduur, maar verlening vindt van rechtswege plaats;
b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door dwingende reden van algemeen belang: wanneer het aantal vergunningen logischerwijs beperkt is, bijvoorbeeld omdat de gemeente geen onbeperkt grondgebied heeft, mag de markt 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.
c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang: 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 naar hun 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 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn geeft een definitie van 'dwingende redenen van algemeen belang': "redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid". Zie ook de weigeringsgronden die in de toelichting op artikel 1:8 worden genoemd.

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 bezien. Ook daarbij wordt rekening gehouden met de noodzakelijkheids- 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 jurisprudentie blijkt dat schaarse vergunningen zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd omdat dat zich niet met het formele gelijkheidsbeginsel, waarin tevens een beginsel van gelijke kansen besloten ligt. Het voor onbepaalde tijd verlenen van schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan immers tot gevolg hebben dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat schaarse vergunningen in ieder geval moeten worden aangemerkt als vergunningen die zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd.

Artikel 1:8 Weigeringsgronden
Vergunnings- of ontheffingsstelsels zijn in de APV als volgt geformuleerd: een verbodsbepaling om een bepaalde activiteit te verrichten behoudens vergunning of ontheffing. Ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de APV is er voor gekozen om in hoofdstuk 1 ‘Algemene bepalingen’ algemene weigeringsgronden te benoemen. Alleen als er voor een vergunning of ontheffing andere of aanvullende weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd.

Dienstenrichtlijn
In theorie bestaan er drie verschillende regimes voor: de vestiger, de tijdelijke grensoverschrijder en de Nederlandse dienstverrichter.
De Dienstenrichtlijn staat toe dat er onderscheid wordt gemaakt tussen deze drie categorieën. Het zou in theorie kunnen dat de overheid aan een Nederlandse dienstverlener zwaardere eisen stelt dan aan een buitenlandse ’tijdelijke grensoverschrijder’, maar dit is in de praktijk en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk.
Wij achten het op dezelfde gronden evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (vestigers, tijdelijke grensoverschrijders en dus ook Nederlandse dienstverleners). Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen. Alleen in het geval van prostitutie is daarop een uitzondering gemaakt. Zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 3 ‘Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen’.
Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, ook de gronden om een vergunning te weigeren zijn voor de drie categorieën aanvragers dezelfde. Daarom zijn de weigeringsgronden algemeen geformuleerd zodat ze gelden voor interne én internationale verhoudingen. Er is aangesloten bij het lichtste regime van de Dienstenrichtlijn (artikel 16): de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.
Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer als zodanig voor in de Dienstenrichtlijn. Deze kunnen wel vallen onder:

- *Overlast*: Vanouds is de APV een openbare orde- en overlast-verordening. Het begrip ‘overlast’ komt in het 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 of het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder en overlast veroorzaakt door stof, afval en dergelijke. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid.
- *Verkeersveiligheid*: 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’, zoals dit wordt uitgelegd in overweging 41 bij de Dienstenrichtlijn. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling (bijvoorbeeld gansslaan, palingtrekken of zwijntjetik) aan het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een zedelijkheidsaspect hebben. Over het belang van dierenwelzijn als aparte weigeringsgrond heeft de Afdeling beslist dat deze in strijd is met hogere regelgeving. Met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in samenhang met de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften is beoogd het dierenwelzijn uitputtend te regelen (ABRvS 26-08-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075).

- *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 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 (ABRvS 26-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 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 Dienstenrichtlijn immers niet van toepassing.
  Op grond van de Dienstenrichtlijn mag onder voorwaarden wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld (zie de toelichting op artikel 5:18).

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000: In het kader van de 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 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 onder meer 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, mits de aanvrager de kans heeft gekregen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten.
Het is echter weinig zinvol – voor zowel de gemeente als de aanvrager – om te beginnen met een inhoudelijk 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.

Hoofdstuk 2. OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

Afdeling 1. VOORKOMEN OF BESTRIJDEN VAN ONGEREGELDHEDEN

Algemeen
In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen die bedoeld zijn om zowel het gebruik als de bruikbaarheid van de weg in goede banen te kunnen leiden en de openbare orde op andere openbare plaatsen te waarborgen. De diverse functies van de openbare ruimte, onder ander voor demonstraties, optochten en feesten, vragen om een scheiding dan wel regulering van het gebruik.

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden
Eerste lid
Het begrip 'samenscholing' is ontleend aan artikel 186 van het WvSr: "Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdert na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samenscholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie." Zie hierover ook de hierna opgenomen jurisprudentie.

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 samenscholing of (dreigende) ongeregeldheden. Dit artikel biedt zo onder andere ook een handvat om op te treden tegen het hinderen van hulpverleners. Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via opname van artikel 2:1, tweede lid, in artikel 6:1. 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 juncto artikel 6:1. Hiernaast 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.

Vijfde lid
Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenscholing het karakter heeft van een betoging, vergadering of godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomst. Gelet op de Wom moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. Het vijfde lid voorziet hierin.

Jurisprudentie:
- HR 12-02-1940, NJ 140, 622 (Haags tippelverbod). Zie ook: HR 02-06-1903, W. 7938 (APV Amsterdam); HR 20-01-1936, NJ 1936, 343 (APV Amsterdam); HR 03-06-1969, NJ 1969, 411 (APV Amsterdam) en HR 17-03-1970, ECLI:NL:PHR:1970:AB5070 (APV Arnhem). Oordeel van de politie is element van gemeentelijke strafbepaling.
- HR 26-02-1991, ECLI:NL:HR:1991:AD1340 en HR 14-01-1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC8941. Van een volksoploop ex artikel 186 van het WvSr is sprake als een menigte zich verzamelt. De openbare orde hoeft niet te worden verstoord.
- HR 29-01-2008, ECLI:NL:HR:2008: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.

- Hof Arnhem 16-11-2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO4382. 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 APV, in elk geval krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid, van het van het WvSr 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. Zie ook: Hof 's-Hertogenbosch 30-06-2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM9992.
- HR 16-12-2014, ECLI:NL:HR:2014:3639. Aan het middel ligt de opvatting ten grondslag dat het feit niet als overtreding van artikel 2:1, tweede lid, van de APV strafbaar is, omdat noch in de APV noch elders aan de politieambtenaar uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend om de in artikel 2:1 van de APV Den Haag bedoelde bevelen te geven, zodat een wettelijk voorschrift ontbreekt waarop dit bevel kan zijn gegrond. Die opvatting is onjuist. De in artikel 2:1, tweede lid, van de APV Den Haag vervatte bevelsbevoegdheid van de ambtenaar van politie behoeft niet afzonderlijk of uitdrukkelijk in de APV Den Haag of elders te zijn verleend. Anders dan het geval is indien de strafvervolging betrekking heeft op het misdrijf van artikel 184 van het WvSr, is hier niet vereist dat de vordering of het bevel door de politieambtenaar is gedaan of gegeven krachtens een wettelijk voorschrift dat uitdrukkelijk inhoudt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van de vordering of het geven van het bevel. Dat verschil laat zich mede hierdoor verklaren dat de Gemeentewet de bevoegdheid van de raad tot het stellen van straf op overtreding van zijn verordeningen heeft beperkt tot overtredingen. Indien het niet opvolgen van een op een bepaling van een APV gegrond bevel van de politieambtenaar zonder het vereiste van verlening van een uitdrukkelijke bevelsbevoegdheid aan die ambtenaar het misdrijf van artikel 184 van het WvSr zou opleveren, zou in strijd met de Gemeentewet de bedoelde bevoegdheid van de raad in feite zijn uitgebreid tot misdrijven.
- ABRvS 19-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940. Op grond van artikel 2:1, eerste lid, van de APV heeft de burgemeester bij besluit gelast om niet meer op een openbare plaats in de gemeente door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregeldheden in de nabijheid van een kerk. Aan de last heeft de burgemeester een dwangsom verbonden. De Afdeling oordeelt dat het gedrag van appellant, zeker gelet op de beledigende teksten, uitdagend was. Uit het rapport kan echter niet worden afgeleid dat als gevolg van dit uitdagend gedrag ongeregeldheden zijn ontstaan of dreigden te ontstaan. De omstandigheid dat de door appellant aangesproken personen zijn uitlatingen hoog hebben opgenomen, is hiervoor onvoldoende. De burgemeester was niet bevoegd om appellant de last op te leggen.

Artikel 2:2
(Vervallen)

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’.

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 11-042017, 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 23-032015, 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 verlof 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 verlof 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 Afcent, 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 ongeregeldheden 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 van vrijheid van godsdienst of levensovertuiging te creëren, maar om het recht tot klokluiden en oproepen tot gebed buiten twijfel te stellen en daarnaast de autonome bevoegdheid van gemeentebesturen om in het kader van de beperking van geluidsoverlast regelend 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 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 gedoogt” (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 grondwettelijke en verdragsrechtelijke 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 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 ven 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 bijzonder 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.

Artikel 2:4
(Vervallen)

Artikel 2:5
(Vervallen)

Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen
Folderen en flyeren is toegestaan, behalve op of aan door het college aangewezen wegen of gedeelten daarvan. Het tweede lid geeft de mogelijkheid om het verbod voor die wegen verder 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. Van de in het eerste lid toegekende bevoegdheid mag het college niet zodanig gebruik maken dat er 'geen gebruik van enige betekenis' overblijft. Zie ook de toelichting op artikel 2:42.
Het college ontleent zijn bevoegdheid aan artikel 160, onder a, van de Gemeentewet.
Artikel 2:6 heeft betrekking op het grondrecht waarmee de gemeentelijke wetgever het meest wordt geconfronteerd, namelijk de vrijheid van meningsuiting. Dit grondrecht is geformuleerd in artikel 19 van de IVBR, artikel 10 van het EVRM en artikel 7 van de Grondwet.

Daklozenkrant
De verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verbonden worden aan een vergunning. Wel kan de gemeente gebruik maken van artikel 2:6. Als verkoop plaatsvindt op het grondgebied van bijvoorbeeld een supermarkt, dan kan de eigenaar de verkoper verzoeken weg te gaan.
Het verdient aanbeveling om te overleggen met de koepelorganisaties die de daklozen vertegenwoordigen. Immers, niet iedereen kan een straatkrant verkopen. De verkopers moeten in het bezit zijn van een identiteitsbewijs van de koepelorganisatie waarmee ze kunnen aantonen dat ze officiële straatkrantverkopers zijn.

Lex silencio positivo
Nu het college door het aanwijzen van plaatsen en tijden kan reguleren waar gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen verspreid mogen worden, zijn er bij een ontheffing op aanvraag geen zwaarwegende redenen om van een lex silencio positivo af te zien.
Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

Jurisprudentie
- 07-11-1892, W. 6259 (ventverbod 's Gravenhage), HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 en 138 (APV Tilburg en APV Sittard) en 22-01-1981, NG 1981 (reclameverordening 's Gravenhage). Het in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet beschermde recht om zonder voorafgaand verlof gedachten en gevoelens door de drukpers te openbaren impliceert het recht om de inhoud van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen, waarin gedachten en gevoelens zijn geopenbaard, zonder voorafgaand verlof door verspreiding of door enig ander middel in het openbaar aan het publiek bekend te maken.

Elk middel tot bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, valt onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Dit betekent dat de bekendmaking van gedachten en gevoelens met behulp van middelen, die in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervullen als geschriften in eigenlijke zin, is begrepen in de in artikel 7 van de Grondwet erkende vrijheid van drukpers. Als 'zelfstandige middelen van bekendmaking' zijn in de jurisprudentie onder meer aangemerkt:
- het op de weg uitgeven van strooibiljetten;
- het gebruik maken van reclameborden of opschriften aan onroerend goed;
- het aanbrengen van aanplakbiljetten op onroerend goed;
- het staan of lopen met propagandamiddelen;

- het aanbieden van gedrukte stukken bij gelegenheid van een inzameling (niet het houden van de inzameling zélf);
- verlichte fotovitrine.

De gemeentelijke wetgever mag niet beperkend optreden jegens de inhoud van gedrukte stukken of afbeeldingen, maar is krachtens artikel 149 van de Gemeentewet wel bevoegd het in het openbaar bekend maken (‘verspreiden’) daarvan aan beperkingen te onderwerpen in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente. Daarbij geldt dat :

1. een vergunningenstelsel (voorafgaand verlof) voor het gebruik van een bepaald middel van bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft, niet is geoorloofd;
2. een algemeen verbod tot zodanig gebruik evenmin is toegestaan;
3. een (naar tijd, plaats en wijze) beperkt verbod mogelijk is, mits:
   a. die beperking geen betrekking heeft op de inhoud van de gedrukte stukken, doch gesteld is in het belang van de openbare orde zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente;
   b. gebruik ‘van enige betekenis’ overblijft; anders komt de beperking in feite neer op een algemeen verbod (HR 17-03-1953, NJ 1953, 369 (Wachttorenarrest) en ARRS 28-04-1981, Gst. 1981, 6686 (APV Nijmegen).

Artikel 2:7
(Vervallen)

Artikel 2:8
(Vervallen)

Artikel 2:9 Vertoningen op openbare plaatsen
Muziek maken kan onder omstandigheden aangemerkt worden als evenement als bedoeld in artikel 2:24. Het optreden van een straatmuzikant, bijvoorbeeld een harmonicaspeler, is in artikel 2:24, eerste lid, onder f. uitgezonder van het evenementbegrip. Net als straatfotografen en de andere categorieën genoemd in artikel 2:9, wordt een straatmuzikant onder de straatartiesten geschaard.
De activiteiten van de straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur en gids vallen onder de werking van artikel 7, derde lid, Grondwet. Het begrip “openbaren van gedachten of gevoelens” moet volgens de jurisprudentie en de toelichting op artikel 7 Grondwet haast grammaticaal worden uitgelegd. Elke uiting van een gedachte of een gevoelen, ongeacht de intenties of motieven van degene die zich uit, wordt door artikel 7 van de Grondwet beschermd (KB 5 juni 1986, Stb. 337 t/m 342, KB 29 mei 1987, Stb. 365, AB 1988,15). Artikel 7, derde lid, van de Grondwet laat door zijn formulering (niemand heeft voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud) een verbod toe voor andere aspecten van de uiting dan de inhoud, zoals bijvoorbeeld de verspreiding. Immers, het verbieden van een optreden van een straatartiest op een bepaalde plaats houdt in veel gevallen ook in dat de inhoud van het optreden niet kan worden geuit. Dat betekent dat voor de beperkingsgronden van het in artikel 7, derde lid, van de Grondwet opgenomen grondrecht, het best kan worden gekozen voor de beperkingsgronden die bij artikel 7, eerste lid, van de Grondwet zijn toegelaten.

Jurisprudentie:
- Vz. ARRS 03-09-1997, ECLI:NL:RVS:1993: AN3538. De weigering van een ontheffing in verband met de verstoring van de openbare orde moet reëel zijn en voldoende onderbouwd zijn.
- ABRvS 03-0901997, ECLI:NL:RVS:1997:BL3032. Terechte weigering ontheffing voor optreden als straatfotograaf. Optreden als straatfotograaf is niet gericht op het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Openbare orde verzet zich tegen het optreden van meer dan twee straatfotografen.

Afdeling 2. BRUIKBAARHEID, UITERLIJK AANZIEN EN VEILIG GEBRUIK VAN OPENBARE PLAATSEN

Algemeen

Artikel 2a van de WVW 1994 geeft uitdrukkelijk de bevoegdheid tot het maken van aanvullende gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover deze verordeningen niet in strijd zijn met het bepaalde in deze wet (of krachtens de op dit punt vergelijkbare oude Wegenverkeerswet, zoals bij het RVV; aldus HR 16-12-1975, NJ 1976, 204).

Volgens de wegenverkeerswetgeving kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan in het belang van de vrijheid van het verkeer of de veiligheid op de weg, of in het belang van de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg.

Jurisprudentie

HR 21-06-1966, NJ 1966, 417 (bromfietsverbod Sneek), HR 23-12-1980, NJ 1981, 171 (rijverbod Schiermonnikoog) en ARRS 05-03-1981, Gst, 1981, 6678 (rijverbod Vlieland). De raad is niet bevoegd tot het treffen van regelen inzake het verkeer op wegen – ook al beogen deze regelen andere belangen te beschermen dan verkeersbelangen indien deze regels zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen, dat het stelsel van de wegenverkeerswetgeving wordt doorkruist.

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg

Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden, containers of fietsparkeervoorzieningen. Ook voorwerpen die met de grond zijn verbonden, zoals een haag in de berm, kunnen als voorwerpen als hier bedoeld worden aangemerkt (ABRvS 10-01-2018, ECLI:NL:RVS:2018:49).

Met dit artikel is gekozen 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. In de praktijk wordt er ook niet vaak handhavend opgetreden tegen voorwerpen die strikt gesproken alleen met vergunning op of aan de weg zouden mogen staan.
De bevoegdheid nadere regels te stellen is opgenomen, zodat bijvoorbeeld terrassen, uitstallingen, spandoeken en reclameborden dan nog gereguleerd kunnen worden. Het college kan dan regels stellen over omvang, de vrije doorgang voor verkeer, voetgangers en hulpdiensten, en de sluitingstijden.

Voor het verlenen van ontheffingen (vierde lid) is het college in beginsel het bevoegde bestuursorgaan. Voor een terrasontheffing is de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan. Hij kan daarvoor desgewenst beleidsregels vaststellen op grond van artikel 4:81 van de Awb.
De ontheffing wordt verleend als omgevingsvergunning indien het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wabo (vijfde lid).

Terrassen

- *ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3681 en ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0269. Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het*

publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen.

- *ABRvS 20-02-2019, ECLI:NLRVS:2019:534. Het terrein waarop het terras is gelegen moet als weg in de zin van de APV worden aangemerkt, omdat het terrein een open plaats betreft als bedoeld in de APV. Het gaat daarbij om de feitelijke toegankelijkheid. Bij de beoordeling van een aanvraag van een terrasvergunning wordt slechts getoetst aan de voorschriften in de APV. Dit betekent dat de aanvraag slechts kan worden geweigerd indien deze niet zou voldoen aan de vereisten van artikel 2:10, derde lid, van de APV. Dit artikel brengt niet mee dat een aanvraag voor een terrasvergunning getoetst dient te worden aan het bestemmingsplan. De weigeringsgronden zien met name op gevolgen die het plaatsen van de voorwerpen op de weg met zich brengt. Bij het beoordelen van hinder als bedoeld in artikel 2:10, derde lid, van de APV gaat het om de inrichting van de openbare ruimte met het oog op de bruikbaarheid en het aanzien van de weg (vergelijk ABRvS 11-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2334).*
- *Rb. Den Haag 27-01-2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:584. Er is geen sprake van één of meer weigeringsgronden zoals opgenomen in artikel 2:10, derde lid, van de APV. Verweerder heeft in redelijkheid de terrasvergunning mogen verlenen.*

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

Eerste lid

Omdat voor de toepassing van dit artikel onder andere het begrip ‘weg’ uit de WVW 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor bijvoorbeeld de aanleg en verandering van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat in beginsel de vergunningplicht ook geldt voor 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 en dergelijke voorschriften gesteld kunnen worden over bijvoorbeeld de wijze van verharding en breedte.

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 wegenaanleg 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. Zie ook de toelichting bij artikel 2:12.

Tweede lid

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 verdagingstermijn 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 zes 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 Mor. Het gaat dan om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. 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. Indien de activiteit niet is verboden in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan 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 bij het derde lid.

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 en dergelijke 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 is een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren 2015 gemeente Hattem.

Vijfde lid
In de Wabo is bepaald dat voor deze vergunning een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is. Wij zien geen reden om in gevallen waarin de Wabo niet van toepassing is hiervan af te wijken. Daarom is voor die gevallen het vijfde lid opgenomen.

Jurisprudentie
- Vz. ARRS 10-01-1986, BR 1986,426 (wegaanleg Gennep). 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.
- ABRvS 04-02-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2900, 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 de APV bepaling 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.
- ABRvS 22-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3221. Rechthebbenden op een weg hebben slechts alle verkeer, behoudens de beperkingen, bedoeld in artikel 6 van de Wegenwet, te dulden, wanneer de weg openbaar is in de zin van artikel 4 van die wet. In zoverre komt derhalve betekenis toe aan de regeling van de Wegenwet. Voor zover artikel 2:11 van de APV ertoe strekt dat de rechthebbende op de weg ook openbaar verkeer moet toestaan buiten de reikwijdte van zijn duldplicht ingevolge de Wegenwet, dient die bepaling wegens strijd met de Wegenwet buiten toepassing te blijven.

Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg
Algemeen

Het artikel bevat een meldingsplicht waarbij een zogenaamde ‘noodrem’ is opgenomen: bij onacceptabele gevolgen kan het college de uitweg alsnog verbieden.

Doel
Artikel 2:12, beoogt de aanleg van uitwegen zoveel mogelijk vrij te laten, maar te voorkomen dat er gevaarlijke of hinderlijke situaties voor het verkeer ontstaan, dat een uitrit op onaanvaardbare manier ten koste gaat van openbaar groen, en desgewenst ook dat een uitweg feitelijk opheffing betekent van soms (zeer) schaarse parkeerruimte.
Uit de jurisprudentie over artikel 14 van de Wegenwet blijkt dat de eigenaar van een weg het uitwegen daarop moet gedogen. Voorts blijkt uit de jurisprudentie 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.
Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een publiekrechtelijke 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. Zie ook de toelichting bij artikel 2:11, eerste lid.
De indiener van de melding moet bij zijn melding een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie ter plaatse voegen (eerste lid, onder a). Aan de hand van deze gegevens kan het college sneller de afweging maken of de gewenste uitweg al of niet kan worden toegestaan en eventueel onder oplegging van welke voorschriften.
Een verbod dat in het belang van de verkeersveiligheid wordt gesteld, strijdt evenmin met artikel 14 van de Wegenwet.
De grond bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente kan bijvoorbeeld gebruikt worden om het maken van een uitweg te verbieden als dat op een onaanvaardbare manier ten koste gaat van het openbaar groen.

Jurisprudentie

- ARRS 01-09-1977, AB 1977, 366 (Maastricht I), ARRS 08-06-1978, Gst. 1977, 6514 (De Bilt) en ARRS 08-05-1981, AB 1981, nr. 391 (uitwegvergunning Nuth I). Eigenaar dient uitwegen op de weg te gedogen.
- ARRS 12-07-1982, tB/S III, nr. 356. Als voorschrift aan de vergunning kan onder andere en onderhoudsplicht opgelegd worden.
- ARRS 20-06-1983, AB 1984, 75 (wegverbreding). Ontheffing verleend voor de verbreding in het belang van de veiligheid en bruikbaarheid van de weg onder de voorwaarde dat moet worden bijgedragen in de kosten. Kosten van de wegverbreding konden in redelijkheid niet geheel ten laste van appellante komen.
- ARRS 11-01-1991, Gst. 6929, nr. 6. Het schrijven van het college dat grond niet in gebruik wordt gegeven, is mede aan te merken als een weigering om een uitwegvergunning te verlenen. Noch het eigendomsrecht, noch de handhaving van het bestemmingsplan kan een rol spelen bij de beslissing gelet op het opschrift van het hoofdstuk waarin het artikel is geplaatst. Rubrica est lex.
- ARRS 28-10-1983, Gst. 6774, nr. 12 (APV Vlijmen) en ARRS 01-04-1980, tB/S V, p. 662 (APV Dongen). Via voorschriften aan de vergunning te verbinden kan de wijze waarop wordt uitgewegd worden geregeld.
- ARRS, 20-06-1983, AB 1984, 75 en ABRvS 16-06-1995, Gst. 1996, 7035, 2. Ter bescherming van de veiligheid op de weg en mits opgelegd naar evenredigheid kan een financiële voorwaarde worden verbonden aan een uitwegvergunning.
- Vz. ABRvS 20-01-1994, Gst. 1995, 7005, 4. Indien de uitweg gedeeltelijk is aangelegd op gemeentegrond, is uitwegvergunning nodig. Nader onderzocht moet worden of er een privaatrechtelijke eigendomsverhouding ten grondslag ligt aan de eis dat de uitrit moet voldoen aan het bestratingsplan.
- ABRvS 05-12-1996, Gst. 1997, 7061, 3. Intrekken van een uitwegvergunning kan slechts plaatsvinden op grond van de gronden, genoemd in de APV-bepaling. De voorwaarde tot

betaling van een recognitie maakt geen deel uit van de vergunning, zij is gebaseerd op het eigendomsrecht van de gemeente.
- ABRvS 14-07-1997, AB 1997, 369. Besluit inhoudende dat privaatrechtelijke toestemming voor gebruik van de uitweg is geweigerd, is geen beschikking. De vraag of een vergunning kan worden verleend staat immers los van de vraag of van die vergunning ook gebruik kan worden gemaakt. Appellant is niet ontvankelijk.
- ABRvS 28-01-2000, Gst. 2000, 7123, 3. Inrit is zonder uitwegvergunning aangelegd, nu de brief dat de inrit in het trottoir zal worden gemaakt, zodra de kosten daarvan aan de gemeente zijn betaald, geen besluit behelst in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, maar slechts een mededeling van feitelijke aard is.
- ABRvS 04-07-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6717. Weigering van toestemming voor gebruik van bij gemeente in eigendom zijnde groenstrook naast woning ten behoeve van het maken van een uitweg is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, maar een rechtshandeling naar burgerlijk recht.
- ABRvS 19-01-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9700. Aanvragen bouwvergunning en uitwegvergunning moeten naar verschillende maatstaven worden beoordeeld. Aanvrager heeft bijzonder belang bij uitwegvergunning, nu het college een bouwvergunning heeft verleend voor een garage, namelijk het belang deze ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken voor zijn auto. Slechts zeer bijzondere belangen aan de kant van de gemeente zouden de weigering kunnen dragen. Weigering op grond van te verwachten parkeerdruk ten gevolge van uitwegvergunning in de toekomst is niet nader onderbouwd.
- ABRvS 27-06-2001, JB 2001, 207. Marginale toetsing rechter. De rechtbank heeft de uitwegvergunning ten onrechte vernietigd op basis van een eigen oordeel over veilig en doelmatig gebruik van de weg. De rechter moet zich beperken tot de vraag of de voorgedragen beroepsgronden tot het oordeel leiden dat het college het genomen besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid, dan wel bij beoordeling van de daarvoor in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot weigering van de gevraagde vergunning heeft kunnen besluiten.

Artikel 2:13
(Vervallen)

Artikel 2:14
(Vervallen)

Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp
Indien door bomen of planten 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.
Volgens deze bepaling is het 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.

Jurisprudentie
- ARRS 10-12-1993, JG 94.0138. Tuin afgeschermd met lattenscherm en coniferen. Het college vond het belang van privacy zwaarder wegen dan het belang van de verkeersveiligheid. De Afdeling is van oordeel dat de belemmering van het uitzicht van beperkte betekenis is omdat het lattenscherm een open constructie kent. De weigering bestuursdwang uit te oefenen tegen de coniferen blijft echter niet in stand omdat de Afdeling van oordeel is dat de coniferen bij het uitrijden van de inrit het zicht geheel ontnemen.

Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke
Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 2:17
(Vervallen)

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen
Het verbod heeft tot doel bosbranden te voorkomen en beschadigen van eigendommen tegen te gaan. Het verbod kan niet zover strekken dat het roken in de gebouwen en in de bijbehorende tuinen die in een bos of natuurgebied liggen, niet meer mogelijk is.

Afbakening
In artikel 429, aanhef en onder 3°, van het WvSr is bepaald: “Met hechtenis van ten hoogste veertien dagen of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft: hij die door gebrek aan de nodige omzichtigheid of voorzorg gevaar voor bos-, heide-, helm-, gras- of veenbrand doet ontstaan.”.

Artikel 2:19
(Vervallen)

Artikel 2:20
(Vervallen)

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting
In beginstel biedt de Belemmeringenwet Privaatrecht het kader om op het eigendomsrecht van anderen inbreuk te maken. De Belemmeringenwet Privaatrecht is echter in haar toepassing bedoeld voor zodanige inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerende zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt. Wanneer daarvan sprake is kan niet een gedoogplicht op grond van het onderhavige artikel geconstrueerd worden. Deze gedoogplicht is alleen dan aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn
Ten behoeve van de aanleg van hoogspanningslijnen wordt in bestemmingsplannen een strook grond als zodanig bestemd en worden tevens gebruiksvoorschriften opgesteld waarmee aantasting van deze bestemming voorkomen moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften over de hoogte van toe te laten gebouwen.
Ook sluit het desbetreffende elektriciteitsbedrijf overeenkomsten met de eigenaren van de gronden waarop en waarover de hoogspanningsmasten en leidingen staan of lopen. Deze overeenkomsten beperken, uiteraard tegen een schadevergoeding, de zakelijke rechten van de eigenaren. Zij bevatten dan ook altijd voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de gronden onder de hoogspanningslijnen. In gemeenten waar dit op deze wijze is geregeld, kan het opnemen van dit artikel achterwege blijven.

Artikel 2:23
(Vervallen)

Afdeling 3. EVENEMENTEN

Artikel 2:24 Definities
Eerste lid
In artikel 2:24 is gekozen voor de zogenaamde negatieve benaderingsmethode ten aanzien van de definiëring van het begrip evenement. Uitgaande van een algemeen geldend

criterium (“namelijk elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak”) wordt vervolgens een aantal evenementen opgesomd dat niet onder de werking van de bepaling valt:

a. In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoop- en theatervoorstellingen.
b. Daarnaast gelden de bepalingen niet voor waren- en snuffelmarkten. Als op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet een (waren)markt is ingesteld, kan de raad hiervoor regels vaststellen in een marktverordening. Snuffelmarkten zijn specifiek geregeld in artikel 5:22.
c. De Wok kent een eigen toezichtregime.
d. Dansen in een DHW-inrichting is uitgezonderd van het evenementenbegrip omdat dit in het algemeen niet als een evenement kan worden gezien. Een andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteit dan het gelegenheid geven tot dansen (bijvoorbeeld het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevecht) kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie verder onder ‘*feest’*.
e. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn al geregeld in de Wom. Zie voor een toelichting op de Wom onder artikel 2:3.
f. Van de evenementenbepaling zijn uitgezonder artikel 2:9 (Vertoningen op openbare plaatsen) en artikel 2:39 (Speelgelegenheden). Dit gebeurt uiteraard om dubbele regelgeving te voorkomen.
g. Sportwedstrijden worden niet als een evenement aangemerkt, tenzij het om een door de burgemeester aangewezen vechtsportevenement gaat, waarmee gedoeld wordt op zogenaamde full contact-vechtsportevenementen of –gala’s (zie de toelichting bij het tweede lid), voetbalwedstrijden waarbij ten minste één betaald-voetbalorganisatie betrokken is of (hard-)loopwedstrijden waarbij gebruik gemaakt wordt van de openbare weg. .

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. Omdat een braderie een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak is, is het een evenement.

Optochten
Het houden van optochten, zoals carnavals- en Sinterklaasoptochten, et cetera, 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 EVRM of andere internationale verdragen die de vrijheid van meningsuiting waarborgen. Evenmin is hierop de 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 definitie van artikel 2:24, eerste lid. Het feest kan als een voor publiek toegankelijke verrichting 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: ABRvS 02-04-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041. Ook in het kader van de WVW 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 2.22 (oud) vergunningplichtig (ABRvS 11-01-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388 (Ghostship/Ghosthouse).
Wanneer een feest al dan niet besloten “op of aan de weg” plaatsvindt, 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 niet aan af. Optreden van muziekkorpsen, muziekbandjes, et cetera die voor iedereen toegankelijk zijn (zowel in een inrichting als in de buitenlucht) vallen onder de vergunning plicht 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 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 om 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 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 verlening 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 een 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 WVW 1994 dan is – naast artikel 10 juncto 148 van de WVW 1994 – artikel 2:25 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 een 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 worden zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25. Op grond van artikel 2:25 geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg eveneens een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld ‘vossenjachten’, droppings en dergelijke.

Straatfeest of buurtbarbecue
Een straatfeest en een buurtbarbecue vallen ook onder het begrip evenement. Onder voorwaarden is geen vergunning vereist, omdat sprake is van een klein evenement. Daarvoor zijn voorwaarden opgenomen in het derde lid. 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. Er geldt een meldingsplicht (artikel 2:25, derde lid).

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).
Vooral vanwege potentiele 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 de versnipperde en broze organisatiestructuur extra kwetsbaar voor deze verwevenheid. Regulering via een vergunnings- of meldingsplicht is gewenst.

Derde lid
Voor het organiseren van kleine eendaagse evenementen zoals het straatfeest of de buurtbarbecue is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. In het derde lid is een klein evenement daarom gedefinieerd. Aan alle voorwaarden moet worden voldaan.

Derde lid, onder a en b
Het aantal personen dat aanwezig is, moet lokaal worden vastgesteld. Dit kan gebeuren in samenspraak met politie en/of hulpdiensten zoals de brandweer en de ambulancedienst. Eveneens wordt de tijd gedurende welke het evenement plaats vindt lokaal vastgesteld.

Derde lid, onder c
Voor het houden van een straatfeest of buurtbarbecue is impliciet lawaai toegestaan. De raad dient wel een afweging te maken tussen de sociale cohesie van de buurt en de overlast

die het geluid kan hebben voor de overige buurtbewoners. Er is voor gekozen dat het tussen 23.00 en 09.00 uur stil moet zijn, dan wel in dit tijdsbestek niet meer dan 85 dB(A) geluid wordt geproduceerd.
Muziek omvat zowel onversterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners.

Derde lid, onder d
Zodra een rijbaan, (brom)fietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is ten minste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan overigens krachtens artikel 168 van de Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester. Als het evenement plaats vindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij 1.50 centimeter aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden, kinderwagens et cetera.

Artikel 2:25 Evenementenvergunning
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 en dergelijke.
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.

Evenementen en bestemmingsplan
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 eventueel 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 toestaan, er wel sprake is van planologische relevantie en het verlenen van een omgevingsvergunning niet

mogelijk is, zal handhavend moeten 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 Smallingerland)). 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 evenementterrein 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).

Evenementen op de openbare weg
Hennekens heeft in Gst. 1998, 7076, p. 281-288 een opstel geschreven met als titel “Evenementen op de openbare weg”. Hij gaat uitgebreid in op de verhouding tussen het normale gebruik van een openbare weg en het gebruik daarvan voor het houden van een evenement. Eerst worden enkele opmerkingen gemaakt over de evenementenvergunning als grondslag voor het besluit om een (gemeentelijke) openbare weg af te sluiten voor het houden van een evenement. Hierna wordt de vraag beantwoord wie bevoegd is om tot een dergelijke wegafsluiting te besluiten en wat de gevolgen daarvan zijn. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de openbaarheid van de weg en de regeling van wegafsluitingen in en krachtens de WVW.

Evenementenbeleid
Aan de hand van de motieven, neergelegd in de weigeringsgronden, kan de burgemeester beleidsregels vaststellen.
Het doel van een evenementenbeleid is enerzijds het vastleggen van wat er met betrekking tot evenementen in een gemeente wordt nagestreefd in relatie tot de APV en onder welke voorwaarden dit is toegestaan. Anderzijds behelst het beleid de afstemming van processen binnen de vergunningverlening, zodat deze zo efficiënt en goedkoop mogelijk kan plaatsvinden. Zie ook de toelichting op artikel 2:24, tweede lid, over het toe te passen beleid met betrekking tot full-contact vechtsportwedstrijden of –gala’s. In de daar genoemde richtlijn voor vechtsportevenementen wordt gemeenten geadviseerd een vergunningplicht voor full-contact vechtsportevenementen op te nemen in de APV. In de voorwaarden voor de evenementenvergunning kan worden verwezen naar deze richtlijn.

Draaiboek evenementen
Een andere mogelijkheid om evenementen te beheersen is het instellen van een evenementendraaiboek. Het doel van een draaiboek is om duidelijkheid te bieden aan gemeentelijke diensten, bewoners, publiek en externe partijen. Het moet voor alle betrokken partijen duidelijk zijn onder welke voorwaarden een evenement kan plaatsvinden. Het draagt bij aan een soepel verloop van de vergunningaanvraag, een efficiënte samenwerking tussen alle betrokken partijen en daarmee een veilig en ongestoord verloop van het evenement.

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.
De burgemeester is bevoegd voorschriften te verbinden aan het houden van een evenement. Hij hoeft zich niet te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. Voor de toelaatbaarheid van de voorschriften geldt een aantal voorwaarden:
a. De voorschriften mogen niet in strijd zijn met enige wettelijke regeling.
b. De voorschriften moeten redelijkerwijs nodig zijn in verband met het voorkomen van aantasting van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, zie de artikelen 1:4 en 1:8.

c. De voorschriften mogen niet in strijd komen met enig beginsel van behoorlijk bestuur.

Het is volgens de Afdeling aanvaardbaar dat de burgemeester na aanvankelijke weigering aan een alsnog verleende evenementenvergunning nadere voorschriften stelt (ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8495 (“Rockbitch”)).
Niet nakoming van voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning, dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 is de intrekkingsbevoegdheid vastgelegd.
Bij het bepalen van geluidsnormen in een evenementenvergunning kan de burgemeester gebruik maken van objectieve bronnen, zoals een nota evenementenbeleid. Maar het is vaste jurisprudentie dat op objectieve gronden niet valt vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement onduldbare geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen. De burgemeester moet dus in een voorliggend geval onderzoek doen naar en inzicht hebben in de mate van hinder aan de zijde van de omwonenden. Zie ABRvS 11-05-2016, 1245 (Hardshock Festival Zwolle), ABRvS 15-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Evenement Pride Amsterdam 2017), ABRvS 06-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-07-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

Tweede lid
Voor kleine evenementen volstaat een meldingsplicht. Het blijft verboden om zonder melding zo’n evenement zoals het straatfeest of de buurtbarbecue te houden, zodat de gemeente kan optreden als zonder deze melding een klein evenement wordt georganiseerd.
Het is de verantwoordelijkheid van de organisator om zich tijdig over de regels te informeren zodat hij niet met termijnen in de problemen komt. De organisator kan een natuurlijk persoon of rechtspersoon zijn. De organisator stelt de burgemeester ten minste tien werkdagen voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht.
De DHW bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als: a. er een besloten feest wordt gehouden, waar b. geen entree wordt gevraagd en waar c. gratis alcohol wordt geschonken. Er moet dan wel voldaan worden aan alle drie vereisten. Wanneer er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage impliceert dit dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholische drank (artikel 1 juncto 3 van de DHW, zie HR 10-02-1987, NJ 1987, nr. 836). In laatstgenoemd geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 van de DHW voor het eendaagse evenement een ontheffing verlenen.
Bij toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn is het een vereiste om de meldingsplichtige een ontvangstbevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, indien de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

Derde lid
Er kan aanleiding zijn om het organiseren van een klein evenement te verbieden. Dit is alleen mogelijk, als de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
De bevoegdheid van de burgemeester in het kader van het toezicht op evenementen stoelt op artikel 174 van de Gemeentewet. In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het begrip ‘toezicht’ is ruimer dan alleen de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier ook om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Indien de burgemeester de uitvoering van zijn toezichthoudende taak wil

overlaten aan ambtenaren dan kunnen deze bevoegdheden worden gemandateerd overeenkomstig afdeling 10.1.1. van de Awb.

Vierde lid
Voor wedstrijden met voertuigen op of aan de weg is in de WVW 1994 een regeling getroffen. Daarom zijn deze in dit lid uitgezonderd. Op grond van artikel 10 van de WVW 1994 is een wedstrijd met voertuigen verboden, tenzij daarvoor ontheffing is verleend op grond van artikel 148 van de WVW 1994. Als de wegen waarvoor ontheffing wordt gevraagd alle in één gemeente liggen, is het college bevoegd om de ontheffing te verlenen.

Zesde lid
Door de meldingsplicht voor kleinere evenementen niet van toepassing te verklaren op daartoe aangewezen categorieën full-contact of vechtsportwedstrijden of –gala's, geldt voor deze evenementen altijd een vergunningplicht op grond van het eerste lid. Aanvragers moeten aan verschillende voorwaarden voldoen, zoals voor VIP-tafels, alcoholschenking, leeftijdsgrenzen en toezicht van een erkende bond (zijnde de FOG, sectie Ringcontactsporten). Ook is et mogelijk om vergunningaanvragen te onderwerpen aan een Bibob-toets, waarbij screening plaatsvindt van de organisatie, financiering en zakenrelaties.

Zevende lid
De organisator van of aanvrager van een vergunning voor een full-contact vechtsportevenement is verantwoordelijk voor een goede gang van zaken tijdens het evenement en voor een ordelijk verloop ervan, zowel in het gebouw als in de directe omgeving daarvan. De voorwaarde over het levensgedrag wordt gesteld om te kunnen toetsen of de organisator of de aanvrager van de vergunning op grond van zijn levensgedrag kan worden geacht aan deze verantwoordelijkheid te voldoen. De voorwaarde ziet alleen op de organisator(en) of de aanvrager van de vergunning, dat wil zeggen degene voor wiens rekening en risico het evenement wordt georganiseerd.
Informatiebron voor de burgemeester kunnen politie- of strafvorderlijke gegevens zijn. Op grond van artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet politiegegevens kan de politie aan de burgemeester politiegegevens verstrekken voor zover hij deze behoeft in het kader van de handhaving van de openbare orde. En op grond van artikel 39f, eerste lid, onder b en d, en tweede lid, onder a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang in het kader van het handhaven van de orde en veiligheid en het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing. De burgemeester weigert de vergunning als de levensgedragtoets negatief uitvalt.

Jurisprudentie
- ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456, Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.
- ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; VR Raad van State 05-03-2020. ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

Om discussie over strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegenomen. Bijvoorbeeld de beleidsregel dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief worden beïnvloed.

Achtste lid
Kleinere evenementen zijn al vergunningsvrij. Deze vergunning ziet derhalve op grotere evenementen. Daarbij is een lex silencio positivo niet wenselijk, gezien de impact die een groot evenement kan hebben, met name op de openbare orde. Ook vragen vele aspecten van een groot evenement, zoals brandveiligheid, geluid, aanvoer, afvoer en parkeren van bezoekers, om maatwerk dat alleen een inhoudelijke vergunningsbeschikking kan bieden. Er zijn derhalve verschillende dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, openbare veiligheid en milieu om van een lex silencio positivo af te zien. Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb wordt derhalve van toepassing uitgezonderd.

Jurisprudentie
- Rb. Maastricht 15-02-1977, ECLI:NL:RBMAA:1977:AJ4471. Het in het vooruitzicht stellen van een beloning in de vorm van prijzen en dergelijke maakt de activiteit tot een wedstrijd.
- ARRS 12-08-1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8672. Een limitatieve omschrijving van het begrip ‘evenement’ kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven.
- ABRvS 26-08-1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9878. Het door geblinddoekte personen proberen om in aanwezigheid van publiek met een sabel de hals van een van tevoren gedode gans af te slaan (het zogenaamde gansslaan) is een vertoning in de zin van artikel 39, eerste lid, van de APV Eijsden. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de openbare orde. Bij de afweging van belangen met betrekking tot de vergunningverlening moet derhalve in ieder geval het belang van de openbare orde worden betrokken. In casu gegronde reden voor vrees voor verstoring van de openbare orde, in aanmerking genomen de emoties rond het evenement en de escalatie daarvan.
- Vz. ARRS 06-08-1991, ECLI:NL:RVS:1991:AN2246. Het weigeren van een vergunning ten behoeve van het houden van evangelisatie activiteiten op het Museumplein in Ede is toegestaan wegens verstoring van de openbare orde en veiligheid.
- Vz. ARRS 27-05-1992, JG 93.0002. Braderie is geen jaarmarkt of gewone markt.
- Pres. Rb. Utrecht 06-06-1995, ECLI:NL:RBUTR:1995:AH5284. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagsrust?
- Pres. Rb. Groningen 11-08-1995, Gst. 1996, 7030, 3. Vergunning voor houden van festivals. Ruime uitleg begrip ‘openbare orde’.
- ABRvS 11-03-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP6097 (‘Koninginnenacht Den Haag’). Het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning aan de burgemeester is niet in strijd met artikel 162 van de Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 van de Gemeentewet. Een stelsel waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan.

- ABRvS 02-04-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041. Gebruik perceel voor evenementen, o.a. schuurfeesten in strijd met de bestemming. Dat evenementen elk slechts een of een enkele maal per jaar worden georganiseerd, doet daar niet aan af. Slechts in bijzondere omstandigheden afzien van handhavend optreden (op verzoek van belanghebbende).
- ABRvS 13-12-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP5740. Ingevolge artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester - en niet het college - bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning.
- Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 14-02-1997, ECLI:NL:RBSHE:1997:ZF0239. Kooigevecht is niet een sportwedstrijd maar een evenement. Weigering vergunning op grond van veiligheid van personen en de goede zeden.
- ABRvS 25-08-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6939. In hoger beroep: Het is primair aan de burgemeester om invulling te geven aan het begrip zedelijkheid als bedoeld in de APV. Weigering op grond van zedelijkheid is toegestaan. Geen sprake van gevaar voor veiligheid van personen.
- Rb. Groningen 21-01-2001, ECLI:NL:RBGRO:2001:AB1828. Met het oog op de bescherming van het belang van de openbare orde en veiligheid kan de evenementenvergunning worden ingetrokken, omdat de organisatie van het evenement onjuiste dan wel onvoldoende gegevens heeft verstrekt ter verkrijging van de vergunning en omdat het evenement niet zal worden georganiseerd volgens oorspronkelijke plannen.
- Pres. Rb. Leeuwarden 06-09-2001, ECLI:NL:RBLEE:2001:AD3917. Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. Er doen zich geen weigeringsgronden voor op grond van de artikelen 2.1.5.1 (oud) en 2.2.2 (oud) van de APV. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning.
- Rb. Amsterdam 13-03-2003, ECLI:NL:RBAMS:2003:AF6101. Vechtsportevenement is een evenement in de zin van de APV en vormt niet zonder meer een inbreuk op de openbare orde en zedelijkheid.
- ABRvS 29-04-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8028. Aanvraag om evenementenvergunning moet worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden van de APV-bepaling. Andersoortige belangen kunnen geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren.
- ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. Intrekken van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding. Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen met betrekking tot MKZ-besmetting. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende.
- ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8495. De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden.
- Rb. Haarlem 06-05-2004, ECLI:NL:RBHAA:2004:AO9076. Burgemeester heeft terecht evenementenvergunning voor meerdaags festival geweigerd wegens ontbreken van politiecapaciteit voor een extra dag. Hij heeft in dit kader grote beleidsvrijheid.
- 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 Smallingerland). Het gebruik van de grond voor het houden van het schuttersfeest houdt strijdigheid met het bestemmingsplan in die niet is toegestaan, althans niet zonder een passende planologische vrijstelling. Het feest heeft naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie.
- ABRvS 04-05-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5100. Aanwezigheid van hoger aantal bezoekers dan 25.000 bij evenement zal leiden tot concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situatie. Burgemeester was derhalve bevoegd verbod uit te vaardigen.
- ABRvS 11-01-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388 ('The Royce'). De burgemeester heeft zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat "Ghosthouse" een evenement in de zin van de APV is, waarvoor een vergunning nodig is. De burgemeester heeft onder oplegging van een dwangsom gelast de voorgenomen houseparty geen doorgang te laten vinden. De burgemeester heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het feest vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het soort publiek dat er komt, en de sluitingstijd - drie uur

na de toegestane sluitingstijd - niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting behoort.

- ABRvS 13-07-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412. Betreft beroep tegen een door de raad vastgesteld bestemmingsplan. In artikel 10.2 van de planregels staat dat het tijdelijk, al dan niet periodiek gebruik van de gronden van het plangebied als evenemententerrein, niet strijdig is met de gebruiksregels in het bestemmingsplan. Onduidelijk is gedurende welke termijn en met welke frequentie het plangebied toestaat dat het gebied als evenemententerrein mag worden gebruikt. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat artikel 10.2 onvoldoende duidelijk is en dat de begrippen tijdelijk en periodiek uit oogpunt van rechtszekerheid nader dienen te worden geconcretiseerd. De omstandigheid dat voor het organiseren van een evenement een vergunning is vereist, waarin de duur van het evenement kan worden vastgelegd, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat niet duidelijk is op basis van welke criteria wordt beslist op een verzoek om een dergelijke vergunning.
- Rb. Amsterdam, 20-08-2014, ECLI:NLRBAMS:2014:5288. In geschil is of de evenementenvergunning te laat is aangevraagd en verleend, of de aan de vergunning verbonden milieuvoorschriften te veel geluid toestaan dan wel onduidelijk zijn en of de vergunning in strijd met de Zondagswet en het Evenementenbeleid is verleend, aangezien het maximaal aantal festivaldagen voor een dergelijk zwaar evenement wordt overschreden. De voorzieningenrechter oordeelt dat het evenementenbeleid weliswaar een langere termijn voorschrijft, maar dat dit geen weigeringsgrond is en dat de aanvraag bovendien is ingediend binnen de termijn die in de APV staat. Het terrein is aangemerkt als evenementengebied, dus er is geen strijd met de bestemming. De burgemeester mocht zich baseren op het rapport van de eigen deskundige, waaruit blijkt dat er wat betreft de geluidsnormen geen verslechtering is ten opzicht van de situatie in het jaar daarvoor. Er is een ontheffing van de Zondagswet verleend. Verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.
- ABRvS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117. De burgemeester heeft de vergunningaanvraag voor de Sinterklaasintocht voor 2013 terecht alleen getoetst aan de eisen van openbare orde en veiligheid. Hij is niet bevoegd de vraag te beantwoorden of van de figuur van ‘Zwarte Piet’ een discriminerend effect uitgaat en daardoor een schending oplevert van het grondrecht op respect voor het privéleven en het discriminatieverbod.
- ABRvS 11-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle). Op objectieve gronden valt niet vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement onduldbare geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen.
  In gelijke zin : ABRvS 15-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Pride Amsterdam 2017). ABRvS 06-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-07-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboombaard 2017 Oss).
- Rb. Noord-Holland, 23-08.2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7331. Muziekevenement niet in strijd met Zondagswet. De burgemeester en het college van B&W hebben een vergunning en benodigde ontheffingen verleend voor een muziekevenement op zondag 26 augustus 2018. De Nederlandse Vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging en een omwonende hebben de voorzieningenrechter gevraagd die vergunning en ontheffingen te schorsen, zodat het evenement niet doorgaat. De voorzieningenrechter heeft die verzoeken afgewezen. Het is acceptabel als de zondagsrust een paar zondagen per jaar wordt verstoord. Dit evenement vindt maar eenmaal per jaar plaats en er is tot nu toe voor 2018 door de burgemeester ook maar één ontheffing verleend voor verstoring van de zondagsrust.
- ABRvS 21-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3822. Als een evenement niet op de door het college vastgestelde evenementenkalender voorkomt, stelt de burgemeester een bij hem

ingediende aanvraag voor een evenementenvergunning op grond van art. 2:25, tweede, Apv buiten behandeling. De vaststelling van de evenementenkalender is daarom gericht op rechtsgevolg en is aan te merken als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. De APV, zoals die gold ten tijde van belang, biedt het college niet de beleidsruimte om ander motieven dan de impact van het evenement op de omgeving en de gevolgen daarvan voor het verkeer bij het vaststellen van de evenementenkalender te betrekken.

Artikel 2:26 Ordeverstoring
Het eerste lid geeft een verbod om de orde bij evenementen te verstoren, dat zich in zijn algemeenheid tot bezoekers richt.
Op grond van het tweede lid is het verboden om bij een evenement zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een *zogenoemde Outlaw Motorcycle Gang* (OMG). Het kan bijvoorbeeld gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduiding op motoren. Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6:1. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een anti-samenloopbepaling (derde lid).
Het Openbaar Ministerie heeft bij de rechter civiele verboden gevraagd en gekregen tegen enkele motorclubs. Een groot aantal leden is gedurende een reeks van jaren betrokken bij tal van verboden en grotendeels ook ernstig verwijtbare criminele gedragingen. Deze veelvuldige en voortdurende inbreuken op de openbare orde ontwrichten de samenleving of kunnen deze ontwrichten. Ze vormen een wezenlijke aantasting van de veiligheid van de samenleving en de vrijheid van burgers om naar eigen inzicht deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Door de frequentie van de (criminele) gedragingen van een groot aantal leden van deze organisaties, en als gevolg van de intimidatie die het optreden door leden van een duidelijk herkenbare groep als deze uitgaat, is sprake van uitstraling van deze gedragingen naar een wijdere kring van niet-betrokken burgers.
Het is vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid niet acceptabel dat in de publieke ruimte nog uiterlijk vertoon plaatsvindt dat verband houdt met dergelijke verboden en ontbonden organisaties, gelet op de intimidatie die daarvan uitgaat of uit kan gaan. Deelneming aan de voortzetting van dergelijke organisaties, waaronder uiterlijk vertoon kan worden begrepen, is strafbaar gesteld in artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling geldt echter pas op het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk (definitief) is geworden. Zolang de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie nog openstaan en niet zijn afgewikkeld, kan tegen dergelijk uiterlijk vertoon dus niet op grond van het Wetboek van Strafrecht handhavend worden opgetreden. Dit ondanks het feit dat een civielrechtelijk verbod al wel in werking kan zijn getreden middels uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de uitspraak.
Om toch te kunnen optreden tegen de aanwezigheid van dit uiterlijk vertoon in de publieke ruimte, vanwege de impact die dat heeft op de openbare orde, is een verbodsbepaling opgenomen in de APV. Door strafbaarstelling in de APV kan daartegen handhavend worden opgetreden. Vanuit een oogpunt van openbare orde is het wenselijk om niet te wachten met het weren van zichtbare aanwezigheid van verboden/ontbonden organisaties uit de publieke ruimte tot een onherroepelijk vonnis voorhanden is.

Afdeling 4. TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN

Algemeen
Dienstenrichtlijn
De Dienstenrichtlijn is van toepassing op de horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, wel noodzakelijk en proportioneel is. In bijna alle gevallen gaat het bij horeca om vestiging van een openbare inrichting waarvoor artikel 9 van de Dienstenrichtlijn de 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 Dienstenrichtlijn. 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. Zie verder het commentaar bij artikel 1:8.
Proportionaliteit: voor de beantwoording van de vraag of een algemene regel niet volstaat voor de regeling van de horeca is de VNG van mening dat een algemene regel hier niet aan de orde is vanwege het persoonsgebonden aspect van de vergunning. Alleen door het stellen van vergunningvoorwaarden aan de ondernemer kan men 'het maatpak' leveren. Dit geldt ook voor de Bibob-toets. Het confectiepak voldoet hier niet. Zie ook ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350: Negatief Bibob-rapport geen vrijbrief voor negatieve vergunningbeslissing. Volgend op een negatief Bibob-rapport mag namelijk niet automatisch een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing worden genomen. De overheid dient eerst te toetsen of met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.
Vestiging: Op grond van overweging 37 is er overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ sprake van vestiging, als er een daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging wordt verricht. Aan die eis kan ook zijn voldaan als een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht of als er een gebouw wordt gehuurd van waaruit de ondernemer zijn activiteiten onderneemt.

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn vereist duidelijke, ondubbelzinnige, objectieve, vooraf bekendgemaakte, transparante en toegankelijke criteria om te voorkomen dat bestuursorganen hun bevoegdheden op willekeurige wijze uitoefenen.

Bestemmingsplan
Een regeling via het bestemmingsplan acht de VNG minder adequaat. Een bestemmingsplan ordent immers de ruimte en is niet bedoeld voor het handhaven van de openbare orde. Er mogen alleen ruimtelijk relevante factoren worden meegewogen. Het is natuurlijk mogelijk om in een bestemmingsplan een horecafunctie positief te bestemmen of juist uit te sluiten of per plangebied een maximumstelsel in het leven te roepen. En dat gebeurt ook. Maar de burgemeester kan op grond van de huidige regelgeving niet overgaan tot tijdelijke of algehele sluiting van de horecaonderneming in geval van (gevaar voor) verstoring van de openbare orde of om overlast buiten de inrichting tegen te gaan.

Natte en droge horeca
De reikwijdte van de DHW wordt bepaald door het begrip 'horecabedrijf' zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de DHW. Bedrijven waarin alcoholhoudende dranken bedrijfsmatig of anders dan om niet worden geschonken voor gebruik ter plaatse, hebben een vergunning nodig ex artikel 3 van de DHW. Die vergunningplichtige bedrijven duiden we aan met de term natte horeca.
In artikel 2:27, eerste lid, wordt de term 'openbare inrichting' gebruikt. Daaronder wordt ook de droge horeca verstaan: het schenken van niet-alcoholhoudende dranken – bijvoorbeeld lunchrooms of tearooms – en van licht alcoholische dranken voor gebruik elders, en het verstrekken van rookwaar. Dit laatste is opgenomen om ook coffeeshops onder de APV te laten vallen. In deze paragraaf worden coffeeshops dan ook als gewone openbare inrichtingen behandeld en zijn geen bijzondere bepalingen over coffeeshops opgenomen. Dat roept de vraag naar de verhouding met de Opiumwet op. De Opiumwet verbiedt immers de handel in drugs. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening op grond van de APV daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat overigens onverlet dat ten aanzien van coffeeshops - vanwege de effecten die met name

deze inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde - wel degelijk een specifiek beleid kan worden vastgesteld. Meer informatie hierover is te vinden in de infosheet Coffeeshopbeleid van het CCV (https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Drugsbeleid/Infosheet_BA_coffeeshopbeleid_aug2016.pdf.)
Daarnaast is het ook mogelijk om voor de exploitatie van bijvoorbeeld een internetcafé een exploitatievergunning van de burgemeester verplicht te stellen indien het internetcafé ook horeca-activiteiten ontplooit, zoals de exploitatie van een koffiehoek. Indien het internetbedrijf alleen internetdiensten aanbiedt, is er geen vergunning nodig. Zie ook onder 'Jurisprudentie'.

Zijn afhaalzaken openbare inrichtingen?
Zaken waar etenswaren worden verkocht of bereid die direct voor consumptie geschikt zijn maar waarin het niet mogelijk is om die etenswaren ter plekke te consumeren, vallen niet onder de definitie van 'openbare inrichting' in artikel 2:27, eerste lid. Het gaat bijvoorbeeld om traiteurs, pizzabakkers, sushi- of shoarmazaken die louter maaltijden op bestelling thuis afleveren of waar de maaltijden kunnen worden afgehaald. Dergelijke bedrijven vallen onder de Winkeltijdenwet en de lokale Winkeltijdenverordening. Voor deze zaken is dus geen horeca-exploitatievergunning nodig. In de Winkeltijdenverordening Hattem zijn de sluitingstijden opgenomen.

Bibob-toets en VOG
Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteitstoets mogelijk op grond van artikel 27, tweede lid, van de DHW juncto artikel 3, van de Bibob. De DHW geldt niet voor bedrijven waar geen alcohol wordt geschonken waaronder coffeeshops. In het kader van de vergunningplicht op grond van de APV is het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een VVOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.
Artikel 4 van het Besluit Bibob bepaalt in overeenstemming met de APV dat als inrichtingen, waarvoor de Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: "inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt". Dit zijn dus openbare inrichtingen zoals gedefinieerd in artikel 2:27. Dit betekent dat voor openbare inrichtingen in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek. Overigens mag een negatief Bibob-rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De overheid dient eerst te toetsen of met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).
De exploitant van de inrichting speelt een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Daarom kan het raadzaam zijn om een verplichting voor de aanvrager op te nemen om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. De leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook een werknemer.

Overige wet- en regelgeving
Op openbare inrichtingen zijn naast de regels van de DHW nog vele andere regels van toepassing. Onder andere de Wm, Wok, Opiumwet, Wro en Woningwet.
Meer in het bijzonder geldt het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit besluit vervangt het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Bij dit besluit is een aantal regels met betrekking tot geluid, vetlozingen, geur, opslag van koolzuur en afvalstoffen opgenomen. Nadere informatie is te vinden op: www.infomil.nl en www.khn.nl.

Geluidsnormen
Het Activiteitenbesluit milieubeheer geeft standaard geluidsnormen voor zowel bestaande als nieuwe horeca-inrichtingen. Bovendien kan de gemeente technische voorschriften stellen

aan een inrichting om aan de geldende geluidsnorm te voldoen. Daarnaast kan de gemeente afwijkende geluidsnormen voorschrijven voor de gehele activiteit of voor specifieke activiteiten, anders dan feestjes. Hierbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld aan de duur van de activiteit.
In paragraaf 6.5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn overgangsbepalingen opgenomen.
Stemgeluid van een terras (er zijn uitzonderingen!) en onversterkte muziek zijn vrijgesteld van de geluidsnormen. Voor onversterkte muziek geldt dat de gemeente bij verordening afwijkende regels kan stellen.
Voor horecaconcentratiegebieden blijft dezelfde mogelijkheid als onder het oude Besluit bestaan, namelijk dat er meer geluid mag worden geproduceerd.

Overige jurisprudentie
- Rb. Amsterdam 16-01-1998 en 19-01-1998, AB 1998, 222 en 223, Rb. Dordrecht 03-07-1998, JG 98.0202, Pres. Rb. Rotterdam 16-07-1998, ECLI:NL:RBROT:1998:AL0902 en Pres. Rb. Zutphen 14-09-1998, JG 98.0204. Een gemeentelijke verordening waarin een vergunningstelsel is opgenomen dat specifiek regels stelt ten behoeve van coffeeshops is in strijd met de Opiumwet.
- ABRvS 14-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7469. Burgemeester is bevoegd tot bestuursdwang, dit vergt wel zorgvuldigheid bewijsvoering. Afvoeren van gedooglijst is geen gedoogbesluit.
- Rb. Assen, 03/527BESLU, JG 04.0104. Weigering om af te wijken van beleidsregels om een nog niet gevestigde coffeeshop te gedogen is een Awb-besluit.
- ABRvS 24-03-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6089. Intrekken gedoogverklaring brengt niet-ontvankelijk verklaring met zich mee, zolang niet feitelijk handhavend is opgetreden.
- ABRvS 04-02-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2883. Uitoefening bestuursdwangbevoegdheid is mogelijk, het ontbreken van vastgesteld en gepubliceerd coffeeshopbeleid doet daar niet aan af.
- ABRvS 06-08-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787. Exploitant horeca-inrichting verantwoordelijk voor handelingen in zijn inrichting met betrekking tot handel in softdrugs. Inrichting gesloten.
- ABRvS 02-06-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0405. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting noopt.
- ABRvS 07-07-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP8138. Gebiedsontzegging in verband met overlast, die te maken heeft met de handel in en het gebruik van verdovende middelen, zijn gerechtvaardigd door het algemeen belang in een democratische samenleving.
- Rb. Groningen, AWB 03/90 GEMWT VEN, JG. 03.0064. Aankondiging bevel tot sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet is geen besluit in de zin van de Awb.
- ABRvS 08-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7067. Aan het ongegrond verklaren van een bezwaar tegen het schrappen van de lijst met gedoogde coffeeshops komt een gemeente niet toe, de bezwaarmaker is immers volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State niet-ontvankelijk.
- ABRvS 09-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5523. Een tapvergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niet aan af. Na overlijden vervallen de vergunning en gedoogverklaring.
- Pres. Rb. Rotterdam 02-08-2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA6684. Voor de exploitatie van een internetcafé is een exploitatievergunning van de burgemeester nodig indien het ook horeca-activiteiten ontplooit.
- Rb. Noord Holland 01-05-2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:3591. Een ijssalon zonder zitgelegenheid voor het eten van schepijs is detailhandel en geen horeca.

Artikel 2:27 Definitie
Zie voor een uitleg van het begrip ‘openbare inrichting’ hiervoor onder ‘Algemeen’, ‘Natte en droge horeca’.

Aan de definitie is waterpijpcafé toegevoegd. Hierdoor is de zogenaamde ‘shisha lounge’ expliciet als openbare inrichting in de zin van deze afdeling opgenomen. Het roken van een waterpijp 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 waterpijpactiviteiten ook vaak gedeald of illegaal gegokt 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 inrichtingen
Artikel 174 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen. Deze vergunning wordt daarom door de burgemeester verleend.

Vergunning voor onbepaalde tijd
Op grond van artikel 1:7 gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de horeca-exploitatievergunning. Indien de gemeente niettemin een tijdsduur wil verbinden aan de vergunning van bijvoorbeeld vijf of tien jaar, dan is het alleen op gronden ontleend aan dwingende reden van algemeen belang geoorloofd een termijn te stellen. Zie verder onder het algemeen deel bij deze afdeling.

Tweede lid
Als het bestemmingsplan 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. Strijd met het bestemmingsplan is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Blijkens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat. Weliswaar brengt dit 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 Wro is geen sprake.

Verplichte verklaring omtrent gedrag
De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden kan het raadzaam zijn om de verplichting op te nemen voor de aanvrager om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is.
Een VOG wordt aangevraagd bij de gemeente waar men staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Het Centraal Orgaan VOG geeft de verklaring namens de Minister van Justitie af.
Indien toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheden van de Bibob, zal de gemeente eerst zelf al het mogelijke moeten doen om de integriteit en achtergrond van de aanvrager te onderzoeken. Een belangrijk hulpmiddel kan daarbij de VOG zijn.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000
In het kader van de Vw 2000 dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt 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 rechtmatig verblijf blijkt. Zie voor overige informatie over dit onderwerp de toelichting bij artikel 1:8 onder het kopje Verificatieplicht Vreemdelingenwet.

Derde lid
Omdat de weigeringsgronden zoals genoemd 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 om de openbare orde gaat en om het woon- en leefklimaat. Het begrip openbare orde moet wel binnen de kaders van de Dienstenrichtlijn worden geïnterpreteerd.
Ook is slecht levensgedrag van de exploitant of leidinggevende een weigeringsgrond.

Woon- en leefsituatie in de omgeving
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.
Met welke aspecten de burgemeester rekening moet houden, staat omschreven in het derde lid. De weigeringsgronden woon- en leefmilieu en slecht levensgedrag valt onder de ‘rule of reason’ en mag daarom (bij een horecaondernemer die zich hier vestigt) ook op grond van de Dienstenrichtlijn als weigeringsgrond worden gehanteerd.

Slecht levensgedrag
Om discussie over strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond ‘slecht levensgedrag’ beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen. Bijvoorbeeld de beleidsregel dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed.

Jurisprudentie
- ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.
- ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; Voorzieningenrechter Raad van State 05-03-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn

Vierde lid
Voor een aantal categorieën van kleinschalige openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken, en waar de openbare orde evident niet in het geding is, is in de visie van de VNG geen vergunning nodig. Te denken valt aan tearooms, een ontbijthoekje bij de bakker, ijssalons, bedrijfskantines en -restaurants et cetera. Vooralsnog is gekozen om winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, uit te sluiten. De gemeente kan – indien gewenst - het toepassingsgebied verder beperken door in het artikel eisen te stellen aan de afmetingen van de ruimte.

Vijfde lid
Hier wordt een alternatief geïntroduceerd voor de openbare inrichtingen die onder de DHW vallen, de zogenaamde natte horeca. Indien deze in de afgelopen zes maanden geen ernstige overlast gegeven hebben, verleent de burgemeester aan dergelijke bedrijven ambtshalve of op verzoek een vrijstelling. De horeca-exploitatievergunning fungeert in dit systeem dan nog alleen als stok achter de deur voor de natte horecabedrijven die ernstige overlast geven. Tegen de verlening van zo'n vrijstelling staat bezwaar en beroep open. De burgemeester kan de vrijstelling ambtshalve verlenen. Daardoor hoeft de vergunninghouder de vrijstelling niet aan te vragen.
Geeft een horecabedrijf alsnog ernstige overlast, dan trekt de burgemeester de vrijstelling in. Het bedrijf heeft dan een vergunning nodig en zal die dus moeten aanvragen. Zolang de vergunning niet is verleend, zal het bedrijf gesloten moeten blijven.
Op de natte horecabedrijven die op het moment van inwerkingtreding van deze bepaling al over een horeca-exploitatievergunning beschikken, zijn de weigeringsgronden genoemd in het tweede en derde lid, niet van toepassing; anders hadden zij de vergunning immers niet gekregen. Horecabedrijven die zich nieuw in de gemeente willen vestigen krijgen in beginsel het vertrouwen; ze krijgen dus een vrijstelling voor een proefperiode van een half jaar. Als het bedrijf in die periode geen ernstige overlast heeft veroorzaakt, krijgt het dezelfde permanente vrijstelling als de andere reeds aanwezige bedrijven. Als het wel overlast veroorzaakt, gaat het alsnog onder de vergunningplicht vallen.
Uiteraard kan de gemeente de duur van een half jaar naar eigen bevinding aanpassen.
Voor de zogenaamde droge horeca – waar geen alcohol geschonken wordt – blijft de horeca-exploitatievergunning wel van toepassing. Deze vergunningplicht op grond van de APV maakt het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een VOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Zevende lid
Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Hier is er vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om de lex silencio positivo van toepassing uit te zonderen. Het gaat hier om een vergunning voor met name horeca-inrichtingen (eerste lid) en om vrijstelling van die vergunningplicht (vijfde lid). Het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu onwenselijk zijn als deze zonder een op de inrichting afgestemde vergunning kunnen openen.

Achtste lid
Om te voorkomen dat bestaande inrichtingen onnodig worden belast en, door de wijziging van de APV, een exploitatievergunning moeten aanvragen, is overgangsrecht opgenomen. Openbare inrichtingen welke voor 01 maart 2021 gevestigd waren in Hattem hoeven (nu) geen exploitatievergunning aan te vragen. Het overgangsrecht vervalt overigens als er sprake is van grote veranderingen/wijzigingen in de exploitatie of de inrichting zulks ter beoordeling van de burgemeester.

Jurisprudentie
- ABRvS 24-03-1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2622. Strijd met het bestemmingsplan is als weigeringsgrond aanvaardbaar.

- ARRS 22-05-1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9857, ARRS 08-01-1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0017 en ABRvS 24-01-1995, ECLI:NL:RVS:1995:AP9517. Aannemelijk is dat de aantasting van de woon- en leefsituatie wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van het totale aantal inrichtingen.
- ABRvS 17-06-1997, ECLI:NL:RVS:1997:AP7172. Voorschrift in terrasvergunning, waarbij op dagen dat er evenementen zijn aan het gebruik van de weg voor dat doel prioriteit wordt gegeven, dient doelmatig gebruik en beheer van de weg.
- ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3681en ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0269 (Nijmegen). Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen.
- ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0274. De burgemeester heeft terecht vergunning verleend voor de exploitatie van een terras van bepaalde afmetingen en aan deze vergunning in verband met het belang van de verkeersveiligheid een voorwaarde inzake wijze van bediening verbonden.
- ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0261. Het college is niet bevoegd tot het nemen van besluiten op aanvragen om terrasvergunningen.
- ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8501. Internetdiensten trekken een zelfstandige stroom bezoekers; internetcafé komt niet in aanmerking voor vergunning op grond van de DHW.
- Rb. Roermond 30-12-2004, ECLI:NL:RBROE:2004:AU0457. Weigering op grond van gemeentelijk onderzoek als gevolg van de Bibob.
- ABRvS 09-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5523. Een APV vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niets aan af. Na overlijden vervalt vergunning en gedoogverklaring.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

Eerste lid

Artikel 2:29 voorziet in een sluitingsregeling. Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare inrichtingen vaststellen in het belang van de openbare orde. Deze bevoegdheid houdt ook in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag. Volgens HR 22-07-1960, AB 1961, p. 15, belet dit artikel de raad niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor de sluitingstijden van cafés en dergelijke mits de grond voor de afwijking van de voor de andere dagen geldende regeling niet gelegen is in het bijzondere karakter van de zondag. Volgens de Hoge Raad beoogt de Zondagswet naar haar strekking niet de gemeentelijke wetgever te beperken in zijn bevoegdheid om ter afwering van verstoring van de openbare orde voorzieningen te treffen.
De sluitingsbepalingen betreffen de gedeelten van de inrichting, waarin de eigenlijke horecawerkzaamheden worden uitgeoefend: een op het trottoir gesitueerd terras behoort wel tot de inrichting, de zich boven de inrichting bevindende woning van de exploitant niet. Ook sportkantines, sociëteiten, clublokalen, verenigingsgebouwen en dergelijke zijn als inrichting aan te merken.
Het besloten karakter van een horecabedrijf kan de veronderstelling wekken dat de in de APV opgenomen sluitingstijden niet van toepassing zijn op dat bedrijf: immers, volgens de jurisprudentie kan een gemeentelijke verordening geen activiteiten betreffen die elk karakter van openbaarheid missen. Dit kan echter niet worden gezegd van activiteiten die een weerslag hebben op een openbaar belang, waarvan ook sprake is bij besloten horecabedrijven. De sluitingsuurbepaling ziet niet op activiteiten binnen het bedrijf, maar op de (nadelige) invloed die daarvan uitgaat op de omgeving: bijvoorbeeld in de vorm van

overlast van komende en gaande bezoekers (het aan en afrijden van auto's, het slaan met portieren, claxonneren, menselijk stemgeluid en dergelijke).

Uitvoering
Het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering heeft in het kader van de sluitingsuren van inrichtingen aanleiding gegeven tot veel jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de uitspraak ABRvS 02-09-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471 (Oploo, Sint Anthonis en Ledeacker) stond de vraag centraal of de burgemeester bevoegd was een permanente ontheffing te verlenen van het verbod uit de APV. De Afdeling heeft over de bevoegdheidsafbakening tussen de raad en burgemeester aangegeven dat de raad in het APV-artikel in het geheel geen grenzen stelt aan de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Noch uit de tekst van het APV artikel, noch anderszins blijkt dat de ontheffing bijvoorbeeld slechts in bijzondere omstandigheden of in incidentele gevallen door de burgemeester mag worden verleend.
De visie van verweerder dat hij zich op het terrein van de gemeentelijke wetgever zou bewegen, zou naar het oordeel van de Afdeling slechts opgaan indien hij aan alle inrichtingen in de gemeente onbeperkt ontheffing van het in het desbetreffende APV-artikel vervatte verbod zou verlenen. In dat geval zou verweerder immers de door de raad vastgestelde sluitingsuren als vermeld in artikel 56 (thans: 2:29), eerste lid, van de APV in feite ter zijde stellen. De Afdeling kan daarom niet inzien waarom de burgemeester de bevoegdheid zou missen het verzoek om ontheffing in te willigen.

Vierde lid
In dit lid heeft de burgemeester de mogelijkheid om in de exploitatievergunning te bepalen dat het horecabedrijf gebruik mag maken van de glijdende sluitingsuren. Dit houdt in dat het horecabedrijf tot 03.00 uur open mag zijn en er na 01.00 uur geen bezoekers meer mogen worden toegelaten.

Vijfde lid
Dit lid biedt de mogelijkheid om voor cafetaria’s en shoarmazaken, in afwijking van het eerste lid, toe te staan dat bezoekers tot 02.00 uur mogen worden binnengelaten en bepalen dat het horecabedrijf tussen 03.00 en 07.00 uur gesloten moet zijn. Een andere mogelijkheid is het bepalen van de sluitingstijd tussen 02.00 en 07.00 uur, in afwijking van het eerste lid toestaan. Dit moet dan worden opgenomen in de exploitatievergunning. In het horecabedrijf mag enkel alcoholvrije drank en/of geringe eetwaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt.

Zesde lid
Terrassen moeten tussen 00.00 en 07.00 uur gesloten zijn. Er mogen dan geen bezoekers worden toegelaten of verblijven, ook mogen geen dranken, etenswaren of rookwaren worden verstrekt.

Zevende lid
Voor het horecagedeelte geldt dezelfde sluitingstijd als voor de winkel om te voorkomen dat de horeca-activiteiten na sluitingstijd worden voortgezet.

Achtste lid
Een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:27 kan vergunningplichtig zijn ingevolge de Wm of onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen. Aan een krachtens de wet te verlenen vergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden dan wel nadere eisen worden gesteld ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting. De sluitingsbepalingen van de APV gelden derhalve niet voor zover de op de Wm gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

Wat betekent dit voor de reikwijdte van de APV-bepalingen?

De Wm beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van alle nadelige gevolgen voor het milieu door het in werking zijn van krachtens die wet aangewezen inrichtingen. De raad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen, indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen.
De raad kan dus niet aanvullend via de APV gevaar, schade of hinder of andere belangen die onder het begrip ‘bescherming van het milieu’ vallen, tegengaan die worden veroorzaakt door een inrichting die vergunningplichtig is ingevolge de Wm.

Negende lid
Enerzijds gaat het hier om een relatief overzichtelijk besluit dat op zich tijdig genomen kan worden. Anderzijds zou een stilzwijgend verleende ontheffing zeer onwenselijk zijn voor omwonenden en andere ondernemers. De lex silencio positivo is hier van toepassing uitgezonderd.

Jurisprudentie
- Vz. ARRS 21-12-1992, ECLI:NL:RVS:1992:AQ1344. Een in naam besloten club die wel in hoge mate voor het publiek toegankelijk is, moet voldoen aan de sluitingstijden van de APV.
- Rb. Breda 03-12-1997, ECLI:NL:RBBRE:1997:ZF0555. Beleid op basis waarvan coffeeshops, in tegenstelling tot andere horecabedrijven, vanaf 20:00 uur gesloten moeten zijn is noch in strijd met de Winkeltijdenwet noch anderszins onredelijk. Een coffeeshop is geen winkel. Hij is immers in hoofdzaak ingericht als een bedrijf waar gekochte waren ter plaatse worden genuttigd.
- ARRS 02-09-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471. Sluitingstijden in de APV stellen geen grenzen aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen.
- ARRS 19-01-1984, ECLI:NL:RVS:1984:AM7699. De ontheffing van de burgemeester mag geen permanent karakter hebben en niet alle in de gemeente aanwezige inrichtingen betreffen.
- ABRvS 29-10-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AM5381. Herhaalde overtreding van sluitingstijd leidt tot onmiddellijke sluiting horecabedrijf.
- ABRvS 02-03-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6323 (Edam/Volendam). De plaatsing van een artikel heeft een uitstraling naar de wijze waarop het gelezen moet worden.
- ABRvS 24-10-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3487. De systematiek van een APV is van belang voor het antwoord op de vraag op welke gronden de ontheffing of vergunning mag worden geweigerd. De ontheffing van sluitingstijden is geregeld binnen het hoofdstuk ‘Openbare orde’ en geplaatst in de afdeling ‘Toezicht op openbare inrichtingen’. De burgemeester heeft niet in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat de door hem genoemde omstandigheden een gevaar opleveren voor de openbare orde in verband met het toezicht op openbare inrichtingen.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingsuur, tijdelijke sluiting

Op grond van dit artikel kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid en gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijke andere sluitingstijden vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen. Dit artikel moet los gezien worden van artikel 13b Opiumwet. Tijdelijke sluiting van openbare inrichtingen vindt zijn grondslag in artikel 174 van de Gemeentewet. \in gevallen waarbij dus de openbare orde in het geding is, kan een openbare inrichting tijdelijk worden gesloten. Dat kan ook het geval zijn indien er situaties zijn waarbij, vanwege ondermijnende activiteiten, de betreffende inrichting een sleutelrol vervult. De genoemde sluitingsgronden moeten dan vanzelfsprekend aan de orde zijn.

Eerste lid
Artikel 174 van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de bevoegdheid om een of meer horecabedrijven tijdelijk afwijkende sluitingsuren op te leggen of tijdelijk te sluiten. Aanleiding

voor tijdelijke afwijking of sluiting 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 horecabedrijven. Wel beperkt de bevoegdheid zich tot het tijdelijk vaststellen van afwijkende sluitingstijden of tot tijdelijke sluiting.

Tweede lid
Hoewel de wetgever er bij de invoering van de Wet 'Damocles' (artikel 13b van de Opiumwet) vanuit is gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of exploitatieverordeningen) hun geldigheid behouden omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is, lijkt het raadzaam door middel van het bepaalde in het tweede lid buiten twijfel te stellen dat niet in dezelfde situaties kan worden opgetreden als waarvoor artikel 13b van de Opiumwet is bedoeld. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het CCV www.hetccv.nl.
Ook de Wet Victor is van belang. Deze wet houdt in dat het college de bevoegdheid krijgt om de eigenaar van een pand dat is gesloten op grond van de APV, artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling, dan wel om verbeteringen aan te brengen. Als de verstoring van de openbare orde of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan in het uiterste geval zelfs overgegaan worden tot onteigening.
In de Wet Victor is ook bepaald dat sluitingen op grond van artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers, conform artikel 3:16 van het BW. Merkwaardig genoeg geldt deze inschrijvingsplicht niet voor de sluitingen op grond van de APV.

Jurisprudentie
- ARRS 15-06-1984, ECLI:NL:RVS:1984:AH0402. Artikel 174 van de Gemeentewet geeft aan de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid. Wenselijk om ook in de APV een sluitingsbepaling op te nemen.
- ABRvS 23-05-1995, ECLI:NLRVS:1995:AN4389. Sluitingsmaatregel heeft geen punitief karakter en is niet onevenredig zwaar.
- Vz. ARRvS 26-08-1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2898 en ABRvS 05-07-1996, JG 96.0266. Sluitingsbevel zonder tijdsbepaling voldoet niet aan artikel 221 van de Gemeentewet (oud).
- Vz. ABRvS 05-09-1997, Gst. 1998, 7069, 4. Terechte sluiting voor onbepaalde tijd van coffeeshop die het nuloptiebeleid overtreedt.
- ABRvS 04-07-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6835. Terechte sluiting van horecagelegenheid voor de duur van een jaar wegens handel in harddrugs. Persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant daarbij (bij handel in harddrugs) is niet van belang.
- Pres. Rb. Rotterdam 05-09-1997, JG 97.0209. Terechte sluiting van twee horeca-inrichtingen en intrekking van de exploitatievergunningen wegens smokkel van illegalen. Aantasting van de openbare orde.
- ABRvS 06-02-1997, JG 97.0075. Bij uitoefening sluitingsbevoegdheid hoeft burgemeester geen strikte strafrechtelijke bewijsregels in acht te nemen.
- ABRvS 11-06-1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3389. Sluiting is geen 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Inzage in geanonimiseerde getuigenverklaringen en politierapporten is dan ook niet strijdig met het 'fair trial'-beginsel.
- Pres. Rb. Breda 27-01-1998, JG 98.0096. In bestuursrechtelijk geding moeten wel de juistheid van de feiten en zorgvuldigheid van het besluit kunnen worden getoetst.
- Pres. Rb. Haarlem 16-11-2001, ECLI:NL:RBHAA:2001:AD5792. Terechte sluiting van een discotheek op grond van artikel 2.3.1.5 van de APV van Zaanstad, nu is gebleken dat de situatie rond het gebruik van partydrugs uit een oogpunt van te beschermen gezondheidsbelangen onbeheersbaar is.

- Rb. Den Haag 10-05-2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AT6239. Het (tijdelijk) sluiten van een horecabedrijf enkele weken nadat een overtreding van de sluitingsuren heeft plaatsgehad, is geen reparatoire maatregel maar een punitieve sanctie, waar de waarborgen van artikel 6 van het EVRM op zien.
- ABRvS 11-05-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5345. Het intrekken van de horecavergunning (voor een bedrijf dat geen alcohol verkoopt) vanwege het feit dat de aanvrager niet voldoet aan eisen ten aanzien van zedelijk gedrag, is geen punitieve sanctie en daarom niet in strijd met artikel 6 van het EVRM.
- ABRvS 09-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5485. Bij een beslissing van de burgemeester om een horeca-inrichting te sluiten toetst de rechter terughoudend.
- ABRvS 15-09-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2177. Het niet voorkomen van overlast in de omgeving van een coffeeshop reden voor tijdelijke sluiting.
- ABRvS 05-01-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730. De aanwezigheid van cocaïne leidt tot onmiddellijke sluiting en het schrappen van de gedooglijst van een coffeeshop.
- Rb. Breda 05-11-2004, ECLI:NL:RBBRE:2004:AR6323. Eén pistoolschot is nog geen reden tot sluiting.
- ABRvS 13-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3727. Aantreffen van harddrugs leidt tot onmiddellijke sluiting van coffeeshop. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol.
- ABRvS 18-05-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5655. Schietincident bij overval is reden voor tijdelijke sluiting. Is een reparatoire maatregel, gericht op herstel van de openbare orde, waarbij de persoon van de coffeeshophouder geen rol speelt.
- Vz. Rb Midden-Nederland 03-01-2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:8. Sluiting van een club voor zes maanden in verband met geweldsincidenten. Vuurwerkincident is een ernstig geweldsincident (categorie 1). Het beleid van de gemeente is niet kennelijk onredelijk. Geen bijzondere omstandigheden op grond waarop de gemeente moest afwijken van het beleid.

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 richt zich tot de (potentiële) bezoeker (niet het personeel) 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 WvSr (lokaalvredebreuk).

Onder c
Het gestelde onder c richt zich tot de exploitant.

Zwarte lijst
Het verschijnsel "zwarte lijst" heeft enkele malen de publiciteit gehaald als instrument ter handhaving van de openbare orde in het algemeen en van de orde in inrichtingen in het bijzonder, dat op individuele bezoekers is gericht.
Al uit HR 02-06-1924, NJ 1924, p. 901, blijkt dat een verbod om personen in een tapperij te laten verblijven die zich aan alcoholhoudende drank plegen te buiten te gaan, de openbare orde betreft.
In ARRS 19-06-1984, AB 1985, 215 komt aan de orde hoe het hanteren van de zwarte lijst zich verhoudt tot de internationale verdragen en tot de huishouding van de gemeente. Kort gezegd oordeelde de Afdeling dat, mede gezien de achtergrond van het bestreden besluit en het feit dat het verbod slechts deels betrekking heeft op het verblijf van appellant in het jongerencentrum waar deze als vrijwilliger werkzaam was, het gehanteerde middel evenredig

is te achten tot het daarmee beoogde doel, te weten de bescherming van de openbare orde, en dat het genomen besluit noodzakelijk kan worden geacht ter bescherming van dat belang. Het instrument van de zwarte lijst wordt weinig toegepast. Indien gewenst, zou in de APV de volgende bepaling kunnen worden opgenomen:

1. Het is de houder van een openbare inrichting, als bedoeld in artikel 2:27, eerste lid, verboden in die inrichting toe te laten of te laten verblijven niet tot zijn gezin behorende personen, die naar het oordeel van de burgemeester misbruik van alcoholhoudende drank plegen te maken en wier namen als zodanig schriftelijk door de burgemeester aan die houder zijn opgegeven.
2. Het is aan een persoon wiens naam ingevolge het bepaalde in het eerste lid door de burgemeester aan de houders van openbare inrichtingen, als bedoeld in artikel 2:27, eerste lid, is opgegeven, verboden zich in een dergelijke inrichting te bevinden nadat hij schriftelijk door de burgemeester van dit verbod in kennis is gesteld.
3. Het verbod in het tweede lid geldt voor een bepaalde periode, die niet langer is dan een jaar.

Volgens Ktr. Tilburg 22-03-1989, NJ 1989, 585, is een toegangsverbod van onbepaalde duur strijdig met artikel 5 van het EVRM. In verband daarmee verdient het aanbeveling bovenstaande modelbepaling uit te breiden.
De bepaling onder c is bedoeld om te voorkomen dat het terras een tappunt wordt voor passanten. Omdat de tekst ten onrechte de suggestie wekte dat staanplaatsen op het terras niet zouden mogen is die in 2014 aangepast.

Jurisprudentie

- Wnd. Vz. 16-09-1982, AB 1983, 38 en Wnd. Vz. 30-03-1983, KG 1983, 195. Instrument van de zwarte lijst wordt toelaatbaar geacht.
- Hetgeen in dit artikel onder b staat vermeld wordt meestal in de vergunningsvoorschriften opgenomen. Hier is het als algemene regel geformuleerd. Naar wens kunnen andere algemene regels worden toegevoegd.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

Dit artikel betreft een verbod van heling. Het is bekend dat in sommige cafés regelmatig gestolen goed wordt verhandeld.
In een aantal grote steden doet zich het verschijnsel voor dat drugverslaafden naar bepaalde cafés gaan om daar gestolen goederen aan de man te brengen. Artikel 2:32 sluit aan op het in artikel 14 DHW 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 exploitant (en niet voor de handelaar), kan dit artikel niet worden gebaseerd op artikel 437ter of artikel 437 van het WvSr. Het artikel is vastgesteld op basis van artikel 149 van de Gemeentewet, terwijl de strafsanctie is gebaseerd op artikel 154 van de Gemeentewet.

Jurisprudentie

- ABRvS 15-07-1996, AB 1996, 414. Sluiting café in verband met heling; burgemeester moet aan het sluitingsbevel ten grondslag liggende feiten voldoende aannemelijk maken.
- Pres. Rb. Rotterdam 07-04-1995, JG 95.0202. Terechte sluiting snackloket in verband met heling. Bekendmaking van de sluiting dient geen enkel doel.

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

Het begrip ‘openbare inrichting’ als omschreven in artikel 2:27 ziet ook op inrichtingen die niet voor het publiek toegankelijk zijn, zoals besloten sociëteiten en gezelligheidsverenigingen. Gelet op artikel 174 van de Gemeentewet is in dat geval niet de burgemeester maar het college het bevoegde bestuursorgaan. De tekst is in overeenstemming gebracht met die van artikel 174 van de Gemeentewet.

Artikel 2:34 Glasoverlast

De overlast speelt met name tijdens evenementen en het uitgaan in de weekenden. Het urgentste probleem is het feit dat er glas (drinkglazen en glazen flessen) op straat belandt. Niet altijd is duidelijk of dat glas afkomstig is uit horecabedrijven, supermarkten of van huis wordt meegenomen.
Weggegooid glaswerk brengt risico's met zich mee. Bij valpartijen kan het verwondingen veroorzaken, maar het kan ook als steekwapen worden gebruikt. Naast deze risico's zijn extra opruimwerkzaamheden nodig om de glasresten tussen de bestrating te verwijderen.

Afdeling 5. REGULERING PARACOMMERCIËLE RECHTSPERSONEN EN OVERIGE AANGELEGENHEDEN UIT DE DRANK- EN HORECAWET

Inleiding
Deze afdeling bevat medebewindbepalingen die zijn gebaseerd op de artikelen 4, 25a, 25b, 25c en 25d van de DHW. Hoewel de APV voor het overgrote deel uit autonome bepalingen bestaat is er voor gekozen om deze medebewindbepalingen daarin op te nemen omdat dit vanuit praktisch oogpunt een logische stap is. Immers, de APV regelt al aanverwante zaken zoals de horeca-exploitatievergunning, sluitingstijden en dergelijke.

Oneerlijke mededinging
De op basis van artikel 4 van de DHW door gemeenten te stellen regels met betrekking tot de paracommerciële horecabedrijven dienen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. Uit de MvT (Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 10) blijkt dat de regering ervan uitgaat dat de gemeenten de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht zullen nemen en geen onnodige beperkingen zullen opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.
Concreet komt het er op neer dat de gemeentelijke uitwerking moet leiden tot regels die op z'n minst in enige mate bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke mededinging. Of in bepaalde gevallen sprake zal zijn van oneerlijke mededinging is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Bij de aanzienlijke ruimte die dit uitgangspunt biedt zal de gemeentelijke uitwerking verder overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur plaats moeten vinden. Er is dus aanzienlijke ruimte voor een afweging van belangen, die enerzijds niet tot het volledig uitbannen van oneerlijke mededinging hoeft te leiden en anderzijds niet tot het volledig ongemoeid laten van oneerlijke mededinging mag leiden.

Verplichte en niet verplichte bepalingen
Een regeling op grond van artikel 4 van de DHW, in deze verordening uitgewerkt in artikel 2:34b, is verplicht. Dat geldt niet voor de artikelen 2:34c tot en met 2:34f, die gebaseerd zijn op de artikelen 25a, 25b, 25c en 25d van de DHW. Daarnaast hebben deze bepalingen niet als doel het tegengaan van oneerlijke mededinging, maar het tegengaan van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

Bestuurlijke boete, strafbaarstelling en bestuursdwang
Uit de eerder aangehaalde MvT blijkt dat aan de bestaande arrangementen niets verandert als het gaat om de afbakening tussen bestuursrechtelijke handhaving via bestuurlijke boeten en strafrechtelijke handhaving op grond van de WED. "Uitgangspunt is en blijft dat de handhaving van de DHW zal geschieden door het opleggen van bestuurlijke boeten. Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het OM om via de WED af te doen: de WED voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zolang dit duale stelsel bestaat heeft deze situatie zich nog geen enkele keer voorgedaan. We mogen constateren dat tot op heden het duale stelsel in het kader van de DHW probleemloos functioneert."

De grondslag voor het opleggen door de burgemeester van een bestuurlijke boete voor overtreding van onder meer de op basis van deze modelverordening vastgestelde bepalingen is artikel 44a van de DHW. Op grond van datzelfde artikel 44a kan de burgemeester ook voor overtreding van een aantal andere bepalingen uit de DHW een bestuurlijke boete opleggen. Informatie over de toepassing van de bestuurlijke boete vindt u op de website van het Expertisecentrum handhaving DHW van de NVWA, http://www.handhavingdhw.nl, onder FAQ.
Overtredingen van de op basis van deze verordening aan de APV toegevoegde bepalingen zijn strafbaar als overtredingen op grond van artikel 2, vierde lid, juncto 1, onder 4˚, van de WED. De desbetreffende artikelen zijn daarom niet in de opsomming van overtredingen in hoofdstuk 6 ‘Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen’ opgenomen.
In artikel 44 van de DHW is voorts bepaald dat de Minister en de burgemeester bestuursdwang kunnen toepassen ter handhaving van de verplichting om een toezichthouder alle medewerking te verlenen bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb).

Toezichthouders
De toezichthouders worden benoemd door de burgemeester. Zij kunnen worden vermeld in artikel 6:2. Op grond van artikel 42 van de DHW hebben zij de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als de toezichthouder vermoedt dat daar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank aan particulieren wordt verstrekt of als dat daadwerkelijk gebeurt.

Artikel 2:34a Definities
De definities uit de DHW werken door in de op de DHW gebaseerde regelgeving. Ter verduidelijking is een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen, waaruit tevens blijkt dat deze definities enkel voor afdeling 5 gelden. Het gaat om de volgende definities.
- alcoholhoudende drank: de drank die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan een half volumeprocent uit alcohol bestaat.
- horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse. In afdeling 4 (toezicht op openbare inrichtingen) wordt de term horecabedrijf niet gebruikt, maar de term openbare inrichting. Uit de definitie in artikel 2:27 blijkt dat onder openbare inrichtingen niet alleen horecabedrijven als bedoeld in de DHW vallen, maar ook bedrijven waar alleen alcoholvrije drank wordt geschonken, of rookwaar voor gebruik ter plaatse wordt versterkt (coffeeshops), of zwak-alcoholhoudende drank om mee te nemen wordt verkocht (snackbars en dergelijke). Op de horecabedrijven in de zin van de DHW is dus zowel afdeling 4 als afdeling 5 van toepassing.
- horecalokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.
- inrichting: de lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte.
- paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf.
- sterke drank: de drank, die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor vijftien of meer volumenprocenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn.
- slijtersbedrijf: de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse, al dan niet gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank voor gebruik elders dan ter plaatse of

met het bedrijfsmatig verrichten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere handelingen.
- zwak-alcoholhoudende drank: alcoholhoudende drank, met uitzondering van sterke drank.

Artikel 2:34b Regulering paracommerciële rechtspersonen
Artikel 4 van de DHW 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 DHW 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 DHW 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. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is aangegeven betekent dit dat de gemeentelijke uitwerking moet leiden tot regels die op z'n minst in enige mate bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke mededinging.

Op grond van artikel 4, vierde lid, van de DHW 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).
De DHW valt onder de Dienstenwet en ingevolge artikel 28, eerste lid, van die wet is de lex silencio positivo van toepassing op vergunningen (daar zijn ontheffingen ook onder begrepen), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Artikel 4, zesde lid, van de DHW zondert de toepasselijkheid van paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht echter uit voor aanvragen om ontheffing als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van die wet.

Lid 6 verbiedt het verstrekken van sterke drank door de paracommerciële rechtspersoon. Dit is uitvoering van artikel 4 DHW. Daarvoor is gekozen omdat jongeren paracommerciële inrichtingen, zoals sportverenigingen, veel bezoeken. Het is ook wenselijke en onderscheid te maken tussen paracommerciële inrichtingen en commerciële inrichtingen waaraan zwaardere eisen worden gesteld, die geen subsidies ontvangen, geen fiscale voordelen genieten en geen gebruik kunnen maken van barvrijwilligers. Ook moeten commerciële inrichtingen aan meer regels voldoen om de gezondheid van de bezoekers zoveel mogelijk te waarborgen. Het is daarom uit het oogpunt van oneerlijke concurrentie niet wenselijk dat paracommerciële inrichtingen dezelfde mate van vrijheid in het verstrekken van alcoholhoudende drank krijgen als commerciële inrichtingen.
Daarnaast was er in de oude drank- en horecaverordening, vastgesteld door de raad op 16 april 2004, al een verbod gesteld op het verstrekken van sterke drank bij verschillende paracommerciële inrichtingen, waaronder onderwijsinrichtingen, jeugd- of jongerenorganisaties en sportorganisaties of –instellingen. Dit verbod is in 2004 opgenomen in de Drank- en Horecaverordening, omdat onderwijsinstanties, jeugd- of jongerenorganisaties en sportorganisaties of –instellingen plaatsen zijn waar jongeren makkelijk naar binnen gaan en het niet wenselijk is dat jongeren daar in aanraking (kunnen) komen met sterke drank. Krachtens artikel 25a van de wet kan bij de gemeentelijke verordening het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank

worden verboden. Gelet op de belangen die worden gediend met een matig alcoholgebruik onder jongeren, naast het oogpunt van oneerlijke concurrentie, is in dit artikel het verbod op het schenken van sterke drank overgenomen uit de Drank- en Horecaverordening 2004. In verband met eenduidige regelgeving is het toepassingsgebied verruimd tot alle paracommerciële instellingen.

De burgemeester kan een tijdelijke ontheffing van dit verbod verlenen met voorschriften en beperkingen. Dit maakt maatwerk mogelijk. Het 'nee, tenzij'-principe geniet uit preventief oogpunt de voorkeur. Bovendien wordt daarmee oneerlijke concurrentie zoveel mogelijk tegengegaan.
De mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen moet zeer terughoudend worden toegepast. Het spreekt daarbij vanzelf dat toepassing hiervan uiterst zorgvuldig moet worden gemotiveerd.
De lex silencio positivo is niet van toepassing. De ontheffing wordt niet stilzwijgend verleend.

Artikel 2:34c Beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven
Overeenkomstig artikel 25a, tweede lid, aanhef en onder b, van de DHW wordt de burgemeester de bevoegdheid verleend om voorschriften aan de vergunning te verbinden of deze te beperken tot zwak-alcoholhoudende drank, als dit vanwege de handhaving van de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid en de volksgezondheid nodig is.

Artikel 2:34d
(Vervallen)

Artikel 2:34e
(Vervallen)

Artikel 2:34f Verbod 'happy hours'
Dit artikel is gericht op prijsacties in de horeca. Er is bij dit artikel vanuit gegaan dat stunten met de prijs van alcoholhoudende consumpties er enkel op is gericht om meer te verkopen. Meer verkopen betekent meer drinken. Ook jeugd die weinig te besteden heeft wordt zo uitgedaagd te experimenteren met (te)veel drank. Happy hours (drank tegen een geringe prijs, bijvoorbeeld 2 voor de prijs van 1), gratis drinken (ladies nights) of drank gratis bij een bestelling (gratis alcoholhoudende drankje bij een andere bestelling) zijn voorbeelden van prijsacties in de horeca.
Achtergrond van dit artikel is dat prijsacties in de horeca ter bevordering van de verkoop van grotere hoeveelheden alcohol, meer dan men gebruikelijk is te drinken op dat moment, aanzet tot een grotere consumptie op langere termijn. Nieuw is dat idee niet. In het regionaal en lokaal horeca-convenant was al de volgende bepaling opgenomen: "De horeca organiseert geen verkoopbevorderende activiteiten die onverantwoord alcoholgebruik stimuleren". Deze bepaling wordt nu in de regelgeving opgenomen met een meer specifieke afbakening van het begrip 'verkoopbevorderende activiteit'.

Artikel 25d van de wet biedt gemeenten voortaan de mogelijkheid prijsacties in de horeca gedeeltelijk te beperken. Hoewel de wet toestaat dat de gemeente het verbod op extreme prijsacties beperkt tot prijsacties van een bepaalde aard, bijvoorbeeld alleen een verbod op Ladies Nights, is daar niet voor gekozen. Gemeenten kunnen de bepaling alleen inzetten ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde. Desgewenst kan de bepaling ook alleen gelden voor een bepaald deel van de gemeente.

Tegelijkertijd stelt de wet een bovengrens in wat de gemeente kan verbieden: de verbodsbepaling kan alleen betrekking hebben op het bedrijfsmatig en anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaliteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd. Dus de actie '3 voor

de prijs van 2’ is wel toegestaan (immers, dit is 66% van de reguliere prijs), maar ‘2 voor de prijs van 1’ niet.
De prijs die ‘gewoonlijk wordt gevraagd’ is af te leiden van de verplicht door de horecalokaliteit te voeren prijslijst. Dit artikel ter beperking van prijsacties is niet van toepassing op evenementen met een artikel-35 ontheffing.

Afdeling 6. TOEZICHT OP INRICHTINGEN TOT HET VERSCHAFFEN VAN NACHTVERBLIJF

Artikel 2:35 Definitie
Inrichting
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
Artikel is op verzoek van de driehoek Veluwe Noord opgenomen en spreekt voor zich.

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister
Op grond van artikel 438 van het WvSr 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 WvSr 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 sinds 25 mei 2018 geldende AVG heeft, net als de daarvoor geldende Wbp, als uitgangspunt dat er niet meer wordt uitgevraagd dan nodig. Er worden alleen de gegevens uitgevraagd die artikel 438 van de WvSr noemt.

Afdeling 7. TOEZICHT OP SPEELGELEGENHEDEN

Artikel 2:38a Definities
Eerste lid
Het begrip ‘speelgelegenheid’ 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 Wok is een uitputtende regeling neergelegd voor de kansspelen 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. Deze restcategorie van speelgelegenheden voor behendigheidsspelen wordt hier bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden, waarop de Wok geen betrekking heeft.

Tweede lid
In deze afdeling voorkomende begrippen die in de Wok zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in die wet. Artikel 30 en artikel 30c, 4e lid, van de wet bevatten definities van:
- speelautomaat (onderdeel a);
- behendigheidsautomaat (onderdeel b);
- kansspelautomaat (onderdeel c);
- hoogdrempelige inrichting (onderdeel d);

- laagdrempelige inrichting (onderdeel e).

Artikel 2:39 Speelgelegenheden
Eerste, tweede en derde lid
De vergunningplicht geldt voor het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid, waarop de Wok niet van toepassing is. Artikel 2:39 heeft het beschermen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat als doel.

Jurisprudentie
- Rb. Maastricht 07-01-2003, ECLI:NL:RBMAA:2003:AF2782. Vergunning ingetrokken, illegaal casino.

Speelautomatenhallen
Speelautomatenhallen vallen niet onder de bepaling. Het is mogelijk in een speelautomatenhallenverordening te bepalen dat bij de beoordeling van een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal rekening wordt gehouden met de woon- en leefsituatie.

Vierde lid
Deze vergunning beoogt de bescherming van met name de openbare orde. Daarnaast speelt het bestrijden van gokverslaving een rol. Het is hoogst onwenselijk zijn als deze vergunning van rechtswege wordt verleend voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en is voltooid. Hoewel kansspelen niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen en de lex silencio positivo dus niet uit dien hoofde van toepassing is, geldt dat behendigheidsspelen wel onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Voor zover van toepassing bepaalt het vierde lid daarom ten aanzien daarvan dat paragraaf 4.1.3.3. van de Awb van toepassing is uitgezonderd. Een lex silencio positivo is niet wenselijk om dwingende redenen van algemeen belang, zoals de openbare orde en volksgezondheid.

Jurisprudentie
- ABRvS 29-01-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3507 en Rb. Almelo 11-03-2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE4559. Internetgokzuil in inrichting maakt dat er sprake is van speelgelegenheid, burgemeester kan handhavend optreden.
- Rb. Maastricht 07-01-2003, ECLI:NL:RBMAA:2003:AF2782. Burgemeester kan bestuursdwang toepassen in geval er sprake is van een speelgelegenheid, in dit geval een illegaal casino, zonder vergunning.
- Rb. Arnhem 17-07-2002, . Speelgelegenheid door een vereniging waarvan tegen betaling van een gering bedrag een ieder lid kan worden, heeft geen besloten karakter. Burgemeester kan optreden indien er geen vergunning is.
- Rb. Arnhem 17-07-2002, ECLI:NL:RBARN:2002:AE5840. Speelgelegenheid wordt in casu niet als besloten aangemerkt en is daarom vergunningplichtig. De vergunning is gevraagd noch verleend, dus kan bestuursdwang worden toegepast.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten
Dit artikel is een uitwerking van artikel 30c, tweede lid, van de Wok. Hierin staat dat bij gemeentelijke verordening het aantal kansspelautomaten wordt vastgesteld waarvoor per hoog- en laagdrempelige inrichting een aanwezigheidsvergunning wordt verleend. Voor hoogdrempelige inrichtingen kan dat voor maximaal twee kansspelautomaten. Kansspelautomaten zijn speelautomaten, die geen behendigheidsautomaat (zoals een flipperkast) zijn, maar gokkasten waarmee ook geld kan worden gewonnen en waar doorgaans geen behendigheid bij te pas komt.

Jurisprudentie

- CBb 11-04-2003, ECLI:NL:CBB:2003:AF7697. Het verstrekken van lunches tussen 12.00 uur en 15.30 uur, dat speciaal op een reclamebord wordt aangekondigd en waarvoor een aparte lunchkaart is, vormt een laagdrempelige activiteit.
- CBb 17-07-2002, ECLI:NL:CBB:2002:AE7540. Sportkantine niet per definitie laagdrempelig.
- CBb 15-02-2002, ECLI:NL:CBB:2002:AD9977. Steeds geheel of gedeeltelijk geopende harmonicawand tussen café en zaalgedeelte is niet voldoende om te spreken van twee afzonderlijke horecalokaliteiten. In café geen kansspelautomaten toegestaan.

Afdeling 8. MAATREGELEN TER VOORKOMING VAN OVERLAST, GEVAAR OF SCHADE

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

Eerste lid

De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van woningen, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij de woning of het lokaal behorend erf 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 is verbroken een verbodsbepaling zoals in het eerste lid van artikel 2:41 op te nemen, zodat een sanctie kan worden gesteld op overtreding daarvan.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2:41 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet tot toepassing van bestuursdwang als in woningen of lokalen, dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen j behorende erven, drugs als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, of daarvoor aanwezig zijn. Zie verder onder de toelichting op het eerste lid.

Derde 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 te absoluut zijn.

Artikel 2:42 Plakken en kladden

Eerste lid

In het eerste lid is sprake van een absoluut verbod. In de termen ‘bekrassen en bekladden’ ligt reeds besloten dat het daarbij niet gaat om meningsuitingen als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR.

Tweede lid

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak 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 de in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting 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. 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.

Vijfde en zevende lid
Een voorwaarde die aan de mogelijke beperking vanuit het tweede lid moet worden gesteld is wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen voor het aanbrengen van meningsuitingen en niet commerciële bekendmakingen. Krachtens het vijfde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor krachtens het zevende lid nadere regels stellen. Als de gemeente nalaat in voldoende plakplaatsen te voorzien, 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 (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657).

Overige jurisprudentie
- ARRS 30-12-1993, JG 94.0194, AB 1994, 578. Verzoek om vergunning voor het aanbrengen van borden aan lantaarnpalen ten behoeve van het plakken van affiches is terecht opgevat als verzoek om toestemming van de gemeente als eigenares van de lantaarnpalen. Betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid.
- Vz. ARRS 13-12-1992, JG 93.0261, Gst. 1993, 6965. Een projectie van een lichtreclame is te beschouwen als een andere wijze van aanbrengen dan aanplakken van een afbeelding of aanduiding als bedoeld in de APV.
- HR 01-04-1997, NJ 1997, 457. “Niet aannemelijk is geworden dat ten gevolge van het (...) verbod geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven”. De bepaling is niet in strijd met artikel 10, tweede lid, van het EVRM, aangezien deze “prescribed by law” is en “necessary in a democratic society (...) for the prevention of disorder” en “protection of the (...) rights of others”.
- ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657. Plakverbod van artikel 2.4.2 is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet noch met artikel 10 van het EVRM.
- ABRvS 18-09-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7789. Het is een te ruime uitleg om ‘doen aanbrengen’ zo uit te leggen dat dit mede inhoudt het niet tegengaan dat van Radio 538 afkomstig reclamemateriaal wordt aangeplakt. Er is geen sprake van opdracht of een actieve bemoeienis van Radio 538.
- Hof Amsterdam 23-12-2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AS5302. Appellant heeft posters doen plakken. Hij is verantwoordelijk voor het gedrag van het bedrijf waaraan hij opdracht heeft gegeven posters te plakken, ook als dat bedrijf tegen zijn instructies in zou hebben gehandeld (door op niet toegestane plaatsen te plakken). Dat appellant het bedrijf heeft opgedragen uitsluitend op toegestane locaties te plakken disculpeert hem niet. Gesteld is immers niet dat hij goede grond had om te mogen vertrouwen dat dit bedrijf zich zou houden aan die opdracht.

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke
Door deze bepaling wordt de effectiviteit van het in het vorige artikel 2:42 opgenomen aanplakverbod vergroot. Het tweede lid regelt een rechtvaardigingsgrond voor die gevallen dat de in het eerste lid genoemde stoffen en voorwerpen niet waren bestemd om te bekrassen, te plakken of te kladden of op andere verboden wijze aan te brengen of doen aanbrengen. Het bepaalde in het tweede lid strijdt niet met het in artikel 6, tweede lid, van het EVRM neergelegde beginsel, dat een verdachte tegen wie een strafvervolging aanhangig is, niet is gehouden zijn onschuld te bewijzen en dat, voordat zijn schuld op wettige wijze is vastgesteld, waarbij hem de gelegenheid is geboden zich te verdedigen, de rechter hem niet als schuldig mag aanmerken. Deze bepaling maakt geen inbreuk op enige bepaling van het WvSv en is evenmin in strijd met enige andere wetsbepaling noch met enig tot de algemene rechtsbeginselen te rekenen beginsel van strafprocesrecht.
De opsporingsambtenaar en het OM hebben de mogelijkheid om aan de hand van de omstandigheden of verkregen indrukken na te gaan of er al dan niet sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen

Deze verbodsbepaling beoogt het plegen van misdrijven zoals diefstal met braak te bemoeilijken.

Jurisprudentie
- HR 07-06-1977, NJ 1978, 483 (APV Wassenaar) en HR 28-02-1989, NJ 1989, 687 (APV Nijmegen). Een verbodsbepaling inzake het vervoer van inbrekerswerktuigen kan strekken tot bescherming van de openbare orde als bedoeld in artikel 149 van de Gemeentewet.
- ABRvS 03-04-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066 (Tilburg). Overtreding van het verbod om inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Verbod geldt ook voor bijrijder. Last onder dwangsom als herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling.
- ABRvS 25-09-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274 (Haarlemmermeer). Het college van burgemeester en wethouders was bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van het vervoeren of bij zich hebben van inbrekerswerktuigen. Met de opgelegde last gaat het in dit geval niet om het feitelijk herstellen van de openbare orde ten aanzien waarvan gelet op artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet uitsluitend de burgemeester is belast. Hierbij is van belang dat de last onder dwangsom in dit geval is opgelegd nadat de inbrekerswerktuigen ruim drie weken eerder in beslag waren genomen en uitsluitend met het doel om herhaling van overtreding van de APV-bepaling in de toekomst te voorkomen.

Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen en dergelijke
Het gaat hier om een ontheffing voor personen die om wat voor reden dan ook noodzakelijkerwijs in een plantsoen moeten zijn en voor wie dat normaliter verboden is. Voor het in opdracht van de overheid verrichten van werkzaamheden in plantsoenen geldt het verbod niet (tweede lid).

Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke
Deze bepaling strekt ter bescherming van de bermen, glooiingen en zijkanten van wegen. Bermen, glooiingen en zijkanten maken deel uit van de weg. Deze bepaling ziet derhalve op het verkeer op wegen in de zin van de wegenverkeerswetgeving, maar kan als toelaatbaar worden beschouwd naast deze wetgeving. Op basis van artikel 149 van de Gemeentewet is de gemeentelijke wetgever immers bevoegd tot het stellen van regels die andere belangen dan verkeersbelangen dienen, tenzij deze regels het stelsel van de wegenverkeerswetgeving doorkruisen. Dat is hier niet het geval. Het verbod heeft slechts betrekking op voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden.
De beperking van het verbod tot voertuigen die niet zijn voorzien van rubberbanden, blijkt in de praktijk vragen op te roepen. Die beperking is opgenomen omdat juist die voertuigen schade kunnen aanrichten. Verder wordt hiermee voorkomen dat het domein van de WVW 1994 wordt betreden.
Het rijden met en parkeren van voertuigen, inclusief die met rubberbanden in niet van de weg (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) deel uitmakende groenstroken, wordt geregeld in artikel 5:11 (aantasting groenvoorzieningen door voertuigen).

Artikel 2:47 hinderlijk gedrag op openbare plaatsen
Op basis van artikel 2:47 kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

Afbakening
Artikel 424 van het WvSr stelt ‘straatschenderij’ strafbaar, terwijl artikel 426bis van het WvSr het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. Artikel 431 van het WvSr stelt nachtelijk burengerucht strafbaar. Deze handelingen zou men kunnen omschrijven als baldadigheid. De omschrijvingen zijn echter ‘strakker’ dan wat men in het taalgebruik meestal als baldadigheid ervaart. Artikel 2:47 vormt daarom hierop een aanvulling.

Artikel 5 van de WVW 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 WVW 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 WVW 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
Deze bepaling is opgesteld om misbruik van drank op openbare plaatsen tegen te gaan. 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 DHW toestemming is verleend o m op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken.
Vanwege de wijziging van de DHW in 201, is het voor jongeren onder de achttien jaar reeds op grond van die wet verboden om alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes of blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben.

Omvang gebied
Er moet een duidelijk omschreven gebied aangewezen worden. Het is niet mogelijk om het grondgebied van de hele gemeente aan te wijzen. Er moet namelijk wel een concrete aanleiding zijn waarom een bepaald gebied aangewezen wordt. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare ord, 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 zijn met artikel 3:4 van de Awb. Dit geldt ook voor een verbod op onaangebroken flesjes en blikjes bij zich te hebben. Het gaat de autonome verordende 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 geconstateerd wordt 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 alcoholhol drinken op bepaalde plaatsen – mogelijk wordt.

Artikel 2:48a Lachgasverbod
Niet alleen overmatig drankgebruik, ook oneigenlijk gebruik van lachgas (als roesmiddel) leidt vaak tot overlastsituaties.
Een algemeen, voor de gehele gemeente geldend gebruiksverbod stuit op belangrijke juridische bezwaren en is vanuit oogpunt van proportionaliteit ook niet te verdedigen.

Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.
Daarom beperkt het verbod in het eerste lid zich tot concrete situaties van oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik, die gepaard gaan met verstoring van de openbare orde, nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat of anderszins hinder tot gevolg hebben. Bij de handhaving moet de gemeente kunnen aantonen dat genoemde situaties de oorzaak zijn van de overlast en dergelijke.
Op grond van het tweede lid kan het college openbare plaatsen aanwijzen waar het oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik op voorhand verboden is, los van de vraag of dat in de concrete situatie tot ordeverstoring en dergelijke leidt. In het aanwijzingsbesluit moet het college motiveren waarom het verbod in dat specifieke gebied geldt (het belang van de openbare orde of bescherming van het woon- of leefklimaat). Uit politierapportages kan bijvoorbeeld blijken dat op bepaalde openbare plaatsen sprake is van aantoonbare en structurele overlast door lachgas. Het college kan – als dat afdoende lijkt te zijn – in het aanwijzingsbesluit opnemen dat het verbod op bepaalde tijden geldt, bijvoorbeeld tijdens de uitgaansavonden (derde lid).

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).
Op basis van artikel 2:49 kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast bij of in gebouwen worden opgetreden.

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’. Om een indicatie te geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling ziet, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd.
Desgewenst kan deze reeks van voorbeelden met andere worden uitgebreid. Het ordeverstorende element ten slotte wordt door de zinsnede “zonder redelijk doel of op voor anderen hinderlijke wijze” in de bepaling tot uitdrukking gebracht.
Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 van het WvSr, 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 ordeverstorend 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.

Jurisprudentie
- HR 12-06-1951, NJ 1951, 618. Artikel 138 van het WvSr vereist een handeling van een rechthebbende.
- HR 02-04-1985, NJ 1985, 796 (Algemeen reglement vervoer NS). Reglement NS, inhoudende een verbod om zich op enig gedeelte van het station onbehoorlijk te gedragen, is noch in strijd met artikel 1 WvSr noch met artikel 7 van het EVRM.
- HR 01-09-1998, NJ 1999, 61 (APV Amsterdam). De (min of meer gelijkluidende) bepaling in de APV Amsterdam is verbindend, omdat de norm voldoende is geconcretiseerd.

Artikel 2:50a Verbod zichtbare uitingen van verboden organisaties
Op grond van dit artikel geldt een verbod om op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven zichtbaar goederen te dragen, bij zich

te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of ontbonden is vanwege strijd met de open bare orde. Te denken valt hierbij aan zogenaamde *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG). Het kan bijvoorbeeld gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduiding op motoren.
Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6:1. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een anti-samenloopbepaling (tweede lid).
Voor evenementen – die niet altijd hoeven plaats te vinden op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven – is in artikel 2:6 eenzelfde verbod opgenomen. Zie uitgebreider de toelichting op het tweede en derde lid van dat artikel.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen of bromfietsen
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 gewenst is 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 voertuigen op markt en kermisterrein en dergelijke
Op grond van het RVV 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 RVV 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 voertuigen mee te voeren op terreinen, waar onder meer markt wordt gehouden, als dat marktterrein door het college is aangewezen als een voor voertuigen verboden terrein gedurende die tijd. In de mensenmenigte kan een voertuig hinder veroorzaken. Het verbod moet wel aan de bezoekers van het terrein worden kenbaar gemaakt.

Artikel 2:53
(Vervallen)

Artikel 2:54
(Vervallen)

Artikel 2:55
(Vervallen)

Artikel 2:56
(Vervallen)

Artikel 2:57 Loslopende honden
Artikel 2:57 beperkt het loslopen van honden, zonder dat de hond aangelijnd is, binnen bepaalde gebieden. Tevens wordt bepaald dat een hond die zich op de weg bevindt een halsband of ander identificatiemiddel moet hebben, zodat de identiteit van de eigenaar of houder van de hond kan worden vastgesteld.
Aan dit artikel ligt in zijn algemeenheid 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.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngebod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie is in het derde lid een voorziening getroffen.
Het eerste lid, onder c, maakt het mogelijk om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd.
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.
Het BW 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 Boek 5, artikel 8, derde lid, van het 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 geen sprake van een ‘gevonden dier’.
De regeling over het doden van dieren is uitputtend bedoeld. De gemeentelijke wetgever mag derhalve het doden van loslopende honden in het geheel niet regelen.

Jurisprudentie
- Vz. ARRS 20-07-1993, JG 94.0055, AB 1994, 454. Het college dient het onaangelijnd zijn van de hond te gedogen in verband met de functie van de hond als signaal- of dovengeleidehond.
- Vz. ABRvS 13-12-1996, JG 97.0050. Aanwijzing hondenuitlaatzone. Betrokkenen zijn belanghebbenden, gelet op de geringe afstand tussen de woningen en de uitlaatzone.
- Vz. ABRvS 09-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4643. Bij een besluit tot aanwijzing van een hondenuitlaatterrein komt aan het college beleidsvrijheid toe. De rechterlijke toets beperkt zich in deze zaak tot de vraag of het college in redelijkheid de bedoelde locatie als hondenuitlaatterrein heeft kunnen aanwijzen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het aanwijzingsbesluit de rechterlijke toets doorstaat.
- Rb. Overijssel 26-01-2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:440. De kantonrechter is van oordeel dat een ‘electronisch aangelijnde’ hond, geen hond is die aangelijnd is zoals bedoeld in de APV. Het achterliggende doel van de bepaling, handhaving van de openbare orde, wordt met de Petsafe volstrekt niet gelijkwaardig gediend als met een fysieke aanlijning het geval is.

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden en paarden
Straatverontreiniging kan grote gevaren opleveren voor de volksgezondheid. Ook wordt via hondenuitwerpselen die op straat, in parken en plantsoenen blijven liggen, het voor honden dodelijke canine parvo virus verspreid. Los daarvan staat het probleem al jaren hoog in de ranglijsten van ergernissen.

Er zijn verschillende manieren om de overlast van honden- en paardenuitwerpselen aan te pakken. Handhaving vraagt betrapping op heterdaad, de bedoeling van de bepaling is daardoor deels preventief. Het is mogelijk om het bij zich hebben van 'opruimmiddelen' verplicht te stellen, wat uiteraard wel controleerbaar is. Overtreding van het verontreinigingsverbod door honden- en paardenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.
In het tweede lid is een uitzondering gemaakt voor de eigenaar of houder van een geleidehond of sociale hulphond.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden
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 moet inslapen), de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven 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 hier een definitie is opgenomen. Overtreding van de gebodsbepaling moet de gemeente vanzelfsprekend strafbaar stellen in artikel 6:1.
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 hondenhouder verbeteren; hondenbelangenorganisaties zouden cursussen moeten ontwikkelen. Gemeenten kunnen de hondenhouder 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).

Jurisprudentie

- ARRS 05-02-1991, Gst. 1991, 6932, 13. Aanschrijving tot muilkorving van gevaarlijke honden. Politierapport en vonnis kantonrechter voldoende aanleiding voor standpunt dat honden gevaarlijk zijn en de te treffen maatregelen.
- Vz. CBb 24-05-1993, AB 1993, 460. Gevecht tussen niet-gemuilkorfde pitbullterriërs en een andere hond, waarbij een hond is overleden en een omwonende is aangevallen. De burgemeester heeft in redelijkheid het zwaarste gewicht kunnen toekennen aan de bescherming van de veiligheid van mens en dier in de gemeente en besloten tot het doden van de pitbulls op grond van artikel 74 van de GWWD.
- Pres. Rb. Zwolle 03-0-1995, JG 95.0307, Gst. 1996, 7028. Een soortgelijke casus. Artikel 74 van de GWWD is een speciale bevoegdheid ten opzichte van artikel 172 van de Gemeentewet.
- Vz. ABRvS 22-05-2001, KG 2001, 179. Muilkorfgebod op grond van de APV voor Argentijnse Dog na bijtincident met dodelijke afloop voor andere hond. Het college heeft bij het opleggen van een dergelijke maatregel een ruime mate van beoordelingsvrijheid. Niet onevenredig.
- ABRvS 02-07-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2380. Het college heeft met het opleggen van een gebod tot kort aanlijnen in combinatie met een muilkorfgebod ter voorkoming van nieuwe bijtincidenten, de grenzen van de hem in dit verband toekomende beoordelingsvrijheid niet overschreden. Het college heeft in redelijkheid de herdershonden als gevaarlijk kunnen aanmerken en het aanlijn- en muilkorfgebod kunnen opleggen.
- ABRvS 02-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689. Bijtincidenten leiden tot maatschappelijke onrust en verstoring van de openbare orde. Burgemeester mocht hond Diesel in beslag nemen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Geen vervolgmaatregelen (euthanaseren, tenzij hond overgedragen aan een ander) op grond van dit artikel mogelijk, nu na inbeslagneming onrust en verstoring openbare orde zich niet meer voordoen.
- ABRvS 13-04-2016, ECLI:NL:RVS:2016:984. Het college komt beoordelingsvrijheid toe bij het bepalen of een hond gevaarlijk of hinderlijk is en of in verband daarmee een aanlijn- en muilkorfgebod noodzakelijk is. Aanlijn- en muilkorfgebod terecht opgelegd. Geen grond voor preventieve last onder dwangsom, want er bestaat geen grond voor het oordeel van het college dat appellante zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet aan het voor de hond (een Rottweiler) opgelegde aanlijn- en muilkorfgebod zal houden.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 30-10-2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:6936 en Rb. Zeeland-West-Brabant 20-12-2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8467. Bijtende hond (Mechelse herder) vormt concreet en actueel gevaar voor de openbare orde. Burgemeester is op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet bevoegd tot in beslag nemen en testen. Aanlijn- en muilkorfgebod niet toereikend.
- ABRvS 04-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2689. Het college heeft beoordelingsruimte bij de beoordeling of een hond (Bordeaux dog) gevaarlijk of hinderlijk is als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de APV en beleidsruimte bij zijn beslissing om al dan niet een aanlijngebod op te leggen. College mocht afgaan op een naar aanleiding van een bijtincident door een agent, tevens hondengeleider, opgesteld proces-verbaal van bevindingen om de hond als gevaarlijk aan te merken. Aanlijngebod terecht opgelegd.
- ABRvS 28-02-2018, ECLI:NL:RVS:2018:644. In het licht van meerdere incidenten is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot inbeslagname op grond van 172, derde lid, van de Gemeentewet. In haar oordeel betrekt de Afdeling dat maatregelen (aanlijn- en muilkorfgebod; voorzieningen treffen op eigen terrein) een nieuw bijtincident niet hebben kunnen voorkomen, de daardoor ontstane onrust in de woonomgeving en dat de burgemeester op grond van het risico-assessment heeft mogen meewegen dat de eigenaresse van de hond in een kinderrijke buurt woont.

De annotatoren J.G. Brouwer en A.E. Schilder zijn kritisch over het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid in deze situatie (AB 2019/148). Deze bevoegdheid leent zich volgens hen niet voor inbeslagname van een hond. Zij bepleiten toepassing van de herstelsanctie last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1 van de Awb). Op basis van artikel 5:30, vijfde lid, van de Awb kan de hond in eigendom aan een derde worden overgedragen of worden vernietigd (lees: de hond laten inslapen).

- ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2448 (Roosendaal). De burgemeester is niet bevoegd om zijn in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid aan te wenden in een situatie waarin de APV voorziet. Als een aanlijn- of muilkorfgebod kan worden opgelegd om een nieuw bijtincident te voorkomen, kan de burgemeester in redelijkheid niet van deze bevelsbevoegdheid gebruikmaken.
- ABRvS 19-02-2020, ECLI:NL:RVS:2020:514 (Assen). Het college van B&W had met toepassing van spoedeisende bestuursdwang besloten tot inbeslagname van een rottweiler. Het besluit tot inbeslagname was gebaseerd op een artikel in de APV die vergelijkbaar is met artikel 2:59 van de model APV. Het besluit tot inbeslagname heeft bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stand gehouden. Dit is voor het grootste deel terug te voeren op het feit dat het college de hond eerder als gevaarlijke hond had aangewezen en hiermee ook een aanlijn- en muilkorfgebod had opgelegd. De Afdeling vindt het aannemelijk dat de hond bij latere bijtincidenten niet gemuilkorfd was.

Artikel 2:59a Gevaarlijke honden op eigen terrein

Het aanlijn- en/of muilkorfgebod dat de burgemeester kan opleggen voor het laten verblijven of laten lopen van een gevaarlijke hond op een openbare plaats of op het terrein van een ander (artikel 2:59), is niet in alle gevallen voldoende om bijtincidenten te voorkomen. Deze maatregel voorkomt niet dat mensen geconfronteerd worden met bijtincidenten op privéterrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan postbezorgers en koeriers, maar ook aan bijtincidenten die plaatsvinden binnen een huishouden. Om hier enigszins aan tegemoet te komen is artikel 2:59a opgenomen. Artikel 2:59a bepaalt dat het de eigenaar of houder van een gevaarlijke hond verboden is die hond zonder muilkorf op zijn terrein los te laten lopen. Het verbod geldt niet als er voorzieningen zijn getroffen waardoor gevaar voor derden in de openbare en vrij toegankelijke privéruimte niet aanwezig is. De VNG heeft de volgende drie cumulatief geldende voorzieningen benoemd:

- een duidelijk leesbaar waarschuwingsbord dat vanaf de weg zichtbaar is;
- een buiten het terrein geplaatste brievenbus of aanbelmogelijkheid, en
- een deugdelijke afrastering die voorkomt dat de hond zelfstandig buiten het terrein kan komen.

Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen doordat ze van het terrein ontsnappen. Het verplicht plaatsen van een waarschuwingsbord zorgt ervoor dat mensen die een terrein willen betreden gewaarschuwd worden.

Artikel 2:60 Houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren

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 Wm direct vastgelegd.
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. Daarom is gekozen voor de constructie dat het college bevoegd wordt verklaard om de plaatsen aan te wijzen waar naar zijn oordeel het houden van bepaalde dieren overlast of schade voor de volksgezondheid veroorzaakt. Waar het college bij een aanwijzing bevoegd is verklaard daarbij nadere regels te geven inzake het houden van dieren, is er sprake van delegatie van verordenende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156 van de Gemeentewet. Tevens wordt in dit verband nog gewezen worden op de Wet natuurbescherming , waarin onder meer regels worden gegeven ter bescherming van dieren.

In het eerste lid, onder d, is ‘te voeren’ genoemd als toevoeging. Hiermee kan het voeren van bijvoorbeeld meeuwen of duiven op bepaalde plaatsen verboden worden om daar zo nodig handhavend tegen te kunnen optreden.

Jurisprudentie
- ARRS 26-02-1991, Gst. 1991, 6962, 3. Aanschrijving tot verplaatsing van een hok van een haan die geluidsoverlast veroorzaakt. Nader onderzoek van het college verlangd.
- Vz. ARRS 02-06-1991, JG 92.0007, AB 1991, 686. Aanschrijving verwijdering pluimvee in verband met overlast omwonenden.
- ARRS 09-04-1992, JG 92.0401, AB 1992, 583. Aanschrijving tot verwijdering van kraaiende haan terecht. De door het college gehanteerde methode van geluidmeting is niet onredelijk.
- ARRS 22 12 1993, JG 94.0137. Overlast van een papegaai. Onvoldoende onderzoek naar de klacht.
- ABRvS 03-07-1999, JG 99.0003. Aanschrijving tot verwijdering paard in verband met overlast omwonenden terecht. Klachten van omwonenden, onderzoek van bouw- en woningtoezicht en proces-verbaal van politie geeft voldoende feitelijke onderbouwing.
- ABRvS 17-10-2001, ECLI:NL:RVS:2001AD4785. Ernstige geluidsoverlast door kikkers in een poel. Zonder aanwijzing van het college kan artikel 2.4.20 geen grondslag bieden voor de toepassing van bestuursdwang. Dat de kikkers zonder de activiteiten van de buurman niet in de poel zouden zijn gekomen, betekent niet dat hij de zorg voor de kikkers heeft.
- ABRvS 16-03-2016, ECLI:NL:RVS:2016:700. Overlast door honden. Last onder dwangsom om honden op bepaalde tijden niet in achtererfgebied uit te laten.
- ABRvS 28-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1690. Artikel 2:60, eerste lid, aanhef en onder a, van de APV biedt geen grondslag om een persoonlijk verbod tot het houden van bepaalde honden op te leggen. Van belang is dat een plaatsaanwijzing krachtens deze bepaling voor een ieder geldt en niet is verbonden aan individuele personen.

Artikel 2:61
(Vervallen)

Artikel 2:62 Loslopend vee
(Vervallen)

Artikel 2:63 Duiven
(Vervallen)

Artikel 2:64 Bijen
(Vervallen)

Artikel 2:65 Bedelarij
Met name in de stadscentra wordt soms overlast ondervonden van bedelaars. Deze gedragen zich soms agressief en hinderlijk door passanten aan te klampen, te intimideren, de weg te versperren of te volgen. Hierdoor komt de openbare orde in het geding.
Omdat de strafbaarstelling van bedelarij in 2000 uit het WvSr (voormalig artikel 432) is verdwenen, kan de politie hiertegen niet of nauwelijks meer optreden. Bij de opheffing van de strafbaarstelling heeft de wetgever echter expliciet de mogelijkheid opengehouden om op basis van de gemeentelijke autonomie zo nodig een regeling ter zake van bedelarij in het leven te roepen, indien dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. Dit artikel, dat beoogt bedelarij tegen te gaan, voorziet daarin. Op grond van dit artikel kan het college gebieden aanwijzen waar een bedelverbod geldt. Wanneer naar het oordeel van het college een overlastgevende situatie in een bepaald gebied ontstaat, kan het dus een verbod instellen.

Overigens valt het spelen van straatmuziek en vervolgens vragen om een geldelijke bijdrage aan toehoorders en passanten niet onder dit bedelverbod, maar onder artikel 2:9. Ook de verkoop van daklozenkranten valt niet onder dit verbod. Deze kan immers niet verbonden worden aan een vergunning vanwege strijd met de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

Het verbod geldt op openbare plaatsen in zo'n aangewezen gebied. Gelet op de definitie van 'openbare plaats' in artikel 1:1 geldt het verbod dus voor wegen, parken, plantsoenen en in voor het publiek toegankelijke gebouwen waarin het verblijf door de rechthebbende niet aan een bepaald doel is gebonden. Het verbod geldt dus niet voor bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, kerken en gemeentehuizen. De eigenaren/exploitanten daarvan moeten zelf reguleren.

Afdeling 9. BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN

Algemeen
De bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente kan een belangrijke aanvulling vormen op het strafrechtelijk optreden.
Het WvSr bevat enkele bepalingen die de bestrijding van heling op het oog hebben. Dat zijn de 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 WvSv.
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 Awbi in acht worden genomen. De politie kan voorwerpen in beslag nemen. Op grond van artikel 142 van het WvSv kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6 'Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen'.
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 WvSv, bij de controle op de naleving van voorschriften inzake de helingbestrijding in het algemeen geen plaats. De in artikel 552 van het WvSv 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 WvSr 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 en verder van het WvSr toegekende taken op te dragen aan door hem aan te wijzen ambtenaren.
Door capaciteitsproblemen bij de politie zal het doorgaans niet mogelijk zijn alle handelaren aan een regelmatige controle te onderwerpen. De controle zal zich moeten toespitsen op die branches waarin relatief veel gestolen goederen worden verhandeld en waarin relatief veel notoire helers voorkomen (de antiek, (brom)fiets en autohandel). Ten behoeve van de andere branches zou het college dan vrijstelling kunnen verlenen van de in de gemeentelijke helingvoorschriften opgenomen registratieverplichtingen.

Artikel 2:66 Definitie
Handelaar
Voor de omschrijving van het begrip 'handelaar'" verwijst artikel 437, eerste lid, van het WvSr naar de AMvB op grond van dit artikel (Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het WvSr, 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.

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister
De in dit artikel opgenomen verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister vinden hun basis in artikel 2 van de AMvB op grond van artikel 437 van het WvSr. Artikel 437, eerste lid, onder a, van het WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voor handen hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de MvT 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 inkoopregister.
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 en tweede 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.

Derde lid
Hier wordt de lex silencio positivo van toepassing verklaard op de ontheffing van het tweede lid. De burgemeester kan vrijstelling verlenen van één tot alle verplichtingen in dit artikel. Doorgaans zal daarvoor een praktische reden zijn. Bovendien lijdt de ondernemer doorgaans geen grote schade wanneer er per abuis een vrijstelling van rechtswege ontstaat en die wordt teruggedraaid.

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 WvSr, bevat voorschriften die in het algemeen het gevaar voor heling beogen te voorkomen.

Onder a, ten eerste
Artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr 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.

Onder a. ten tweede en derde

Als 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 actueel houden.

Onder a, 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 de artikelen 160 en 161 van het WvSv.

Onder b
In artikel 437, eerste lid, onder c, van het WvSr 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 WvSr, 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 is in artikel 437, eerste lid, onder d en f, van het WvSr. Daar is de handelaar of een voor hem handelend persoon 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
(Vervallen)

Artikel 2:70
(Vervallen)

Afdeling 10. CONSUMENTENVUURWERK EN CARBIDSCHIETEN

Artikel 2:71 Definitie
Deze afdeling geeft regels omtrent de verkoop en het bezigen van consumentenvuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling, in aanvulling op het Vuurwerkbesluit. Dit besluit beoogt de hele keten rond vuurwerk te regelen. Van het invoeren of produceren tot transport, handel, opslag, bewerken en afsteken.

Definitie consumentenvuurwerk
Voor de omschrijving van het begrip ‘consumentenvuurwerk’ is aansluiting gezocht bij de omschrijving daarvan in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Vuurwerkbesluit.

Fop- en schertsvuurwerk is een aparte groep consumentenvuurwerk, genoemd in bijlage II van de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk. Op grond van artikel 2.3.7 van het Vuurwerkbesluit is fop- en schertsvuurwerk het hele jaar door verkrijgbaar en kan het ook gedurende het hele jaar worden afgestoken.

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

Op basis van dit artikel kan het college aan een bedrijf of nevenbedrijf een vergunning verlenen voor het verkopen van consumentenvuurwerk tijdens de door het Vuurwerkbesluit aangewezen verkoopdagen. Het Vuurwerkbesluit kent voor de verkoop van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling een aantal uniforme regels:

- Een verbod om consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen aan een particulier (artikel 2.3.2, eerste lid).
- Dit verbod geldt niet op 29, 30 en 31 december, met dien verstande dat als een van deze dagen een zondag is het verbod eveneens op die zondag geldt. In dat geval geldt het verbod om vuurwerk ter beschikking te stellen niet op 28 december (artikel 2.3.2, tweede lid).
- Een verbod om per levering meer dan vijfentwintig kilogram consumentenvuurwerk aan een particulier ter beschikking te stellen (artikel 2.3.3).
- Een verbod om consumentenvuurwerk aan een particulier bedrijfsmatig ter beschikking te stellen op een andere plaats dan een verkoopruimte die voldoet aan de in bijlage 1 gestelde voorschriften en de door het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 2.2.3 gestelde nadere eisen (artikel 2.3.4).
- Een verbod om consumentenvuurwerk bedrijfsmatig ter beschikking te stellen aan personen die jonger zijn dan twaalf (vuurwerk categorie F1) , zestien (vuurwerk categorie F2), of achttien jaar (vuurwerk categorie F3) (artikel 2.3.5).

Artikel 1:8 bevat de algemene weigeringsgronden die bij elke vergunning kunnen worden gehanteerd. Bij de vuurwerkverkoopvergunning betreft dit blijkens jurisprudentie niet het belang van de openbare veiligheid, maar het belang van de handhaving van de openbare orde en het tegengaan van hinder en overlast. Met het oog op deze belangen kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Te denken valt aan voorschriften betreffende het verkeer, het voorkomen van parkeerproblemen en de leefbaarheid vanwege de korte verkoopperiode en de vele klantcontacten die er in die periode zijn. Verkooppunten kunnen zo worden verplicht verkeersregelaars in te schakelen om verkeersproblemen in de verkoopperiode te voorkomen.

Koopzondag
In artikel 2.3.2 van het Vuurwerkbesluit wordt 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.

Tweede lid
Nu detailhandel ook onder de reikwijdte van het begrip ‘dienst’ in de zin van de Dienstenrichtlijn valt, is de lex silencio positivo in beginsel van toepassing op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet. Gezien de grote toeloop die een vuurwerkhandel doorgaans met zich meebrengt en de scherpe concurrentie in deze branche, wordt de lex silencio positivo echter van toepassing uitgezonderd.

Jurisprudentie
- ABRvS 14-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7942. Geweigerde vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor opslag en verkoop van consumentenvuurwerk. De Afdeling oordeelt: “In beginsel kan ervan worden uitgegaan dat indien wordt voldaan aan de van toepassing zijnde regels van het Vuurwerkbesluit, de veiligheid in voldoende mate gewaarborgd is.”
- Rb. Utrecht 28-12-2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AR8268. “Gelet op de inhoud van het Vuurwerkbesluit, het uitwerkingsniveau van de daarin opgenomen regeling voor de gehele vuurwerkketen en de toelichting op dit besluit, is de voorzieningenrechter vooralsnog van oordeel dat dit besluit een uitputtende regeling bevat ten aanzien van de veiligheidsaspecten verbonden aan vuurwerk, die geen mogelijkheid biedt aan gemeentebesturen de (veiligheids)voorschriften die in die regeling zijn opgenomen aan te

vullen respectievelijk verder aan te scherpen zoals in het onderhavige geval is gebeurd in de APV en voornoemde beleidsnotitie." De voorzieningenrechter verwijst hierbij naar ABRvS 14-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7942. De bepaling in de APV, voor zover het betreft de weigeringsgrond in het belang van de veiligheid, is vanwege strijdigheid met het Vuurwerkbesluit onverbindend. De verkoopvergunning is in het belang van de veiligheid geweigerd en niet is gebleken dat een van de andere weigeringsgronden in de APV aan de orde is, te weten het belang van de openbare orde en de voorkoming of beperking van overlast. Op grond hiervan en gelet op het feit dat verzoeker voldoet aan de wettelijke eisen in het Vuurwerkbesluit ten aanzien van de opslag van vuurwerk, ziet de voorzieningenrechter aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening dat verzoeker dient te worden behandeld als ware hij in het bezit van een vergunning voor de verkoop van consumentenvuurwerk zoals bedoeld in de APV, met inbegrip van de daaraan normaliter te verbinden voorschriften.
- Rb. Alkmaar 27-11-2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BG7941. "Voor zover verweerder met het spreidingsbeleid (kennelijk) heeft beoogd de openbare orde te dienen door het voorkomen en beperken van overlast door het vergroten van de veiligheid van omwonenden, overweegt de voorzieningenrechter dat het Vuurwerkbesluit hierin uitputtend voorziet. Voor zover verweerder heeft beoogd overlast in de zin van aantasting van de openbare orde te voorkomen en te beperken, stelt de voorzieningenrechter vast dat, hetgeen tussen partijen ook niet in geschil is, in het onderhavige geval van overlast voor omwonenden als gevolg van de verkoop van vuurwerk door verzoeker in het verleden nooit gebleken. (…) Het onderhavige vuurwerkverkooppunt is op grond van het vigerend bestemmingsplan toegestaan. Zoals hiervoor is overwogen is de keuze om te komen tot een gewijzigde planologische situatie voorbehouden aan de bestemmingsplanwetgever. Voor zover sprake is van overlast veroorzaakt door derden als gevolg van het afsteken van vuurwerk, is de voorzieningenrechter van oordeel dat verweerder tegen die derden handhavend zal moeten optreden. Dit is geen openbare orde-belang dat bij de beoordeling van de door verzoeker gevraagde verkoopvergunning kan worden betrokken."
- Rb. Midden-Nederland 20-12-2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7372. Verzoek om de werking van de verkoopvergunning die is verleend voor een verkooppunt voor consumentenvuurwerk te schorsen voor de duur van de bezwaarprocedure. De voorzieningenrechter wijst het verzoek af. Dat een van de weigeringsgronden zoals genoemd in de Algemene plaatselijke verordening zich voordoet is niet gebleken.

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 onwenselijk moet worden geacht (bijvoorbeeld bij ziekenhuizen, bejaardentehuizen, huizen met rieten daken en dierenasiels en in winkelstraten). 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 afsteken van consumentenvuurwerk in bijvoorbeeld een promenade, een passage, een portiek of een volksverzameling.

Jurisprudentie
- ABRvS 14-12-2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342 (vuurwerkverbod Hilversum). De Afdeling oordeelt dat het college bevoegd is om voor een gebied in het centrum een vuurwerkverbod in te stellen. Het besluit ziet op het stellen van nadere regels op het terrein van de openbare orde, en niet op het herstellen of bewaren van de openbare orde, en die bevoegdheid komt – onbetwist – aan het college toe.

Tevens oordeelt de Afdeling dat het Vuurwerkbesluit geen nadere regels kent over het aanwijzen van plaatsen waar geen vuurwerk mag worden afgestoken. Het Vuurwerkbesluit beoogt derhalve niet uniform noch uitputtend te zijn. Het besluit van het college is daarom niet in strijd met het Vuurwerkbesluit. Ook oordeelt de Afdeling dat het college meer gewicht mocht toekennen aan het voorkomen van gevaar en overlast in het aangewezen gebied dan aan het relatief beperkte omzetverlies van de ondernemers.

Artikel 2:73a Carbidschieten
Carbid valt niet onder de definitie van vuurwerk. Het Vuurwerkbesluit is daarom niet van toepassing.
Carbid schieten is tijdens de jaarwisseling vooral populair in de noordelijke en oostelijke provincies van Nederland. Het carbid (calciumcarbide) wordt natgemaakt, in een melkbus gelegd, en vervolgens ontstoken, waarna een ontploffing optreedt. Carbid schieten is in principe verboden, maar een gemeente kan in de APV uitzonderingen vastleggen.

Afdeling 11. DRUGSGEBRUIK

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 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 en coffeeshopbeleid
Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs 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 de praktijk gaat het met name om harddrugs. In het artikel wordt evenwel gesproken over middelen uit lijst 2 en 3 van de Opiumwet, dus zowel hard- als softdrugs en “daarop gelijkende waar”. Bij “daarop gelijkende waar” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt, maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden. Het is dan van belang dit goed te motiveren. Bij “daarop gelijkende waar” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt (denk aan lachgas), maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden of aan nepdrugs (bijvoorbeeld waspoeder). Het is dan van belang dit goed te motiveren.

In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars (‘drugsrunners’) strafbaar gesteld. Het ‘kennelijke doel’ kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, enzovoorts.

Jurisprudentie
- HR 17-11-1992, NJ 1993, 409. 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, ECLI:NL:PHR:1992:AD1779, NJ 1993, 409. 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. Ook de klacht dat de bepaling onverbindend is wegens te grote onbepaaldheid faalt, aangezien de bepaling – ook voor zover zij melding maakt van 'daarop gelijkende waar', waarmee kennelijk is bedoeld waar die voor enig verdovend middel kan doorgaan – voldoende duidelijk maakt welke gedraging daarbij is verboden en strafbaar gesteld.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik
Dit artikel ziet het verbod op het gebruik van verdovende middelen op plaatsen in de openbare ruimte. Vanwege de hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid die als gevolg daarvan worden ervaren kan het verbod worden uitgevaardigd. Het motief is gelegen in de openbare orde en dus een ander motief dan de Opiumwet.

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo'n bepaling onverbindend werd geacht omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet (men kan immers verboden substanties niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo'n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht. Zie over de betekenis van 'daarop gelijkende waar' het gestelde bij de toelichting op artikel 2:74.

Afdeling 12. BIJZONDERE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding
Artikel 2:75 is gebaseerd op artikel 154a van de Gemeentewet. Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om bij grootschalige ordeverstoringen groepen ordeverstoorders maximaal 12 uur op te houden op een door de burgemeester aangewezen plaats. Het vervoer naar de plaats van ophouding is hieronder begrepen. Bij grootschalige ordeverstoringen moet gedacht worden aan situaties als risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen. De toepassing van het bestuursrechtelijke instrument bestuurlijke ophouding vereist een grondslag in een verordening waarin de raad de burgemeester de bevoegdheid geeft om bij groepsgewijze niet-naleving van specifieke voorschriften bestuurlijk op te houden. Artikel 2:75 voorziet hierin.
De voorwaarden waaronder bestuurlijke ophouding kan worden toegepast, zijn vastgelegd in artikel 154a van de Gemeentewet. De zinsnede "overeenkomstig 154a van de Gemeentewet" impliceert dan ook dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan voordat een besluit tot bestuurlijke ophouding kan worden genomen. Deze voorwaarden zijn hiervoor beschreven. De bepaling spreekt overeenkomstig de wet van "door hem (de burgemeester) aangewezen groepen". Dit verplicht de burgemeester concreet de groep te benoemen waarop bestuurlijke ophouding wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de formulering "degenen die zich door kleding, uitrusting of gedraging manifesteren als supporter van ... of deelnemer aan de actie tegen ...". Verder kan de groep nader worden aangeduid door de plaats aan te geven waar de groep zich bevond op het moment dat het besluit tot ophouding werd genomen, de handelingen die de leden van de groep op dat moment verrichtten, de grootte van de groep of door vermelding van de taal, herkomst of nationaliteit van de leden van de groep.
Op grond van de wet wordt bij verordening nader ingevuld welke specifieke voorschriften die zich bij groepsgewijze niet-naleving voor het overgaan tot bestuurlijke ophouding lenen, hetgeen zal afhangen van de lokale situatie waarbij eerdere ervaringen met grootschalige openbare-ordeverstoringen als leidraad kunnen dienen.

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden
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, genoemd in de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie, kan uitoefenen. Het gaat om de controlebevoegdheden om binnen het aangewezen gebied:
- vervoermiddelen te onderzoeken;
- een 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 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 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.

Daar waar sprake is van wapenincidenten c.q. vrees voor het ontstaan daarvan in de openbare ruimte, kan dus de hier bedoelde bevoegdheid tot preventief fouilleren mogelijk worden gemaakt. In de aanpak van ondermijning, waarbij soms ook wapenbezit en –geweld in het spel zijn, kan dit artikel dus uitkomst bieden. Het doel is overigens gelegen in de openbare orde. Door de genoemde controlebevoegdheden in het aangewezen veiligheidsrisicogebied mogelijk te maken kan de veiligheid in het gebied worden vergroot en de kans op wapengeweld en –bezit worden ontmoedigd.

Jurisprudentie
- Hof Amsterdam 23-09-2005, ECLI:NL:GHAMS:2005:AU3200. De in artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid kan slechts binnen strikte grenzen op grond van een deugdelijke motivering worden uitgeoefend.
- - ABRvS 09-03-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9248. Appellante woont of werkt niet in het aangewezen veiligheidsrisicogebied, noch exploiteert ze daar een bedrijf. Ook anderszins is zij niet genoopt daar duurzaam op gezette tijden te verblijven. Evenmin is zij gerechtigde ten aanzien van onroerend goed in het gebied. Appellante heeft daarom geen bijzonder individueel belang bij het aanwijzingsbesluit. Dat zij al jarenlang in de gemeente woont en gewend was in het aangewezen gebied uit te gaan en vrienden en familie te bezoeken, is ontoereikend voor het oordeel dat zij zich in voldoende mate van anderen onderscheidt, gelet ook op de dagen en tijdstippen waarop de aanwijzing van kracht was.
- - ABRvS 09-11-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839. Op grond van de omstandigheid dat wederpartij's woning zich in het aangewezen veiligheidsrisicogebied bevindt, is wederpartij belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het aanwijzingsbesluit. De Afdeling stelt voorop dat de burgemeester bij het nemen van een aanwijzingsbesluit een ruime beoordelingsmarge toekomt (noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets).

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen
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.
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.
Niet alleen toezicht met vaste camera's is mogelijk, maar ook met mobiele camera's. De reden is met name dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat bleken bij het bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme. In de MvT bij de wijziging van de Gemeentewet waarmee dit mogelijk werd (Kamerstukken II 2012/13, 33 582, nr. 3) geeft de regering aan dat uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de bestuurlijke, justitiële en politiële 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 aangeven dat in het betrokken gebied sprake is van cameratoezicht, 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.

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

Inleiding

In het geval van (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag, kan een burgemeester een gebiedsontzegging opleggen. De bevoegdheid kan de burgemeester ontlenen aan de APV. Deze bepaling strekt daartoe.

Er zijn vier soorten grondslagen op basis waarvan een burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen. De bekendste is een bepaling in de APV zoals deze, waaraan hieronder aandacht wordt besteed.

Daarnaast kan, enkel ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV-bepaling geen oog heeft, een gebiedsontzegging worden opgelegd op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (de 'lichte bevelsbevoegdheid'). Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor. Als echter van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet gebruik wordt gemaakt, omdat er geen APV-bepaling voorhanden is, dan kan de rechter aangeven dat er voldoende gelegenheid is geweest om een dergelijke regeling op te stellen. Bij structurele problemen is het nodig dat de raad een regeling in de APV opneemt. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is 'licht' ten opzichte van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester (artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet). Een licht bevel moet in overeenstemming zijn met geldende regelgeving, inclusief de lokale verordeningen. Een noodbevel mag daarentegen afwijken van geldende regelgeving, uitgezonderd de Grondwet en hogere regelingen dan de Grondwet. De wetgever heeft de lichte bevelsbevoegdheid in het leven geroepen voor situaties waarin geldende regelgeving, waaronder de lokale verordeningen, geen voorziening bevat voor een concreet openbare ordeprobleem. Ten slotte bestaat de mogelijkheid om op basis van artikel 172a van de Gemeentewet (in 2012 ingevoegd via de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), een gebiedsontzegging op te leggen. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is ook licht in vergelijking met dit artikel. Hierbij gaat het om herhaaldelijke overlast (minimaal tweemaal en een patroon), waardoor een gedegen dossieropbouw vereist is, en ernstige vrees voor voortgang ervan. Deze gebiedsontzeggingen kunnen voor drie maanden met hoogstens driemaal verlenging voor telkens die duur tot maximaal één jaar gelden en in combinatie met een van de andere instrumenten (groepsverbod, meldingsplicht) uit dat artikel worden opgelegd.

Met de gebiedsontzeggingsbepaling in de APV kan een burgemeester optreden tegen personen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte. De gebiedsontzegging was in eerste instantie bedoeld voor gebruik bij overlast veroorzaakt door drugshandel en drugsgebruik. Maar het instrument kan ook worden toegepast bij andere vormen van overlast, afhankelijk van hoe de bepaling wordt 'ingevuld'. Bijvoorbeeld wanneer de overlast veroorzaakt wordt door samenscholing, hinderlijk drankgebruik, geweldpleging etc. Om onveiligheidsgevoelens en overlast te verminderen, passen veel gemeenten dit instrument toe.

De gebiedsontzegging wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare ordeverstorende handelingen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. Voor het toepassen van een openbare ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moet zijn voldaan aan het situatievereiste, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken. Daarnaast moet ook voldaan zijn aan 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. Doorgaans is daarom ook sprake van een trapsgewijze opbouw.

Bij de toepassing van de maatregel mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften. Ten slotte moet de maatregel voldoen aan de eisen van subsidiariteit (er is geen minder zwaar middel voorhanden) en proportionaliteit (het bevel moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek of het te bereiken doel).

Eerste lid
De invulling van het eerste lid vereist een keuze van de gemeente. Zo kan in de bepaling zelf worden bepaald bij overtreding van welke bepalingen de gebiedsontzegging kan worden ingezet, waarbij gedacht kan worden aan diverse bepalingen uit de APV, maar ook aan bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, etc. Van belang is dat voor een bestuursrechtelijk besluit, ook het bestuursrechtelijk bewijsstelsel geldt. De overtreding zal dus voldoende aannemelijk moeten zijn en niet – zoals in het strafrecht – wettig en overtuigend bewezen. Het voordeel hiervan is dat er een zekere voorzienbaarheid geboden wordt en dat er democratische legitimatie is; nadeel is dat iedere wijziging langs de raad moet en daardoor tijd in beslag neemt. Het is daarom ook mogelijk in een beleidsregel (of een dan noodzakelijke waarschuwing) vast te leggen bij welke overtredingen de gebiedsontzegging ingezet kan worden. Daarin zal dan in ieder geval neergelegd moeten worden wat er onder ‘openbare ordeverstorende handelingen’ wordt verstaan. Voordeel hiervan is dat er een zekere flexibiliteit is ingebouwd (aanpassen van een beleidsregel is immers een stuk ‘makkelijker’ dan aanpassen van de APV); nadeel is dat de raad minder controle heeft over de invulling.
Los daarvan zal bepaald moeten worden hoe lang de kortdurende gebiedsontzegging duurt. Met kortdurend wordt op een periode tot 48 uur gedoeld. Vaak wordt een periode van 24 uur gehanteerd. Denkbaar is ook om naast een zodanige algemene regeling, een bijzondere regeling op te nemen. Bijvoorbeeld door te bepalen dat de burgemeester iemand die tussen donderdag 18.00 uur en zondag 24.00 uur in het uitgaansgebied bepaald horeca-overlastgevend gedrag vertoont, een bevel geeft om gedurende het restant van die periode daar weg te blijven. Hetzelfde is denkbaar bij kermissen, voetbalwedstrijden of andere evenementen.

Tweede lid
Voor de lang(er)durende gebiedsontzegging zal moeten worden bepaald hoe lang deze maximaal kan duren. Een looptijd van maximaal twaalf weken is in de rechtspraak aanvaardbaar geacht. Desondanks hanteren de meeste verordeningen een maximum van veelal acht weken. Vier weken is ook een veelvoorkomend maximum. Desgewenst kan dit – zeker bij een langere periode – ook nader worden getrapt in een beleidsregel, wat de flexibiliteit ten goede komt.
Verder dient het tweede lid, afhankelijk van de invulling en formulering van het eerste lid, tekstueel op het eerste lid afgestemd te worden.

Derde lid
Het aantal maanden dat tussen de overtredingen verstrijkt, is van belang voor de toegestane looptijd van een gebiedsontzegging en dient te worden bepaald. Veelvoorkomend is een termijn van zes maanden, al komt twaalf maanden ook voor.
In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit zij er nog op gewezen dat, alvorens over te gaan tot oplegging van een gebiedsontzegging, in de regel eerst een waarschuwing wordt gegeven. Ook is het tegen deze achtergrond geboden om slechts tot oplegging van een langdurige 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.

Vierde lid
Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met de noodzaak of onoverkomelijkheid zich in het

aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven.
De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.

Jurisprudentie
- HR 10-12-2013, ECLI:NL:HR:2013:1742. Artikel 184 van het WvSr, “krachtens wettelijk voorschrift”. Artikelen 172 en 177 van de Gemeentewet, artikelen 2.8 en 2.9.1 van de APV Amsterdam 2008, Mandaatbesluit verwijderingsbevelen burgemeester Amsterdam d.d. 31 oktober 2008. Het hof heeft met juistheid vastgesteld dat artikel 2.9 van de APV niet uitdrukkelijk inhoudt dat de burgemeester gerechtigd is tot het geven van een bevel als waarvan te dezen sprake is. Ingevolge artikel 172 derde lid, van de Gemeentewet is de burgemeester evenwel bevoegd aan personen bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Een zodanig bevel is aan te merken als een wettelijk voorschrift in materiële zin. De burgemeester kan bij de uitvoering van deze bevelsbevoegdheid politieambtenaren betrekken, mits hij daarbij met voldoende nauwkeurigheid aangeeft in welke omstandigheden de politieambtenaren de door hem omschreven handelingen en beslissingen moet nemen. De burgemeester heeft door het uitvaardigen van het Mandaatbesluit verwijderingsbevelen kennelijk de hem in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toegekende bevelsbevoegdheid uitgeoefend en gelet op de inhoud van dat besluit daarbij bepaald dat zijn bevel is gegeven voor de in artikel 2.9 van de APV nauwkeurig omschreven gevallen. Het voorgaande brengt mee dat een in overeenstemming met het Mandaatbesluit door een politieambtenaar namens de burgemeester gegeven verwijderingsbevel kan worden aangemerkt als een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel als bedoeld in artikel 184 van het WvSr. Het andersluidende oordeel van het hof is derhalve onjuist.
- Conclusie A-G Spronken 07-07-2015, ECLI:NL:PHR:2015:2409, behorend bij HR 17-11-2015, ECLI:NL:HR:2015:3325: “Art. 2:78 Model-APV bevat een uitdrukkelijke bepalingen dat de burgemeester gerechtigd is gebiedsverboden op te leggen, zodat het niet nakomen van een dergelijk bevel voldoet aan de eisen die de Hoge Raad hieraan in het kader van art. 184 Sr in de hiervoor aangehaalde jurisprudentie stelt. Ook de overtreding van de gebiedsverboden die door de burgemeester worden gegeven op grond van art. 172 lid 3 en 172a Gemeentewet vallen onder het bereik van art. 184 Sr. Voor het uitoefenen van de bevoegdheden die zijn toegekend in de Gemeentewet geldt echter een mandaatsverbod ingevolge art. 177 lid 2 Gemeentewet en op dit snijvlak van bevoegdheidstoedelingen in APV’s en de Gemeentewet doen zich problemen voor.”

Artikel 2:79 Dragen gevaarlijk voorwerp
Artikel is op verzoek van de driehoek Veluwe Noord opgenomen. Tekst spreekt voor zich.

Artikel 2:79a Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet
Algemeen
Artikel 151d van de Gemeentewet regelt dat de raad bij verordening kan 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. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang als bedoeld in artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet ter zake van overtreding van het door de raad bij verordening gestelde voorschrift.

Ultimum remedium
Uit de wet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet regelt dat het instrument van de last onder 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 ultimum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als 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 buren daar geen ernstige hinder van ondervinden. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder kan ook de verhuurder worden aangesproken.

Tweede lid
In het tweede lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester in ieder geval toepassing kan geven aan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. In het artikel is niet expliciet bepaald dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen, omdat dit reeds volgt uit de artikel 5:32 van de Awb juncto artikel 125 van de Gemeentewet. Welke herstelsanctie het meest geëigend is in een specifieke situatie zal steeds door de burgemeester moeten worden afgewogen. De burgemeester kan in beleidsregels vastleggen hoe hij of zij invulling geeft aan deze bevoegdheid. Een van de genoemde gevallen is "ernstige vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf".
Artikel 7.21 van het Bouwbesluit 2012 regelt de facto hetzelfde, ook met het tegengaan van overlast als motief. Dit artikel zal naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, maar daar zal nog wel de nodige tijd over heen gaan. De last onder bestuursdwang of dwangsom die de burgemeester kan opleggen kan bestaan uit gedragsaanwijzingen waaraan de overtreder zich te houden heeft.

Afdeling 13. VOOR PUBLIEK OPENSTAANDE GEBOUWEN

Artikel 2:80 Sluiting gebouw
Dit artikel is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de APV of artikel 13b van de Opiumwet overlastgevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, dan wel woningen te sluiten op grond van artikel 174a Gemeentewet.

De burgemeester kan met behulp van dit artikel optreden wanneer in een voor het publiek openstaand gebouw strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of wanneer ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus, winkels of afhaalgelegenheden zoals pizzeria's of snackbars, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op enigerlei wijze toestaan.

Op grond van het eerste lid kan de burgemeester voor het publiek toegankelijke gelegenheden sluiten als daar wordt gehandeld in strijd met de Wet op de kansspelen, (vuur)wapens aanwezig zijn, gestolen goederen worden verhandeld, of andere feiten plaatsvinden die tot het oordeel leiden dat het open blijven van de gelegenheid ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. In de opsomming van feiten die tot een sluiting kunnen leiden ontbreken de handel en de aanwezigheid van harddrugs. Om daartegen te kunnen optreden is in artikel 13b van de Opiumwet een afzonderlijke grondslag voor het toepassen van bestuursdwang opgenomen.

Voor de toepassing van art. 2:80 is het niet relevant of de exploitant van de inrichting betrokken is bij de tot sluiting redengevende feiten, of dat hem daarvan anderszins een verwijt kan worden gemaakt. De sluiting beoogt geen straf op te leggen, maar is gericht op het herstel van de openbare orde die in gevaar wordt gebracht door feiten en omstandigheden die in de inrichting plaatsvinden. De schuldvraag is daarbij in principe niet van belang.

De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als de voortzetting van de sluiting niet langer nodig is. De burgemeester beoordeelt of dat het geval is. Van belang hierbij is onder meer de bereidheid en de bekwaamheid van de exploitant om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van het gebeurde te voorkomen, bij voorbeeld door herinrichting van het bedrijf, verscherping van het toelatingsbeleid of het aannemen van (ander) personeel. Tijdens de sluiting is het de rechthebbende niet toegestaan om de ruimte zonder toestemming van de burgemeester te (laten) betreden. Dit verbod is van overeenkomstige toepassing op de sluiting van openbare gelegenheden en woningen krachtens de Opiumwet en de Gemeentewet.

Afdeling 14 TEGENGAAN ONVEILIG, NIET LEEFBAAR OF MALAFIDE ONDERNEMERSKLIMAAT

Artikel 2:81 tot en met artikel 2:88
Drugshandel, witwassen, (belasting)fraude, illegaal gokken, underground banking en uitbuiting zijn voorbeelden van criminele (economische) activiteiten die de samenleving kunnen ondermijnen. De aanpak van deze vorm van (georganiseerde) criminaliteit is een bijzonder lastige taak. De verwevenheid van boven- en onderwereld, alsmede de verhulling van de criminaliteit, bemoeilijken de bestrijding daarvan. Deze vormen van criminaliteit zijn niet altijd zichtbaar, maar tasten de fundering van de stad aan. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie maar zorgen ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat.

Om de aanpak ondermijning te versterken, is in de APV een artikel opgenomen gericht op het stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat. De artikelen 2:81 tot en met 2:88 geven de burgemeester de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningplicht te introduceren voor panden, straten, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan. Uit juridisch wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de gemeenteraad bevoegd is op grond van de autonome verordenende bevoegdheid om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat te reguleren met een vergunningplicht. 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.
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. Ook kan bij de aanvraag voor een vergunning de Wet Bibob worden ingezet. In 2013 is het toepassingsbereik van de Wet Bibob uitgebreid naar alle gemeentelijke vergunningen die worden afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit.
Het instrument van een vergunningplicht is overigens niet ongebruikelijk in een gemeente. Zo geldt voor horeca-inrichtingen een vergunningplicht, waarbij aan vergelijkbare voorwaarden wordt getoetst. Het gaat dan ook om voorwaarden waarvan in beginsel van ondernemers kan worden geëist dat zij daar aan voldoen.

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 rusten. Er wordt dus in het kader van de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst. 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.

De systematiek gaat uit van een pand-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk 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. 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.
De vergunningplicht kan op pandniveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten (strafbare feiten) van toepassing te verklaren op het pand of wanneer als gevolg van de wijze van exploitatie in dat pand de leefbaarheid of openbare orde onder druk staat (repressieve aanwijzing). Daar waar strafbare feiten in een pand worden geconstateerd en de pandeigenaar niet intrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan biedt een pandsgewijze vergunningplicht soelaas. De vergunningplicht is dan direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer. Daarmee kan maatwerk worden geboden, en worden andere ondernemers, voor zover dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald pand is gericht, kan dan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Indien sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaalde branche of gebied kan op grond van het APV artikel een vergunningplicht voor een branche of gebied worden ingevoerd.
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.
Tot slot 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.
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.
De algemene intrekkings- en weigeringsgronden staan vermeld in de artikelen 1:6 en 1:8. In deze leden staan de specifieke weigerings- en intrekkingsgronden vermeld.
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 aangesloten bij hoofdstuk 2, afdeling 4 en hoofdstuk 3. Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet.
Indien de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. Sub i is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan indien de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Artikel 2:84 Vergunningaanvraag
In dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag van een vergunning geregeld, alsmede welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er in ieder geval sprake zijn van een geldige inschrijving bij de KvK. Indien dat op enig moment niet meer het geval is, kan dit reden zijn om de vergunning in te trekken (zevende lid, sub h en i).
Als het bevoegd bestuursorgaan dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken (zesde lid). 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.

Artikel 2:80 biedt de mogelijkheid overlastgevende voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. De artikelen 2:81 tot en met 2:88 bevatten aanvullende sluitingsbevoegdheden wanneer sprake is van een vergunningplicht.

Artikel 2:87
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.

De vergunningplicht op grond van het aanwijzingsbesluit en het verbod om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten te verrichten, geldt 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.
Voor zover de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vergunningstelsel en de voorwaarden, geldt dat met name gelet op de openbare orde en veiligheid er een dwingende reden van algemeen belang is en de gestelde eisen ook evenredig (geschikt en noodzakelijk) zijn, zodat het stelsel en de voorwaarden gerechtvaardigd zijn. De openbare orde en veiligheid vormt eveneens de reden om van een lex silencio positivo af te zien.

Hoofstuk 3. REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN

Afdeling 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 3:1 Afbakening
Afbakening van dit hoofdstuk van de APV ten opzichte van enkele (algemene) bepalingen uit andere delen van de APV is wenselijk, aangezien de genoemde bepalingen 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 geregeld (moeten) worden. Om niet binnen afzienbare termijn opnieuw substantiële materiële wijzigingen aan te hoeven brengen in de betreffende regelgeving – en om de ontvlechting daarvan te zijner tijd te vergemakkelijken – is ervoor gekozen vooruitlopend op de verwachte inwerkingtreding van de Wrp deze materie nu veelal in lijn met de Wrp te regelen. Het betreft de volgende artikelen: 1:2 ‘Beslistermijn’, 1:5 ‘Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing’, 1:6 ‘Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing’, 1:7 ‘Termijnen’ en 1:8 ‘Weigeringsgronden’.

Artikel 3:2 Definities
In artikel 3:2 worden veel voorkomende begrippen gedefinieerd, waarbij op onderdelen wordt aangesloten bij bestaande definities.

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’ 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 dagelijkse leiding in een seksinrichting kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een ’beheerder’ 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.
Overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen zoals de APV), tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester te worden aangemerkt als het ‘bevoegde bestuursorgaan’ bij

de vergunningverlening voor een seksbedrijf. Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemeentewet). In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bijvoorbeeld bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wabo (ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331). In lijn daarmee worden woonboten – voor zover het betreft de uitvoering van dit hoofdstuk – aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Wel is het college ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven. Het college kan zijn bevoegdheid ter zake mandateren aan de burgemeester op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.
Een veel voorkomende vorm van een niet-locatiegebonden prostitutiebedrijf is een ‘escortbedrijf’. 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 privéadres. 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’ is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de DHW. 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 verricht, 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 de 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 3:7, eerste lid, aanhef en onder d).
In dit hoofdstuk van de APV heeft het begrip ‘klant’ 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.
In de APV wordt het begrip ‘prostituee’ 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 sekseneutrale aanduiding: degene die.
De definitie van ‘prostitutie’ sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5, van het WvSr. 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.

‘Prostitutiebedrijven’ zijn er in verschillende varianten. In de eerste plaats vallen hieronder de locatiegebonden bedrijven met één of meerdere seksinrichtingen. Ook een niet-locatiegebonden bedrijf kan een prostitutiebedrijf zijn; veelal gaat het dan om een escortbedrijf, dat bemiddelt tussen prostituees en klanten. Als prostitutie plaatsvindt in woningen, kunnen (delen van) deze locaties – onder omstandigheden – als seksinrichting aangemerkt worden. Een dergelijke (ruimte in een) ‘privéwoning’ is voor het publiek toegankelijk nu klanten toegang wordt verschaft. Is de prostituee op enigerlei wijze werkzaam voor degene die de ruimte beschikbaar stelt, dan is er zonder meer sprake van een prostitutiebedrijf. Er zijn ook prostituees die niet werkzaam zijn voor of bij een door een ander geëxploiteerd prostitutiebedrijf, maar die zelfstandig werken, veelal thuis. Als een prostituee op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken, is er in beginsel geen sprake van een prostitutiebedrijf, maar van een aan huis gebonden beroep, en is geen vergunning nodig (wel kunnen uit het bestemmingsplan belemmeringen voortvloeien om dergelijke activiteiten te mogen ondernemen). Als echter de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld als er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat er een publiekstrekkende werking vanuit gaat, er verlichting of reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op hetzelfde adres werkzaam zijn, dan is er sprake van bedrijfsmatige activiteiten en daarmee van een prostitutiebedrijf waarvoor een vergunning noodzakelijk is.
Het begrip ‘seksbedrijf’ 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 sekstheaters, 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: als gelegenheid wordt geboden tot prostitutie, dan is er sprake van een ‘prostitutiebedrijf’, en als dat geschiedt door bemiddeling tussen prostituees en klanten, dan wordt van een ‘escortbedrijf’ gesproken. Zo is ‘prostitutiebedrijf’ dus een species van ‘seksbedrijf’ en ‘escortbedrijf’ weer een species van ‘prostitutiebedrijf’.
Met het begrip ‘seksinrichting’ 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.

Afdeling 2. VERGUNNING SEKSBEDRIJF

Artikel 3:3 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.

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven is bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf weken telt. Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd.
Nu de vergunning onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, is het derde lid opgenomen omdat ingevolge artikel 28, eerste lid, 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. 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. Daarom wordt de lex silencio positivo in het vierde lid van toepassing uitgezonderd.
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 bezien worden. Daarbij zal blijk 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.

Een seksbedrijf (activiteit/activiteiten) kan meer dan een seksinrichting (locatie) omvatten. De vergunning wordt verleend per seksbedrijf (eerste lid), maar kan dus ook voor één seksinrichting (van het seksbedrijf) gelden.

Artikel 3:4
(Vervallen)

Artikel 3:5 Beperking aantal vergunningen
Het bevoegde orgaan kan een maximum stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend.

Artikel 3:6 Aanvraag
Met dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag om een vergunning geregeld, evenals welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. 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 schaalaanduiding voorgeschreven. De maatvoering moet uit de situatieschets (onder k) en tekening (onder l) blijken. Als bescheiden worden overgelegd, moet de gekozen schaal zodanig zijn dat het bevoegde bestuursorgaan 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 3:8, eerste lid, aanhef en onder e) – 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 het bevoegd bestuursorgaan dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan deze verlangen dat aanvullende gegevens en bescheiden worden overgelegd (vierde lid). Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning.

Artikel 3:7 Weigeringsgronden
Het eerste lid – in samenhang met het tweede tot en met vierde lid – bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Ter zake de in het vijfde 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 Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Overigens mag een negatief Bibob-rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De overheid dient eerst te toetsen of er met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).

Jurisprudentie
- ABRvS 18-07-2018, ECLI:N:”RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.
- ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; VR Raad van State 05-03-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

Om discussie over strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond een vaste

gedragslijn volgt of hierover beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen. Bijvoorbeeld de vaste gedragslijn/beleidsregel dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning
In dit artikel wordt 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.
Hetzelfde doel heeft het tweede lid, dat daarnaast ook van betekenis is voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf: zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

Artikel 3:9 Intrekkingsgronden
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 het bevoegde bestuursorgaan. 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. Een geschorste vergunning blijft meetellen bij de beoordeling of het maximum aantal te verlenen vergunningen is bereikt.
Buiten op basis van de in dit het tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning bovendien ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de 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.

Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden
Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 3:1, onder e, is ervoor gekozen sekswinkels niet onder het begrip ‘seksinrichting’- (en daarmee de vergunningplicht) te brengen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de vestiging van sekswinkels doorgaans afdoende zal kunnen worden gereguleerd langs de weg van het bestemmingsplan en dat het – ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving – niet nodig is deze bedrijven als regel aan voorafgaand toezicht te onderwerpen.

Artikel 3:11
(Vervallen)

Afdeling 3. UITOEFENEN SEKSBEDRIJF

Paragraaf 3.1 Regels voor alle seksbedrijven

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang
De algemene sluitingstijden van het eerste lid gelden niet voor seksinrichtingen waarvan bij vergunning is bepaald dat daarvoor afwijkende sluitingstijden gelden. Dergelijke afwijkende sluitingstijden kunnen bij het verlenen van de vergunning daaraan verbonden worden, maar ook lopende de vergunning, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Afwijkende sluitingstijden kunnen zowel ruimer als beperkender zijn. De sluitingstijden zijn echter niet van toepassing op sekswinkels; daarop is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

Het tweede lid richt zich niet tot de exploitant en beheerder, maar tot de bezoekers van de seksinrichting. Het begrip ‘bezoeker’ heeft een ruimere betekenis dan het in de APV gehanteerde begrip ‘klant’. Een klant is een afnemer van seksuele diensten; onder bezoekers vallen echter bijvoorbeeld ook de aanwezigen in een seksinrichting die (vooralsnog) slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken. Hoewel niet iedere bezoeker per definitie een klant is, is iedere klant per definitie wel een bezoeker. Personen die bijvoorbeeld professionele reparatie- of schoonmaakwerkzaamheden uitvoeren, zullen – als zij zich daartoe beperken – uiteraard niet als ‘bezoeker’ aangemerkt worden.

Het derde lid richt zich tot de prostituee en heeft als doel te voorkomen dat seksinrichtingen gebruikt worden om te overnachten.

Verder mogen personen die de leeftijd van 18 nog niet hebben bereikt niet worden toegelaten tot seksinrichtingen (vierde lid).

Artikel 3:13 Adverteren
De verplichting 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.

Paragraaf 3:2 Regels voor alle prostitutiebedrijven en prostituees

Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf
Met dit voorschrift wordt o.a. – net als voor de exploitant van een seksbedrijf – een leeftijdseis voor prostituees geïntroduceerd. 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 leeftijdgrens wordt als passend en noodzakelijk middel beschouwd om deze 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 bij 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. Overigens, zoals eerder opgemerkt, een prostituee die zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten opereert valt enerzijds aan te merken als exploitant van een vergunningplichting prostitutiebedrijf en anderzijds als prostituee bij dat bedrijf. Los van de hier gestelde leeftijdseis is dus uitgesloten dat in een dergelijke constructie prostituees legaal aan de slag kunnen; de aanvraag van een exploitant/prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft zal immers geweigerd worden (artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder d).

Ook van de prostituee mag worden verlangd dat zij een bijdrage levert aan sanering van de seksbranche. Als de prostituee er bewust en vrijwillig voor kiest om te werken in de illegale prostitutie, dan moet ook zij daarvoor aansprakelijk kunnen worden gehouden.

Jurisprudentie

- ABRvS 05-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1818 (Alkmaar): De gemeenteraad is niet buiten de omvang van zijn bevoegdheid getreden door artikel 3:8, eerste lid, aanhef en onder a, van de APV (= artikel 3:14, variant 1, eerste lid, aanhef en onder a, model-APV) vast te stellen. Door de minimumleeftijdregel wordt het recht van appellant (de exploitant) op vrije arbeidskeuze, zoals gewaarborgd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, niet beperkt. Ook is de maatregel niet in strijd met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Het doel van het stellen van de leeftijdsgrens – een van de maatregelen die gezamenlijk misstanden in de prostitutie moeten voorkomen, beschermen van de menselijke waardigheid – is een dwingende reden van algemeen belang. De maatregel is evenredig en is geschikt en gaat niet verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. De burgemeester mocht dit voorschrift aan de vergunning verbinden.

Artikel 3:15 Bedrijfsplan

Ter versterking van de sociale positie van de prostituee is het van belang dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne en van de gezondheid, de veiligheid, het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Daartoe moet bij het aanvragen van een vergunning de exploitant een bedrijfsplan overleggen, zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voor deze punten voldoende oog heeft, en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden. Deze verplichting geldt voor alle prostitutiebedrijven, dus ook voor escortbedrijven. Uiteraard volgt uit de aard van de werkzaamheden dat een bedrijfsplan van een escortbureau – op bepaalde punten – een andere uitwerking vereist dan een bedrijfsplan van een prostitutiebedrijf met een andere aard.

In het tweede lid, aanhef en onder a, is opgenomen dat de exploitant maatregelen treft om er voor te zorgen dat de hygiëne in een seksinrichting voldoet aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden. Het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid heeft in september 2013 de Hygiënerichtlijn voor Seksbedrijven gepubliceerd. Deze richtlijn is geschreven voor exploitanten en eigenaren van seksbedrijven en wordt uitgegeven door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. De branche zelf, vertegenwoordigd door de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven en de Vereniging Legale Escortbedrijven, heeft aan het opstellen en bijwerken van deze richtlijn bijgedragen. In de richtlijn zijn zogenaamde hygiënenormen, dit zijn de minimale eisen aan een goed hygiënebeleid, opgenomen. Een exploitant van een seksbedrijf zal om te voldoen aan de maatstaven voor een goede hygiëne zich ten minste aan deze normen moeten houden.
Belangrijk doel van goede hygiëne in seksbedrijven is het voorkomen van (seksueel overdraagbare) ziektes. Dat is zowel voor de prostituees als de klanten van belang. Een goede hygiëne zorgt echter ook voor een veilige en prettige werkomgeving. Van de exploitant mag worden verwacht dat hij in het bedrijfsplan daarnaast inzichtelijk maakt hoe hij verder zorgt draagt voor gezonde en veilige werkomstandigheden voor prostituees. Dit is opgenomen in onderdeel in het tweede lid, aanhef en onder a en b. De veiligheid en gezondheid van een prostituee worden ook gediend met aparte garanties voor de kwaliteit van de werkomstandigheden in de werkruimten. Een prostituee moet daar altijd gebruik kunnen maken van een alarm waarmee zij hulp van derden kan inroepen als er wat misgaat. De luchtventilatie die in het kader van de algemene luchtkwaliteit en hygiëne afdoende is, brengt nog niet met zich mee dat de prostituee niet in te koude of te warme werkruimte haar diensten moet verrichten. In het tweede lid, aanhef en onder d, wordt zodoende geëist dat de exploitant aangeeft welke maatregelen hij hiervoor treft.
De normen die worden geformuleerd over het gebruik van condooms en de mogelijkheid om je als prostituee te laten controleren op seksueel overdraagbare aandoeningen waarborgen

de gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Deze normen zijn opgenomen in het tweede lid, aanhef en onder c en e. De prostituee mag niet verplicht worden zich geneeskundig te laten onderzoeken en heeft recht op een vrije artsenkeuze (tweede lid, aanhef en onder f). Bovendien moet de exploitant prostituees in de gelegenheid stellen zich regelmatig te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen. Het moet niet zo zijn dat een prostituee vanwege de openingstijden van de seksinrichting waar zij werkzaam is, geen tijd heeft om zich bijvoorbeeld voor een SOA-onderzoek bij de GGD te melden. De exploitant dient er zorg voor te dragen dat onder de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en hulpverlening. De exploitant is daarnaast verplicht informatie over mogelijke uitstapprogramma's aan de voor hem werkzame prostituees te verstrekken.
Een belangrijk aspect van het zelfbeschikkingsrecht is dat gewaarborgd is dat de prostituee vrij is te bepalen aan welke klanten zij seksuele diensten verleent en welke diensten zij al dan niet wil verlenen. Dit is ook bij de escort bijzonder van belang. Hoewel in een arbeidsrelatie geldt dat een werknemer opdrachten van de werkgever met betrekking tot de overeengekomen arbeid in beginsel moet opvolgen, dient het grondwettelijk gewaarborgde recht op lichamelijke integriteit daarboven altijd voorrang te krijgen. Een exploitant dient inzichtelijk te maken hoe in zijn bedrijf met dergelijke zaken wordt omgegaan (tweede lid, aanhef en onder h).
Vanwege de aard van de dienstverlening en de branche dient de exploitant er in ieder geval zorg voor te dragen dat degene die als beheerder werkzaam is, kan omgaan met agressieve klanten (tweede lid, aanhef en onder j).
Het doel van hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen' is onder meer onvrijwillige prostitutie te bestrijden. Als een prostituee nauwelijks zelfredzaam is, geen Nederlands of Engels spreekt of bijvoorbeeld niet makkelijk geld kan wisselen, omdat ze niet kan rekenen, is moeilijk voor te stellen dat zij vrijwillig voor de prostitutie heeft gekozen. De exploitant kan zich met eenvoudige middelen hiervan een beeld vormen. In het bedrijfsplan moet worden vastgelegd welke vereisten de exploitant minimaal stelt aan de zelfredzaamheid van de bij hem werkzame prostituees en hoe hij dit controleert (tweede lid, aanhef en onder k). In dat kader is het ook onderdeel van een deugdelijke bedrijfsvoering om als exploitant periodiek een gesprek te voeren en daarbij vooral te letten op signalen van uitbuiting of onvrijwilligheid. Prostituees moeten in dat kader ook steeds over hun rechten geïnformeerd worden. Het is aan de exploitant om ook informatie van hulpverlenende instanties beschikbaar te stellen (tweede lid, aanhef en onder m). Ook informatie over de mogelijkheden om met het werk als prostituee te stoppen moet door de exploitant beschikbaar worden gesteld (tweede lid, aanhef en onder n).
Het bedrijfsplan dient bij de aanvraag om een vergunning overgelegd te worden, zodat het op dat moment getoetst kan worden (derde lid). Als een exploitant nadien een wijziging wenst door te voeren in zijn bedrijfsplan, dan dient hij deze ter goedkeuring voor te leggen aan het bevoegde bestuursorgaan (vierde lid).

Artikel 3:16
(Vervallen)

Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf
Onder meer vanwege de kwetsbaarheid van prostituees is het gewenst dat de exploitant van een prostitutiebedrijf gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend aanwezig is om effectief toezicht te kunnen garanderen op al hetgeen zich voordoet in de uitoefening van zijn bedrijf en – voor zover die er zijn – in de seksinrichtingen waarvoor hem mede vergunning is verleend. Aangezien een dergelijke eis, in ieder geval in gevallen dat er sprake is van meerdere seksinrichtingen, niet na te leven is voor één persoon, kan het ook om de beheerder gaan: deze heeft immers grotendeels dezelfde verantwoordelijkheden als de exploitant en kan daar op aangesproken worden.

In het tweede lid zijn voorts enkele verdere zorgplichten van de exploitant geformuleerd, onder andere met betrekking tot de te voeren bedrijfsadministratie. Daarnaast, onder e, is opgenomen de verplichting om ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting onverwijld bij de politie te melden. Richtinggevend hierbij is de Aanwijzing mensenhandel van het OM (Stcrt. 2013, 16816) en https://www.wegwijzermensenhandel.nl/. De meldplicht ziet uiteraard ook op de situatie dat een prostituee zich schuldig maakt aan mensenhandel of aan andere vormen van dwang en uitbuiting.

Paragraaf 3.3 Raam- en straatprostitutie

Artikel 3:18 Raamprostitutie
Dit artikel richt zich, in tegenstelling tot de meeste artikelen, rechtstreeks tot de prostituee. Het is de prostituee verboden die handelingen te verrichten die gewoonlijk worden geassocieerd met raamprostitutie. Dit om de daarmee samenhangende overlast en uitstraling op de omgeving aan te kunnen pakken.

Artikel 3:19 Straatprostitutie
Dit artikel richt zich, in tegenstelling tot de meeste artikelen, rechtstreeks tot de prostituee en eventueel anderen die klanten werven voor een prostituee. Het is namelijk eenieder verboden op of aan de weg of in een vanaf de weg zichtbare plaats klanten te werven. Uiteraard geldt dat laatste niet in een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend. Het is verder ook verboden daadwerkelijk seksuele handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van prostitutie.

Artikel 3:20
(Vervallen)

Afdeling 4. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten
Dit artikel richt zich niet tot exploitanten of prostituees, maar tot hun (potentiële) klanten en is daarmee complementair aan enkele andere bepalingen van dit hoofdstuk. Kort gezegd is het enerzijds verboden om gebruik te maken van de diensten van een prostituee die werkzaam is in het illegale circuit, anderzijds verbieden enkele artikelen de prostituee om diensten (op een bepaalde wijze of op bepaalde plekken) aan te bieden, terwijl dit artikel de klant verbiedt om in te gaan op een aanbod. Dit betekent dat handhavend kan worden opgetreden tegen zowel de prostituee als tegen de klant.

Het in het eerste lid opgenomen verbod kan enkel aan de klant worden tegengeworpen voor zover hem enig verwijt kan worden gemaakt, bijvoorbeeld als de seksuele handelingen (zullen) plaatsvinden in een seksinrichting waarin de daarvoor mede verleende vergunning of een afschrift daarvan niet zichtbaar aanwezig is (zie in dit verband artikel 3:8, tweede lid) of als uit de wijze van adverteren kennelijk blijkt dat het een om een onvergund prostitutiebedrijf gaat.

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

Afdeling 1. VOORKOMEN OF BEPERKEN GELUIDHINDER EN HINDER DOOR VERLICHTING

Artikel 4:1 Definities
Algemeen

Op grond van de Wm moeten inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken over een milieuvergunning beschikken of voldoen aan een AMvB die artikelen met betrekking tot de bescherming van het milieu bevat. Het Activiteitenbesluit milieubeheer biedt de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder. Deze afdeling bevat daarover voorschriften. Voor de definitie van begrippen die aan aanpalende regelgeving – waaronder het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet milieubeheer – ontleend zijn, wordt aangesloten bij de betekenis uit die regelgeving.

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 milieubeheer. Dit artikel voorziet 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. Voor de collectieve dagen is geen begrenzing voor het aantal dagen opgenomen. Vaak zal er toch behoefte zijn om vooraf een bepaald maximum aantal festiviteiten vast te stellen. Dit maximum zou door het college kunnen worden vastgelegd in een beleidsregel. Als de raad dit zelf wenst te bepalen, dan dient het maximum te worden vastgelegd in de verordening zelf.

Tweede lid
Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 3.148, tweede lid, onder a, van het Activiteitenbesluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen. Ook hier verdient het aanbeveling het college – in samenspraak met de plaatselijke sportverenigingen – vast te laten stellen op welke data de betreffende beperkingen niet van toepassing zijn.

In het Activiteitenbesluit wordt net als voor de festiviteiten als bedoeld in het eerste lid geen maximum gesteld voor het aantal collectieve festiviteiten. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Derde lid
De gemeente kan rekening houden met de aard van het gebied door in de verordening gebiedsdifferentiatie toe te passen. De raad 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 waarop 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. De artikelen 2.21 en 3.148 van het Activiteitenbesluit milieubeheer kennen alleen gebiedsdifferentiatie voor collectieve festiviteiten.

Zesde tot en met het achtste lid
In tegenstelling tot het oude Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen biedt het Activiteitenbesluit milieubeheer gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de collectieve festiviteiten en activiteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in artikel 2.21, tweede lid, onder a. Hierin wordt wel duidelijk gesteld dat het moet gaan om voorwaarden ter voorkoming van geluidhinder. Voor de verlichting bij sportbeoefening is deze mogelijkheid niet in het Activiteitenbesluit opgenomen.
De voorwaarden kunnen gaan over bijvoorbeeld beperking van het geluidsniveau, het bepalen van het eindtijdstip of gedragsvoorschriften. De keuze om bepaalde voorschriften wel of juist niet op te nemen in de APV is afhankelijk van de lokale situatie en bestuurlijke prioriteiten. Wanneer er veel (horeca- of andere) inrichtingen dicht bij geluidgevoelige bestemmingen zoals woonwijken liggen kan het wenselijk zijn om beperkende voorwaarden op te nemen. Anderzijds kan ook gekozen worden om bedrijven meer geluidsruimte te geven en (net als onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer) geen voorwaarden in de APV op te nemen. Daarbij is het wel zo dat voortaan de regeling voor collectieve festiviteiten geldt voor àlle type A- en B-inrichtingen onder het Besluit en niet alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen.
Voor de hoogte van het geluidsniveau in het zesde lid wordt bij het Activiteitenbesluit een suggestie gedaan van 10 of 20 dB(A) hoger dan de reguliere norm. Bij enkele gemeenten wordt een aanvullende norm opgenomen voor lagere frequenties gesteld in dB(C). De reden voor een geluidsnorm met gebruik van een C-filter is het effect van lage bastonen bij hogere geluidsniveaus. Bij de C-filter worden deze lage frequenties sterker meegewogen dan bij een A-filter vanwege de problematiek met lage geluidsfrequenties. Een andere mogelijkheid is, als woningen op grotere afstand van de inrichtingen liggen, een geluidsnorm op een vaste, kortere afstand van de inrichtingen op te nemen.
In het zevende lid wordt gesproken over onversterkte muziek. In het Activiteitenbesluit is onversterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen ter beperking van de geluidsemissies moeilijk zijn. Dit betekent dat voor onversterkte muziek in principe geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid, van het Activiteitenbesluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen (zie ook artikel 4:5). De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor bedrijven dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidniveaus van onversterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is onversterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm.

Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het zevende lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Hiervoor wordt aangesloten bij de systematiek en motivatie uit het Besluit: in de handleiding is de correctie geïntroduceerd met het oog op continubedrijven. Toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid bij horecabedrijven die bijvoorbeeld om 01.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan.

In het achtste 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 Melding incidentele festiviteiten
Eerste lid
De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in artikel 2.21 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onder b, kan de raad 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 'vroege vogels'-toernooi. Meerdaagse festiviteiten zijn denkbaar. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal twaalf 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 dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente. Het maximum aantal van twaalf dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten is ongewijzigd in vergelijking met het tot 1 januari 2008 geldende Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Wat wel is veranderd, is dat de regeling nu ook geldt 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 metaalelektro-bedrijven een beroep op deze regeling kunnen doen. De enige uitzonderingen waarvoor de regeling niet geldt, zijn de type C-inrichtingen (dat wil zeggen inrichtingen die vergunningplichtig blijven of vallen onder het Besluit landbouw milieubeheer of Besluit glastuinbouw).

Tweede lid
Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. Op basis van het tweede lid van artikel 3.148 kan hiervan worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld als sportverenigingen buiten de reguliere competities en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie bij het houden van een veteranentoernooi of een 'vroege vogels'-toernooi. Volgens het Activiteitenbesluit is het maximum aantal dagen waarvoor de beperkingen voor de verlichting niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Volgens de toelichting bij het Activiteitenbesluit blijft ook bij gebruik van artikel 3.148, tweede lid, de algemene zorgplicht met betrekking tot lichthinder en duisternis voor de sportinrichtingen gelden, al is enige mate van hinder is bij incidentele activiteiten aanvaardbaar. De beoordeling of sprake is van onaanvaardbare lichthinder in geval van de viering van een festiviteit is aan het bevoegd gezag.

Vierde tot en met achtste lid
In tegenstelling tot het oude Besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen biedt het Activiteitenbesluit gemeenten de mogelijkheid om bij of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21. Voor de algemene toelichting over de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij festiviteiten en de toelichting bij het zesde tot en met het tiende lid wordt kortheidshalve verwezen naar bovenstaande toelichting bij artikel

4:2, zesde tot en met het achtste lid. Net als bij de collectieve festiviteiten geldt de regeling voor incidentele festiviteiten voor àlle type A- en B-inrichtingen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer in plaats van alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen zoals onder het oude besluit.

In 2016 is er, onder meer met het kenniscentrum Infomil, gesproken over de betekenis van het woordje ‘in’ in artikel 2:21, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit. Conclusie is dat de wetgever daarmee niet heeft bedoeld dat het hier alleen over de binnenruimte van een inrichting gaat. ‘in de inrichting’ kan dus ook slaan op bijvoorbeeld een bij een inrichting behorend terras in de open lucht. Dat betekent dat de bepaling in het negende lid van dit artikel, die de incidentele activiteiten wel beperkt tot de binnenruimte, niet bindend is voor de raad. De raad kan dus dit artikel aanpassen en zodoende bepalen dat de incidentele activiteit ook in de buitenruimte van de inrichting mag plaatsvinden.

Er zijn redenen om incidentele festiviteiten te beperken tot de binnenruimte. Geluid vanuit de binnenruimte is eenvoudiger beheersbaar. De VNG kiest er daarom voor om deze bepaling ongewijzigd te laten. Het tegenargument daarbij is dat het voor de doelstelling van dit artikel niet bepalend is waar het geluid wordt geproduceerd, zolang de normen maar niet worden overschreden. Zoals hiervoor al genoemd: de wet laat de raad de ruimte om deze bepaling zo te herschrijven dat incidentele activiteiten ook kunnen plaatsvinden in de buitenruimte van een inrichting.

In het zevende en achtste lid wordt de mogelijkheid om muziekgeluid te produceren bij een festiviteit beperkt tot binnen de gebouwen van de inrichting. Gebouwen hebben over het algemeen een bepaalde geluiddempende werking. Op het buitenterrein zijn minder mogelijkheden voor het beperken van geluidemissies. Daarbij is het zo dat de regeling niet langer alleen geldt voor horeca, sport- en recreatie-inrichtingen, maar ook voor alle andere type A- en B-inrichtingen, wat met name een belasting kan geven voor woningen met diverse bedrijven in de omgeving die op verschillende momenten festiviteiten organiseren. Voor muziekgeluid op buitenpodia of het buitenterrein van horecagelegenheden bij evenementen, kan dit in de evenementenvergunning worden geregeld.

Artikel 4:4
(Vervallen)

Artikel 4:5 Onversterkte muziek
Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.17a, 2.18, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. 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 vijfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, expliciet de bevoegdheid gekregen om voor onversterkte muziek regels op te nemen in de APV. Door het feit dat de hinderbeleving van onversterkte muziek zeker niet lager is dan die van versterkte muziek, dient deze op gelijke wijze te worden beschermd.

Gemeenten kunnen op basis van artikel 2.20 voor geluid maatwerkvoorschriften vaststellen. Er kan op basis van de artikelen 2.20 en 2.17, 2.17a, 2.19 en 2.19a (en dus indirect artikel 2.18) voor gekozen worden om ook maatwerkvoorschriften vast te stellen voor onversterkte muziek. Deze kunnen dan mogelijk wel afwijken van hetgeen in de APV gesteld wordt. Dit kan verwarrend zijn voor bedrijven die meer of minder geluid mogen produceren bij versterkte (maatwerkvoorschriften) dan bij onversterkte muziek (APV). Om de geluidsnormen voor versterkte muziek gelijk te kunnen maken aan onversterkte muziek, is dit artikel op genomen.

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 uitgezonderd te zijn van de geluidsniveaus. In het derde lid 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.

De genoemde geluidsniveaus in het tweede lid (tabel) zijn niet van toepassing op:
a. het geluid ten behoeve van het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, alsmede geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden;
b. het geluid van het traditioneel ten gehore brengen van muziek tijdens het hijsen en strijken van de nationale vlag bij zonsopkomst en zonsondergang op militaire inrichtingen;
c. het ten gehore brengen van muziek vanwege het oefenen door militaire muziekkorpsen in de buitenlucht gedurende de dagperiode met een maximum van twee uren per week op militaire inrichtingen.

Artikel 4:6 Overige geluidhinder
Door in het eerste lid de zinsnede ‘een inrichting’(in de zin van de Wm) op te nemen wordt de afbakening direct vastgelegd. Een inrichting in de zin van de Wm heeft ofwel een milieuvergunning nodig (waarin geluidsvoorschriften zijn opgenomen), ofwel zij valt onder de algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In deze algemene regels zijn ook geluidsvoorschriften opgenomen.
In de praktijk zullen vooral de Zondagswet, Wet Geluidhinder, Wom, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012 een afbakeningsdiscussie opleveren. Daarom is gekozen om deze wetten afzonderlijk te benoemen in het derde lid.

De provinciale Omgevingsverordening is toegevoegd aan dit lid. In de provinciale Omgevingsverordening 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 Omgevingsverordening 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 van de Gemeentewet 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. Zie uitgebreid daarover onder het kopje Afbakeningsbepalingen in de Algemene Toelichting.

Artikel 4:6 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:
- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally, enzovoort;
- het door middel van 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, enzovoort;
- overige handelingen waardoor geluidoverlast ontstaat.

Voorts kunnen onder artikel 4:6 vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van ‘lawaaiige’ hobby’s, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektro-akoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens, enzovoort. Met name voor deze vormen van geluidhinder ontbreken algemeen geldende criteria of normen. Dit behoeft ook niemand te verwonderen: de bron van geluidhinder is niet een bepaalde, aanwijsbare inrichting of gedraging. In beginsel kan het elke gedraging betreffen. Van geval tot geval zal daarom moeten worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidhinder, en welke maatregelen kunnen worden genomen. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat een zekere mate van (geluid)hinder als onvermijdelijk zal moeten worden aanvaard. Het college kan ontheffing van het verbod verlenen, zo nodig met voorschriften.

Afdeling 2. BODEM-, WEG- EN MILIEUVERONTREINIGING

Algemeen
Bij de aanpassing van de APV in 2004 is een groot aantal bepalingen in deze afdeling geschrapt en ondergebracht in een aparte Model Afvalstoffenverordening.

Artikel 4:7 Straatvegen
Dit artikel bevat een verkeersbeperkende bepaling. Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de raad op basis van artikel 149 van de Gemeentewet bevoegd tot het treffen van regelen die andere belangen dan verkeersbelangen beogen te dienen, tenzij deze regels ondanks het afwijkende motief zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen dat het stelsel van de WVW wordt doorkruist. Zie HR 23-12-1980, ECLI:NL:PHR:1980:AC7081 (APV Schiermonnikoog).

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen
Doorgaans beter bekend onder de naam ‘wildplassen’. Momenteel zijn er veel gemeenten die in het kader van een lik-op-stuk-beleid onderhavige bepaling strikt handhaven. Sommige gemeenten hebben in de APV een mogelijkheid gecreëerd om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar wildplassen is verboden, bijvoorbeeld bij veelbezochte parkeerterreinen en picknickplaatsen, vanwege de daar ondervonden overlast.

Artikel 4:9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten
Dit artikel betreft een samenvoeging van de in de VNG Model Bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Aangezien het hier om bepalingen gaat die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen, is tot onderbrenging in de APV besloten.

Afdeling 3. HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN

Algemeen
Een algemeen kapverbod geeft de gemeente onnodig veel werk omdat er in praktijk meer dan 90% van de aanvragen om kapvergunning wordt verleend. Ook voor de burger is een algemeen kapverbod belastend. In verband met deregulering is daarom in 2007 gekozen voor het uitgangspunt dat in beginsel geen kapvergunning vereist is voor het vellen van een boom, tenzij deze vermeld staat op de door de gemeente opgestelde en vastgestelde bomenlijst.
Van belang is om bij de aanvrager onder de aandacht te brengen dat (ook) een vergunning nodig kan zijn op grond van de Wet natuurbescherming. Met name de vogels in de bomen dienen te worden beschermd. Het aanhaken bij de omgevingsvergunning is geregeld in artikel 2.2aa, onder b, van het Bor. Het betreft een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo. De toestemmingen haken aan bij de

omgevingsvergunning als er sprake is van een samenloop met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist (artikel 2.2aa, onder a, van het Bor.
Ten slotte: deze bepalingen zijn bedoeld om toe te zien op het onderhoud en bewaren van het (openbare) groen. Hoe dat eruit ziet en wat daarbij de meest geschikte methode is, kan zeer lokaal bepaald zijn en daarom per gemeente sterk verschillen. Dat blijkt ook in de praktijk: waar veel bepalingen uit de model-APV door de meeste gemeenten worden overgenomen, bestaat bij dit artikel een grote lokale diversiteit.

Artikel 4:10 Definities
Bij de deregulering in 2007 zijn veel definities vervallen. De definities voor houtopstand, hakhout en vellen zijn ongewijzigd overgenomen.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden
In deze bepaling wordt het belangrijkste element geïntroduceerd: de bomenlijst.
Het vaststellen van een bomenlijst gebeurt door het college in plaats van door de raad in een bijlage bij de APV. Aanpassingen en wijzigingen kunnen dan veel minder omslachtig worden doorgevoerd. Uitgangspunten van deze lijst zijn:
- De verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten zelf: dat wil zeggen voor het inventariseren en actualiseren van het gemeentelijk bomenbestand en het overnemen van de gemeentelijke monumentale bomen die vermeld staan op de landelijke lijst van de Bomenstichting in Utrecht.
- Duidelijk en inzichtelijk voor de burgers.
- Zoveel mogelijk de te beschermen bomen verankeren in een bestemmingsplan, op het renvooi van de plankaart of in een landschapsbeleidsplan of bomenplan.

Wabo
De vergunning voor het vellen van houtopstanden is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder g, van de Wabo. Soms zal naast deze vergunning nog een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming nodig zijn in verband met de bescherming van vogels en hun nesten in de bomen (artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming). Hoewel daarvoor de provincie het bevoegd gezag is, kan een aanvrager zelf beslissen of wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden (artikel 2.2aa, aanhef en onder b, van het Bor). Dan is de gemeente bevoegd gezag. Er wordt dan dus één omgevingsvergunning verleend of geweigerd. Toepasselijkheid van de lex silencio positivo volgt uit de Wabo.

In de Mor zijn indieningsvereisten voor de aanvraag van een omgevingsvergunning opgenomen. Naast een aantal algemene indieningsvereisten (zie daarvoor de toelichting bij artikel 1:2) 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.

Let op: handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning is een economisch delict op grond van artikel 1a van de WED. Als er sprake is van opzet kwalificeert dit delict als een misdrijf. Zie ook artikel 6:1, derde lid, en de toelichting daarbij.

Vierde lid
Het vierde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om bij onmiddellijk gevaar het kapverbod buiten werking te stellen.

Jurisprudentie
- ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2197. In deze casus was sprake van weigering van een kapvergunning op grond van de lokale Bomenverordening. De eigenaar van het naburige erf had echter gevorderd dat de boom verwijderd moest worden op grond van artikel 5:42 van het BW (boom stond te dicht op de perceelgrens). De Afdeling oordeelde – kort samengevat – dat de vergunning niet geweigerd had mogen worden omdat er in casu strijd was met hogere regelgeving, namelijk 5:42 van het BW. Voor een weigering van de vergunning op basis van een belangenafweging is daardoor geen plaats meer; de Bomenverordening werd daarom op dit punt buiten toepassing gelaten. Volgens de Afdeling kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden (vergelijk het vijfde lid).

Artikel 4:12 Herplant-/instandhoudingsplicht
Door de kapbepalingen aan te vullen met een herplant- en instandhoudingsplicht heeft het bestuur ook bij illegale kap en beschadiging van bomen de bevoegdheid om een herplantplicht op te leggen.

Artikel 4:12a Bestrijding van boomziekten
Door aanvulling met het artikel 4:12a Bestrijding van boomziekten krijgt het college de bevoegdheid om boomziekten te bestrijden en zo nodig bestuursdwang toe te passen. Hiermee krijgt uitvoering en handhaving van het bomenbeleid een juridische basis.

Afdeling 3a. BESCHERMING VAN FLORA EN FAUNA

Artikel 4:12b Bescherming groenvoorzieningen.
In artikel 4:12b zijn bepalingen opgenomen ter bescherming van het openbaar groen. Met name kan het berijden van grasvelden en paden die daarvoor niet geschikt zijn voor rij- en trekdieren, mountainbikers, crossmotoren, et cetera niet alleen de veiligheid van wandelaars en dergelijke in gevaar brengen maar ook schade toebrengen aan het openbaar groen.

Afdeling 4. MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke
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 en dergelijke, 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.

Het artikel moet zo gelezen worden dat het niet van toepassing is als de voertuigen, vaartuigen of afvalstoffen en dergelijke zich binnen een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer bevinden.

Artikel 4:14
(Vervallen)

Artikel 4:15 Vergunningsplicht handelsreclame
Algemeen
Bij uitspraken van 13 november en 4 december 2002, zoals gepubliceerd in de Gemeentestem van 8 maart 2003 (nr. 7180, 34 inzake Enschede en 35 inzake Amstelveen) met noten van Teunissen, oordeelde de Afdeling ten aanzien van de afbakeningsbepaling van artikel 4.7.2, derde lid, van de model APV dat wanneer sprake is van bouwwerken als bedoeld in artikel 1. Eerste lid, van de Woningwet, de Woningwet van toepassing is en mitsdien, gezien het bepaalde in artikel 4.7.2, derde lid, van de APV niet het in het eerste lid van dit artikel gestelde verbod. Met andere woorden: handelsreclames die tevens bouwwerken zijn, zijn niet onderworpen aan een handelsreclamevergunning.
Artikel 4.7.2. is herschreven en omgenummerd tot 4:15.

Eerste lid Vergunningplicht voor handelsreclame op of aan een onroerende zaak.
Het aanbrengen (maken) en hebben (voeren) van handelsreclame (commerciële reclame) aan een onroerende zaak wordt in deze bepaling gebonden aan een vergunning van het college.
Handelsreclame is gedefinieerd in artikel 1:1 van de APV als “iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen.”
Onroerende zaken zijn volgens artikel 3:3, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek onder meer de grond, de met de grond verenigde beplantingen en de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd.
In het begrip handelsreclame ligt besloten dat het in artikel 4:15 gaat om niet-ideële reclame, waardoor geen gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Volgens vaste jurisprudentie behoren reclame-uitingen in de commerciële sfeer niet tot het eigenlijke gebied van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.
Het in artikel 4:15 gecreëerde vergunningenstelsel is derhalve niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt de handelsreclame met zoveel woorden van de vrijheid van drukpers uitgezonderd. De bedoeling hiervan is uitsluitend die reclame-uitingen buiten de grondwettelijke bescherming over het openbaren van gedachten of gevoelens te houden, waaraan het ideële, maatschappelijke of politieke aspect ontbreekt.

Tweede lid Uitzonderingen op vergunningsplicht
Door hantering van het begrip handelsreclame in het eerste lid is een duidelijke afbakening gegeven ten opzichte van ideële reclame. Ideële reclame valt dus niet onder de vergunningsplicht. Dit zou in strijd zijn met de vrijheid van meningsuiting van artikel 7 van de Grondwet. Ideële reclame is overigens wel onderworpen aan repressief toezicht op grond van het bepaalde in artikel 2:10 (Voorwerpen op of aan de weg).
In het tweede lid is ook een aantal opschriften en aankondigingen die kunnen dienen tot het maken van handelsreclame uitgezonderd van de vergunningplicht. Deze uitzonderingen gelden alleen voor onverlichte reclames en buiten het beschermd stadsgezicht. Lichtreclames en reclames binnen het beschermd stadsgezicht zijn dus altijd vergunningplichtig, tenzij het bouwwerken zijn (zie zesde lid). Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat lichtreclames snel hinderlijk kunnen zijn. Het college kan hiervoor beleidsregels opstellen met criteria voor kleur, intensiteit en tijdstippen van verlichting.
Géén uitzondering is overigens opgenomen voor opschriften et cetera die worden aangebracht ter voldoening aan een wettelijke verplichting of krachtens een wettelijke

bevoegdheid. Dit is niet nodig omdat dergelijke opschriften geen betrekking hebben op handelsreclame.

Derde lid Melding voor tijdelijke handelsreclame
Voor opschriften et cetera met een tijdelijk karakter (maximaal negen weken) is een systeem van melding bij het college in het leven geroepen. Wanneer het college niet binnen twee weken reageert op de melding, mag – in afwijking van het in het eerste lid gestelde plaatsingsverbod – zonder vergunning tot plaatsing worden overgegaan.
Voor de praktische toepassing van dit stelsel is het mogelijk beleidslijnen te ontwikkelen over de wijze van plaatsing, materiaalgebruik, termijn van verwijdering na afloop van de aangekondigde activiteit. Voor regelmatig terugkerende evenementen, zoals sportwedstrijden en culturele activiteiten, zou met een eenmalige melding kunnen worden volstaan. De zinsnede 'voor zolang zij feitelijke betekenis hebben' geeft aan dat het meldingsstelsel alleen van toepassing is op actuele handelsreclame.

Vijfde lid Weigeringsgronden
In het vijfde lid zijn mogelijke weigeringsgronden voor een vergunning opgenomen: a. welstand, b. verkeersveiligheid en c. overlast. Met deze weigeringsgronden zijn tevens de motieven voor de vergunningsplicht gegeven volgens de systematiek van de APV. De weigeringsgrond welstand heeft echter in de jurisprudentie een probleem opgeleverd, omdat bouwvergunningplichtige handelsreclame reeds onderworpen wordt aan een welstandstoetsing. De afdeling bestuursrechtspraak heeft eind 2002 duidelijk uitgesproken dat naast de bouwvergunning voor de handelsreclame geen ruimte is voor een APV vergunning.

Artikel 4:16
(Vervallen)

Afdeling 5. KAMPEREN BUITEN KAMPEERTERREINEN

Algemeen
Met de intrekking van de WOR per 1 januari 2008 heeft de Rijksoverheid bedoeld een nogal omslachtig stuk regelgeving te dereguleren. De VNG heeft daarop geadviseerd in de APV drie artikelen op te nemen. Daarmee wordt de ruimte die gemeenten met de intrekking van de wet is geboden op een lastenarme manier ingevuld.

Artikel 4:17 Definitie
In de definitie gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen
Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Lex silencio positivo
Dit artikel dient met name de bescherming van natuur en milieu. Het zou hoogst onwenselijk zijn als er een vergunning van rechtswege zou ontstaan die toestaat dat in een kwetsbaar natuurgebied gekampeerd wordt. Paragraaf 4.1.3.3 Awb wordt niet van toepassing verklaard.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen
Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Hoofdstuk 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE

Afdeling 1. PARKEEREXCESSEN EN STOPVERBOD

Algemeen

Bevoegdheid tot regeling van parkeerexcessen
Sinds de inwerkingtreding van de WVW 1994 kunnen verkeersbesluiten, behalve ten behoeve van de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, hinder of schade dan wel aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer (zie artikel 2, tweede lid, van de WVW 1994).
Op initiatief van de VNG is artikel 2a in de WVW 1994 ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt: "Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen."
Artikel 2a van de WVW 1994 geeft aan dat gemeenten bevoegd zijn om parkeerexcessenbepalingen vast te stellen. De grondslag voor dergelijke bepalingen is overigens gewoon artikel 149 van de Gemeentewet.

Begrippen 'weg', 'voertuig' en 'parkeren'
De begrippen 'weg', 'voertuig' en 'parkeren' zijn in artikel 1:1 omschreven. Daarbij is aansluiting gezocht bij de in de wegenverkeerswetgeving voor deze begrippen gebruikte definities. Uit de verschillende bepalingen in deze afdeling blijkt, of zij al dan niet slechts betrekking hebben op gedragingen op de weg (in de zin van de WVW 1994).
Anders dan het RVV 1990 richten de bepalingen van hoofdstuk 5, afdeling 1, 'Parkeerexcessen en stopverbod' zich ook tot niet-bestuurders die anderszins belanghebbend zijn bij een voertuig (bijvoorbeeld de eigenaar, huurder en opdrachtgever) zodat de zinsnede "het laten stilstaan" een iets ruimere strekking heeft dan in de wegenverkeerswetgeving gebruikelijk is. Die ruimere strekking maakt het mogelijk dat ook de andere belanghebbenden bij het voertuig (dan de bestuurder) kunnen worden aangesproken op niet-naleving van de (parkeer)verboden in deze afdeling.

Begrip 'parkeerexces'
In de wegenverkeerswetgeving wordt nergens aangegeven wat het begrip 'parkeerexces' precies inhoudt. Blijkens de jurisprudentie kan onder het begrip 'parkeerexces' ieder excessief parkeren op de weg worden begrepen, dus:

a. wanneer het parkeren op de weg betreft dat buitensporig is met het oog op de verdeling van de beschikbare parkeerruimte jegens andere weggebruikers die gelegenheid om te parkeren behoeven, en uit dien hoofde niet toelaatbaar kan worden geacht (verkeersmotief; eigenlijke aanvulling);
b. wanneer het gebruik van de weg als parkeerplaats op zich zelf niet ongeoorloofd is te achten, maar wel dat de aard van het voertuig, het met het parkeren beoogde doel of het aantal te parkeren voertuigen relatief gezien een te grote ruimte opeist in vergelijking met de behoefte aan parkeerruimte van anderen;
c. wanneer het gaat om parkeren dat onaanvaardbaar is te achten om andere motieven, zoals het tegengaan van aantasting van de openbare orde of veiligheid en de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, voorkoming van uitzichtbelemmering en stankoverlast (oneigenlijke aanvulling).

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad valt op te maken 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 – zo lijkt de zienswijze van dit rechtscollege in het kort te kunnen worden weergegeven – in de eerste plaats bestemd om zich daarover te kunnen verplaatsen en daarop tijdelijk een voertuig te kunnen laten staan. Ten aanzien van 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, aldus de mening van de Hoge Raad.
Voorts is volgens de Hoge Raad sprake van een parkeerexces ingeval 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. Al deze vormen van excessief, hinderlijk en ontsierend gebruik van de weg kunnen door de gemeentelijke wetgever aan regels worden gebonden. Zie bijvoorbeeld de beide Dordtse arresten van de Hoge Raad: HR 15-06-1971, NJ 1971, 432 en 25-04-1972, NJ 1972, 296.

Plaatsing en rubricering parkeerexcesbepalingen
Gezien de ruime uitleg van het begrip ‘parkeerexces’ is het niet nodig om een onderscheid te maken tussen twee soorten van excessief gebruik van de weg: gevallen die excessief zijn op grond van een verkeersmotief en die als ‘parkeerexcessen’ moeten worden gekwalificeerd en gevallen waarin een ander motief (in hoofdzaak) aan het stellen van regels ten grondslag ligt. Er bestaat geen noodzaak deze soorten in aparte verordeningen onder te brengen, een parkeerexcessenverordening respectievelijk de APV.
Daarom zijn de bepalingen in hun geheel ondergebracht in de APV, en wel in hoofdstuk 5 ‘Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente’. Plaatsing in dit hoofdstuk verdient de voorkeur boven plaatsing in een ander hoofdstuk, omdat aan deze bepalingen meerdere motieven ten grondslag liggen.
Met het onder één noemer – die van het parkeerexces – brengen van de modelbepalingen blijken de aan de bepalingen ten grondslag liggende motieven niet steeds uit de tekst van de bepalingen. Het is daarom verstandig, dat in de toelichting op de bepalingen deze motieven tot uitdrukking worden gebracht. Zie ook: ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.
Een van de voordelen van deze aanpak is dat artikelen die een zelfde gedraging verbieden, doch op grond van verschillende motieven, in één artikel kunnen worden samengebracht.
In hoofdstuk 5, afdeling 1, ‘Parkeerexcessen en stopverbod’, is ook een aantal onderwerpen opgenomen, die niet kunnen worden aangeduid als ‘parkeerexcessen in eigenlijke zin’, waarvan gesproken kan worden als het gaat om gedragingen op de weg in de zin van de WVW 1994. Daar deze voorschriften door het publiek wel als zodanig (zullen) worden ervaren, geeft de VNG er de voorkeur aan ook deze onderwerpen in deze afdeling te regelen. De artikelen 5:2 tot en met 5:5, 5:6, eerste lid, onder a, 5:7, 5:8, tweede lid, en 5:9 hebben slechts op ‘echte’ parkeerexcessen betrekking. De andere artikelen in deze afdeling – de artikelen 5:6, eerste lid, onder b, en 5:8, eerste lid, – strekken zich ook uit tot gedragingen buiten de weg in de zin van de WVW 1994. Beperking van de hierin neergelegde verbodsbepalingen tot ‘op de weg’ ligt niet voor de hand, wanneer men let op het motief dat aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Deze bepalingen strekken niet (mede) ter bescherming van verkeersbelangen. Ook artikel 5:11 heeft betrekking op gedragingen buiten de weg (‘aantasten van groenvoorzieningen’).
Indien aan een bepaling uitsluitend verkeersmotieven ten grondslag liggen, is de werkingssfeer van die bepaling uiteraard beperkt tot de weg (in de zin van de WVW 1994). Zie bijvoorbeeld de artikelen 5:2 en 5:8, tweede lid.
Aan de andere bepalingen liggen behalve verkeersmotieven ook andere motieven ten grondslag.

Vervangende parkeergelegenheid
Complementair aan de vaststelling van parkeerexcesbepalingen zal voor bepaalde categorieën voertuigen – in het bijzonder voor vrachtwagens – de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid moeten worden bezien.
Uitgangspunt dient te zijn dat de desbetreffende ondernemingen in principe zelf hiervoor behoren te zorgen.
Parkeerplaatsen zouden kunnen worden aangeduid met een bord model E4 van bijlage 1 van het RVV 1990.

De aanduiding van parkeerplaatsen voor vrachtwagens in het kader van de voorkoming van parkeerexcessen moet gebeuren op basis van de betreffende bepalingen uit de APV en niet op basis van verkeersborden die gebaseerd zijn op de wegenverkeerswetgeving.

Ontheffingen
Bij de onderscheidene modelverbodsbepalingen is aangegeven wanneer de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen als een noodzakelijk element moet worden beschouwd. Met name zal ten aanzien van bestaande bedrijven aan het verlenen van een ontheffing, niet steeds kunnen worden ontkomen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden, welke (ook) een naar plaats of tijd beperkt karakter hebben.

Overleg met vervoerders(organisaties)
Het behoeft geen nader betoog dat het wenselijk is overleg te plegen met de betrokken chauffeurs en bedrijven betreffende de vaststelling of uitvoering van parkeerregelingen voor vrachtwagens en dergelijke.

Jurisprudentie
- ARRS 03-12-1992, JG 93.0120. De Afdeling bevestigt dat een gemeentelijke parkeerexcessenregeling niet strijdig is met de WVW (oud) en haar uitvoeringsregelingen, zoals het RVV (oud). Zie ook ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

Artikel 5:1
(Vervallen)

Artikel 5:2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke
Eerste lid
Aangezien het parkeren van voertuigen van rijschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het eerste lid expliciet bepaald dat onder ‘verhuren’ mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van lessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Aldus kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

Tweede lid
Het woord ‘vergen’ is gebezigd in plaats van ‘duren’ teneinde zoveel mogelijk twijfel uit te sluiten over de vraag of met een bepaalde herstel- of onderhoudswerkzaamheid meer dan een uur gemoeid is. Bij het gebruik van de term ‘vergen’ beschikt men over een meer objectieve maatstaf.

Derde lid, onder a
Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen die autohandelaren en exploitanten van garage-, herstel- en autoverhuurbedrijven die de weg voortdurend gebruiken als stallingsruimte voor auto’s die hun toebehoren of zijn toevertrouwd. Bij het opstellen van deze bepaling is ernaar gestreefd de delictomschrijving zoveel mogelijk vrij te houden van elementen waarvan de bewijslevering moeilijkheden kan opleveren. Niettemin kan met name het bewijs dat betrokkene “zijn bedrijf of nevenbedrijf dan wel een gewoonte” van de hier bedoelde activiteiten maakt, alsook dat de desbetreffende voertuigen “hem toebehoren of zijn toevertrouwd”, onder omstandigheden problemen opleveren. De woorden “drie of meer voertuigen” zijn gekozen om de bewijslast niet onevenredig zwaar te doen zijn. Doordat het verbod slechts betrekking heeft op het parkeren dat in het kader van (neven)bedrijf of gewoonte plaatsvindt, blijft het normaal parkeren van de voor persoonlijk gebruik gebezigde auto(’s) van de exploitant en eventueel van zijn gezinsleden mogelijk (zie het eerste lid, onder b).
Deze bepaling heeft slechts betrekking op ‘eigenlijke’ parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg in de zin van de WVW 1994. Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg.

Op basis van de modelbepaling mogen er dan binnen een cirkel met een straal van dat meteraantal maximaal twee, dus geen drie, voertuigen staan. Eén van de op de weg geparkeerde voertuigen geldt als middelpunt van de cirkel. Voor eventuele volgende voertuigen die buiten deze cirkel staan, geldt opnieuw dat er maximaal twee voertuigen binnen een cirkel met een straal van het meteraantal mogen staan. En zo verder.
Overigens lijkt de Afdeling de bepaling anders, en strikter, uit te leggen. Zie hiervoor ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:538 (Den Haag), waarin naar aanleiding van een gelijkluidende APV-bepaling is beoordeeld of de voertuigen waren geparkeerd in een straal van 25 meter rond de onderneming. Dat is echter niet wat in artikel 5.2 van de APV staat.

Derde lid, onder b
Reparatie- en sloopwerkzaamheden aan op de weg geparkeerde voertuigen in het kader van de uitoefening van een (neven)bedrijf, geven veelal klachten inzake geluidsoverlast en verontreiniging van de weg; in mindere mate wordt geklaagd over de als gevolg van deze activiteiten verminderde parkeergelegenheid.

Vierde lid
Het verlenen van een ontheffing ingevolge het vierde lid zal in het algemeen op zijn plaats zijn als redelijkerwijs moet worden aanvaard dat de exploitant geen andere mogelijkheden ten dienste staan dan de hem toebehorende of toevertrouwde auto's op de weg te parkeren. Te denken is hierbij aan het geval dat de exploitant van een reeds lang bestaand bedrijf in de feitelijke onmogelijkheid verkeert op eigen terrein of in de nabijheid van zijn bedrijf stallingsruimte te creëren, dan wel daarover op andere wijze de beschikking te krijgen. Aan de ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden, onder meer omtrent de plaats waar en de tijd gedurende welke voertuigen voor de hier aan de orde zijnde doeleinden op de weg mogen worden geplaatst, alsmede ten aanzien van het aantal voertuigen dat ter plaatse door de houder van de ontheffing mag worden geparkeerd.
ARRS 16-08-1988, AB 1989, 373. De Afdeling keurde zelfs de weigering van de gemeente Binnenmaas om ontheffing te verlenen voor het parkeren van meer dan twee auto's bij elkaar goed. Het feit dat het bedrijf ter plaatse was toegestaan deed daaraan niet af. Het behoud van het beperkte aantal parkeerplaatsen in de omgeving van het bedrijf woog zwaarder.

Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen
Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de openbare weg. Wanneer het een enkel voertuig betreft, is dit geen echt probleem. Van aantasting van het uiterlijk aanzien van de omgeving is niet of nauwelijks sprake, de overlast voor de omwonenden blijft beperkt en het gebruik van de beschikbare parkeerruimte kan niet excessief genoemd worden.
Anders ligt het wanneer de voertuigen met grote aantallen tegelijk aangeboden worden. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, brengt het voor de omwonenden aanzienlijke overlast met zich mee. Een dergelijke uitstalling van voertuigen trekt immers kooplustigen aan. Ook wordt er een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd.

Derde lid
Dit artikel dient om te kunnen optreden tegen geïmproviseerde kleine automarkten op de openbare weg. Gezien de overlast die daarmee gepaard kan gaan, is het wenselijk de toepasselijkheid van de lex silencio positivo ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet uit te zonderen.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen
Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst. De eigenaar of houder van een of meer van dergelijke voertuigen heeft deze

meestal aangekocht om na weken of zelfs maanden van nijvere zelfwerkzaamheid weer een volwaardig voertuig te creëren. Veelal slaagt hij in deze poging niet, waarna het voertuig op de weg wordt achtergelaten, waar het na verloop van tijd degenereert tot autowrak. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. 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 weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen.

Artikel 5:5 Voertuigwrakken
Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, inclusief een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt. Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.
Het verbod in dit artikel richt zich op degene die het voertuigwrak op de weg plaatst 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 en andere voertuigen
Eerste lid, aanhef
Met de zinsnede “of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt” is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet ‘dagelijks’ worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

Eerste lid, onder a
Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie en dergelijke worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens en dergelijke op de weg. Door de bestanddelen “te plaatsen of te hebben” (in plaats van “te parkeren”) is de handhaving van deze bepaling eenvoudiger. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje en dergelijke op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen.
Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de openbare weg – vaak juist ook in woonwijken – kan ervoor gekozen worden om het direct voor de gehele gemeente (of een gedeelte daarvan) van toepassing te verklaren, door te bepalen dat het verboden is de hier bedoelde voertuigen langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen op de weg te plaatsen of te hebben,

Eerste lid, onder b
Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans en dergelijke elders dan op de weg in de zin van de WVW 1994. In zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een ‘eigenlijk’ parkeerexces, dat immers veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVW 1994.
Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1 wordt het begrip ‘parkeren’ zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Vierde lid

Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning. Een ontheffing wordt alleen verleend als een in beginsel ongewenste handeling bij hoge uitzondering toch moet worden toegestaan. Doorgaans is daarvoor dan een noodzaak of een zeer dwingende reden. Het college heeft hier dus een vrij overzichtelijke afweging te maken, en er is geen reden waarom dit besluit niet tijdig kan worden genomen. Om die reden is er in de APV voor gekozen om de lex silencio positivo van toepassing te verklaren.

Jurisprudentie
- ARRS 11-03-1993, AB 1993, 553. De Afdeling stelde de gemeente Beverwijk in het gelijk enerzijds in de aanwijzing van een weg waar parkeren van een kampeerwagen langer dan 48 uur niet is toegestaan en anderzijds in de weigering hiervan ontheffing te verlenen. De verkeersveiligheid en het aanbod van parkeerruimte waren in het geding.
- ABRvS 18-04-1997, JG 97.0210. De Afdeling geeft aan dat het college van zijn bevoegdheid om voor een bepaalde locatie te bepalen dat er niet met een kampeerwagen en dergelijke mag worden geparkeerd, slechts gebruik kan maken voor zover het gaat om een locatie die geen ‘weg’ is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Binnenplein is weg in de zin van de WVW 1994 en valt daarmee niet onder ‘aangewezen plaats’ uit de APV-bepaling.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen
Eerste lid
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 weg zet. Dit doel kan reeds met één voertuig worden bereikt. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.
In deze bepaling gaat het om een ‘eigenlijk’ parkeerexces, hetwelk veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVW 1994. Het hebben van handelsreclame op of aan onroerend goed op een vanaf de weg zichtbare plaats is geregeld in artikel 4:15.
Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame (commerciële reclame). Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat de gemeentelijke wetgever in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen. Voor wat betreft de relatie met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR wordt verwezen naar ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127.

Derde lid
In dit geval is ervoor gekozen de lex silencio positivo van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning. Een ontheffing wordt alleen verleend als een in beginsel ongewenste handeling bij hoge uitzondering toch moet worden toegestaan. Doorgaans is daarvoor dan een noodzaak of een zeer dwingende reden. Dit zal met een reclamevoertuig niet snel aan de orde zijn. Het toekennen of afwijzen van een aanvraag om deze ontheffing zal geen complexe afweging vergen.

Jurisprudentie
- ABRvS 01-08-1994, JG 95.0245. De Afdeling acht het beleid van het college van Zierikzee geen ontheffingen te verlenen voor het parkeren van reclamevoertuigen binnen

de bebouwde kom en de daaropvolgende bestuursdwangaanschrijving aanvaardbaar. De bescherming van het uiterlijk aanzien (beschermd stadsgezicht) speelt een belangrijke rol.
- ABRvS 05-12-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE0637. De Afdeling meent dat het college van Groningen terecht een dwangsomaanschrijving heeft doen uitgaan tegen een voor een winkel geplaatste riksja, waarmee handelsreclame werd gemaakt. Voor de toepassing van deze bepaling is de aanwezigheid van een verkeersgevaarlijke situatie niet vereist.

Artikel 5:8 Grote voertuigen

Algemeen

In gemeentelijke kring wordt het meer en meer als noodzakelijk ervaren dat het parkeren van grote voertuigen – in het bijzonder vrachtwagens – op wegen in de stadscentra en in de woonwijken zoveel mogelijk wordt tegengegaan. Maatschappelijk gezien is er een tendens waarneembaar dat dit parkeren wordt ervaren als misbruik van de weg. De gevaren en inconveniënten die deze parkeergedragingen kunnen opleveren, zijn velerlei: onvoldoende opvallen bij schemer en duisternis van geparkeerde vrachtwagens, onvoldoende zichtbaarheid van tussen of achter deze voertuigen spelende kinderen, buitensporige inbeslagneming van de schaarse parkeerruimte, belemmering van het uitzicht vanuit de woning, afbreuk aan het uiterlijk aanzien der gemeente enzovoort. Op den duur zal het parkeren van grote voertuigen dan ook niet meer dienen te geschieden op wegen binnen de bebouwde kom, althans niet op die wegen binnen de bebouwde kom, welke gelegen zijn in het centrum of in de woonwijken. Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt, dat ook volgens de Hoge Raad het parkeren van vrachtwagens in woonwijken enzovoort, bezien tegen de achtergrond van de recente verkeersomstandigheden en maatschappelijke inzichten, niet (meer) redelijkerwijze als ‘normaal’ verkeer kan worden beschouwd. De artikelen 5:8 en 5:9 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan.

Eerste lid

In afwijking van het VNG-model is er voor gekozen om het parkeren van grote voertuigen in de gemeente Hattem geheel te verbieden op bepaalde tijden en daarbij een uitzondering te maken voor het parkeren op speciaal daartoe aangewezen parkeergelegenheden.

Jurisprudentie

- Vz. AGRS 27-04-1993, B03.93.0018. De instelling van een parkeerverbod voor grote voertuigen dient of te gebeuren op basis van de APV of op basis van een verkeersbesluit (Wegenverkeerswetgeving). Een combinatie hiervan is niet mogelijk.
- Vz. ARRS 18-12-1992, S03.92.4266 en Vz. ARRS 16-09-1993, S03.93.3369. Ontheffingenbeleid van gemeenten Grave en Stad Delden, waarbij geen ontheffingen worden verleend voor het parkeren van grote voertuigen in een woonbuurt, wordt door de Voorzitter van de ARRS als niet onredelijk aangemerkt.
- ARRS 04-05-1993, JG 93.0353. De weigering een ontheffing te verlenen voor het parkeren van een groot voertuig wordt vernietigd, omdat er geen sprake is van een hoge parkeerdruk ter plaatse, zoals werd aangevoerd.
- ARRS 03-06-1991, JG 92.0301. Bij een verzoek om bestuursdwang in geval van het parkeren van een groot voertuig, waarbij het uiterlijk aanzien in het geding is, dient het college een goede belangenafweging te maken tussen enerzijds de redelijke eisen van welstand en anderzijds de belangen van de eigenaar van het voertuig. De belangenafweging acht de Afdeling niet onredelijk.
- ABRvS 15-05-2001, 200002098/1. Wanneer (nagenoeg) de gehele bebouwde kom wordt aangewezen als gebied waar geen vrachtwagens mogen worden geparkeerd, dient het college zich ervan te vergewissen dat geschikte alternatieve parkeergelegenheid aanwezig is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de geparkeerde vrachtwagens.

Artikel 5:9 Uitzichtbelemmerende voertuigen

Eerste lid
Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens en dergelijke 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. Zie ook de toelichting bij artikel 5:8.
Door opneming van de bestanddelen “of hen 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, bijvoorbeeld ten gevolge van het starten en warmdraaien van grote voertuigen.
Dat een dergelijke zinsnede houdbaar is, blijkt uit een reeds oude uitspraak van de Hoge Raad (HR 16-01-1968, NJ 1968, 198) waarin de Hoge Raad de bedoelde zinsnede in de APV van Enschede verbindend achtte.
De delictsomschrijving kan desgewenst worden geconcretiseerd door een afstandsmaat te hanteren, bijvoorbeeld 10 meter.
Zoals opgemerkt in de toelichting bij artikel 5:1, onder b, wordt het begrip ‘parkeren’ zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Tweede lid
De in dit lid opgenomen uitzondering ziet bijvoorbeeld op (het parkeren van) hoogwerkers, meetwagens en dergelijke.
Een ontheffingsmogelijkheid is niet geboden. Niet goed valt in te zien hoe deze mogelijkheid te rijmen valt met het hinderlijke karakter van het hier bedoelde parkeren.

Artikel 5:10 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan
Het college kan als wegbeheerder door middel van een verkeersbesluit parkeer- of stopverboden voor de weg instellen (artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVW 1994). Onder ‘weg’ vallen ook de tot de weg behorende paden, bermen en zijkanten (artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVW 1994). In de APV wordt deze definitie van ‘weg’ gevolgd (artikel 1:1). Een verkeersbesluit is een besluit om een bepaald verkeersteken te plaatsen, te wijzigen of in te trekken of een bepaalde fysieke maatregel te treffen. Het is verplicht gebruik te maken van de verkeerstekens die in bijlage 1 van het RVV 1990 zijn opgenomen (artikel 15 van de WVW 1994 juncto artikel 12 van het BABW).
Sinds de uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden 23-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3927, geldt dat de plaatsing van de verbodsborden E1, E2 en E3 uit bijlage 1 bij het RVV 1990 niet het parkeren of laten stil staan in de berm of een braakliggend terrein verbieden, maar alleen het parkeren (of laten staan) op de rijbaan. Deze verbodsborden betreffen achtereenvolgens het parkeerverbod, het stopverbod en het verbod fietsen en bromfietsen te plaatsen. Artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 bepaalt dat deze verkeersborden slechts gelden voor de zijde van de weg alwaar zij zijn geplaatst. Volgens het hof moet ‘weg’ hier niet worden opgevat in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVW 1994 en beperkt het parkeerverbod volgens bord E1 zich uitsluitend tot de rijbaan. Het hof baseert zich voor dat standpunt op het Verdrag inzake verkeerstekens van 8 november 1968 dat voor Nederland op 8 november 2008 in werking is getreden (Trb. 2008, 77). Artikel 6, tweede lid, van dit verdrag bepaalt: “Alle tekens zijn over de hele breedte van de rijbaan die voor het verkeer openstaat van toepassing op de bestuurders voor wie ze bedoeld zijn.” In artikel 1 van het verdrag staan de volgende definities:
- weg: het gehele oppervlak van elke weg of straat die voor het openbaar verkeer openstaat (onderdeel c).
- rijbaan: dat deel van een weg dat gewoonlijk voor het verkeer met voertuigen wordt gebruikt; een weg kan een aantal rijbanen bevatten die duidelijk zichtbaar van elkaar

gescheiden zijn, bijvoorbeeld door een scheidende strook of een verschil in niveau (onderdeel d).
- rijstrook: elk van de delen waarin de rijbaan in de lengterichting kan worden verdeeld, al of niet aangegeven door strepen op het wegdek in de lengterichting, welke rijstrook voldoende breed moet zijn voor één rij rijdende motorvoertuigen, anders dan motorfietsen (onderdeel e).
- bestuurder: degene die een motorvoertuig of enig ander voertuig bestuurt (met inbegrip van een fiets), of die vee, hetzij enkele dieren hetzij in kudden, of trek-, last- of rijdieren op de weg onder zijn hoede heeft (onderdeel q).

Het bovenstaande geldt ook bij gebruik van genoemde verbodsborden met de aanduiding 'zone'.

Als een gemeente (ook) een parkeer- of stopverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan, zoals voor bermen, is dus een aanvullende grondslag bij gemeentelijke verordening nodig. Artikel 2a van de WVW 1994 maakt dit mogelijk. Op grond van dit artikel kunnen gemeenten bij verordening verkeersregels stellen voor zover:
1. deze niet in strijd zijn met de WVW 1994; en
2. verkeerstekens krachtens die wet zich daar niet toe lenen.

Aan deze voorwaarden wordt voldaan als de gemeente een parkeerverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan. Artikel 5:10 voorziet in de grondslag voor een verkeersbesluit met die strekking. Door het gebruik van de formulering "niet tot de rijbaan behorend weggedeelte" is ook de afbakening met artikel 5:11 (Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen) geregeld, nu die verbodsbepaling niet van toepassing is op de 'weg' (artikel 5:11, tweede lid, aanhef en onder a).
Het verbod geldt niet voor voertuigen die worden gebruikt voor wegwerkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam (tweede lid).
Voor het ter plaatse kenbaar maken van een parkeerverbod dient de gemeente een zelf ontworpen verbodsbord te plaatsen.
Vanzelfsprekend is het ook mogelijk het parkeren of laten stilstaan op andere weggedeelten dan de rijbaan fysiek onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door het plaatsen van schampblokken. Dat is een feitelijke handeling waarvoor geen (verkeers)besluit nodig is.

Overige jurisprudentie
- Rb. Noord-Holland 25-10-2013, ECLI:NL: RBNHO:2013:10952. Verdragsbepaling gaat voor RVV 1990, bord E1. Een berm kan geen rijbaan zijn.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 09-06-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4584. Sanctie ter zake van parkeren in strijd met bord E1. De auto van de betrokkene stond niet op de rijbaan geparkeerd, maar op een in de bocht gelegen verhard gedeelte van de met grastegels bedekte berm. Het parkeerverbod geldt niet voor dat gedeelte.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16-06-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4962. De regel dat bord E1 het parkeren in de berm niet verbiedt, strekt zich ook uit tot een parkeerverbodszone als bedoeld in artikel 66 van het RVV 1990.
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 01-07-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5382 en 07-09-2017, ECLI:NL:GHARL:2017:7825. Bord E1 verbiedt niet het parkeren op een braakliggend terrein. Hetzelfde geldt voor het zone bord E1.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 18-10-2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9067. Parkeren in parkeerverbodszone. Voor de uitleg van het begrip 'weg' in artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 behoort geen aansluiting te worden gezocht bij het begrip weg als bedoeld in artikel 1, onder b, van de WVW 1994. Daarom geldt bord E1 niet voor de plaats waar het voertuig van de betrokkene stond geparkeerd. Die plaats is een ander weggedeelte waarop parkeren is toegestaan in de zin van de artikelen 65, derde lid, en artikel 10, eerste lid, van het RVV 1990.

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen
Eerste lid

Het is helaas een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het parkeren van voertuigen. Met de onderhavige bepaling wordt beoogd beschadiging van groenstroken en dergelijke, die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.
Omdat de WVW 1994 onder 'wegen' ook de bermen begrijpt, is het in artikel 5:11 vervatte verbod beperkt tot groenstroken. De wegenverkeerswetgeving voorziet niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst, welke geen deel uitmaakt van de weg (in de zin van de WVW 1994).
Bij een parkeerverbod is het doen of laten staan van een voertuig niet strafbaar, als dat geschiedt om personen de gelegenheid te geven in of uit te stappen, dan wel voor het laden of lossen van goederen. Deze beperkingen zijn onwenselijk bij een verbod tot het doen of laten staan van voertuigen in groenvoorzieningen. Daarom is hier bewust gekozen voor de bestanddelen "te doen of te laten staan" in plaats van "te parkeren", omdat ook het tot stilstand brengen van een auto in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt.
Ten overvloede: gedragingen als de onderhavige brengen in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het WvSr met zich mee.
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 WVW 1994. Aangezien deze bepaling zich uitsluitend richt tegen een 'oneigenlijk' parkeerexces – dat wil zeggen tegen een gedraging welke buiten de 'weg' (in de zin van de WVW 1994) plaatsvindt, behoeft voor strijd met de bepalingen van de wegenverkeerswetgeving niet te worden gevreesd. Om deze reden bestaat er geen bezwaar tegen dat in deze bepaling ook bijvoorbeeld het rijden over openbare beplantingen wordt verboden.
Artikel 10 van het RVV 1990 bepaalt dat bijvoorbeeld auto's en motoren op de rijbaan en op andere weggedeelten – met uitzondering van het trottoir, het voetpad, het fietspad of het ruiterpad – mogen worden geparkeerd. Onder deze andere weggedeelten waar wel geparkeerd mag worden vallen ook de bermen van een weg. Indien in een bepaald geval het parkeren in een berm als ongewenst moet worden aangemerkt, kan een parkeerverbod voor die berm worden ingesteld.
Het is tevens mogelijk dat het parkeren op de rijbaan niet wenselijk is, bijvoorbeeld uit oogpunt van de verkeersveiligheid, maar dat het parkeren in de berm wel kan worden toegestaan. In dat geval is plaatsing van bord E1 van bijlage 1 van het RVV 1990 noodzakelijk.

Jurisprudentie

- HR 27-10-1930, NJ 1931, p. 62. Een APV-bepaling van Assen, volgens welke het in de kom van de gemeente verboden was zich te bevinden op de van gemeentewege aangelegde grasperken, werd verbindend geacht. De bewering dat de gemeentelijke wetgever niet bevoegd zou zijn naast het algemene verbod van artikel 461 van het WvSr bedoelde verbodsbepaling uit te vaardigen, ging niet op. Deze APV-bepaling had naar het oordeel van de Hoge Raad kennelijk ten doel "maatregelen te nemen tegen beschadiging van stadsbosch en door de gemeente aangelegde grasperken, derhalve zorg voor de instandhouding van gemeentelijk terrein, zijnde een onderwerp dat de huishouding van de gemeente betreft".
- Wnd. Vz. ARRS 24-06-1983, nr. RO3.83.3806/S 5980 (Oosterhout).Indien het in de APV-bepaling bedoelde voertuig een door een woonwagenbewoner bewoonde woonwagen is, zal het college deze niet met toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 61 van de Woonwagenwet uit de gemeente kunnen doen verwijderen dan nadat hiervoor door gedeputeerde staten toestemming is verleend als bedoeld in dat artikel en nadat een waarschuwing op grond van het vierde lid van dat artikel is uitgevaardigd.

Tweede lid

Bij de onder b bedoelde voertuigen kan worden gedacht aan voertuigen in gebruik bij de politie, de brandweer of de gemeentelijke plantsoenendienst. Campings vallen onder terreinen als bedoeld onder c.

Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen
In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij doorgaans om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, winkelcentra en dergelijke. Vooropstaat dat dan wel voldoende stallingsmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn.
Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of opheffing van overlast of de voorkoming van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen.
Na aanwijzing van een plaats waar het verbod zal gelden, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan beschouwd te worden als toepassing van bestuursdwang. Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig aan het publiek bekend te maken, bijvoorbeeld door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke. Tevens is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde (brom)fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

Jurisprudentie
Er zijn de laatste jaren meerdere uitspraken gedaan over het verwijderen van fietsen die buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen zijn geplaatst.
Uit deze jurisprudentie kan ten aanzien van het verwijderen van foutief geplaatste fietsen de volgende lijn worden afgeleid:
- Er moet feitelijk sprake zijn van een gevaarlijke of hinderlijke situatie die het direct of na een beperkte tijd (begunstigingstermijn) verwijderen van deze fietsen rechtvaardigt.
- Per geval zal moeten worden bezien of een (korte) begunstigingstermijn wel of niet aan de orde is. Bijvoorbeeld geen begunstigingstermijn bij gevaarlijke situaties, maar wel bij hinderlijke situaties.
- Er moeten in de buurt voldoende stallingsplaatsen voor fietsen aanwezig zijn.
- In verband met bewijsvoering is het verstandig om een of meerdere foto’s te maken van de foutief geplaatste fiets, voordat deze wordt verwijderd.
- Het besluit tot toepassing van bestuursdwang moet direct bij het ophalen van de verwijderde en opgeslagen fiets of zo snel mogelijk daarna worden overhandigd c.q. worden toegestuurd aan de eigenaar van de fiets.
- Degene die het besluit tot toepassing van bestuursdwang overhandigt moet hiertoe gemandateerd zijn door het college.
- Indien een fiets buiten de fietsklemmen, maar binnen de omheining van een fietsenstalling wordt geplaatst zonder dat dit tot een gevaarlijke situatie aanleiding geeft, kan niet tot onmiddellijke verwijdering van deze fiets worden overgegaan. In zo’n geval zal eerst het besluit tot bestuursdwang op schrift moeten worden gesteld.

Jurisprudentie
- ABRvS 05-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5483
- ABRvS 24-10-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6346
- ABRvS 06-02-2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3602

- ABRvS 12-05-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4174
- Rb. Utrecht 15-07-2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3500
- ABRvS 11-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2382
- Rb. Den Haag 10-10-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12168
- ABRvS 19-10-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2754
- Rb. Amsterdam, 28-02-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1136
- Rb. Rotterdam 24-05-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3937
- ABRvS 21-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1627

Afdeling 2. COLLECTEREN

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving

Algemeen

Van oudsher wordt in Nederland op ruime schaal een beroep gedaan op de liefdadigheidszin van het publiek door middel van collecten, inschrijvingen, verkoop van steunbonnetjes enzovoort. Doorgaans gaan inzamelingsacties uit van volkomen betrouwbare instellingen. Incidenteel komt het voor dat bij de inzamelaar niet de charitatieve doelstelling vooropstaat, maar een ander (commercieel) belang. Hierbij wordt bij de burger de indruk gewekt dat de opbrengst naar het goede doel gaat, terwijl dit maar voor een klein deel het geval is. Dit is een van de overwegingen waarom de VNG de inzamelingsvergunning niet heeft geschrapt uit de APV. Ook de volgende redenen spelen hierbij een belangrijke rol:

- De manieren waarop wordt ingezameld zijn steeds indringender geworden: via de post (direct mail), de telefoon, het aanspreken op straat (direct dialogue), door shows op televisie (het Glazen Huis) en concerten (Live Aid) worden burgers direct of indirect aangesproken.
- De goede doelen-branche is steeds verder geprofessionaliseerd; denk aan de professionele- (commerciële) en wervingsbedrijven. Deze sales- en marketingbedrijven zijn gericht op het werven van klanten (leden of donateurs) voor hun opdrachtgevers.
- Er zijn daarnaast nog steeds kwetsbare groepen in de samenleving die enige bescherming nodig hebben. Niet voor niets wordt regelmatig aangegeven dat het bij bezoek aan de deur, om wat voor reden dan ook, verstandig is een legitimatie te vragen.

Leden- of donateurwerving (direct dialogue)

Naast de klassieke inzamelingsacties (de collectes) worden tegenwoordig ook activiteiten verricht ter werving van donateurs of leden (‘direct dialogue’), waarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de uiteindelijke opbrengst geheel of ten dele bestemd is voor een liefdadig of een ideëel doel. Het publiek wordt door een bepaalde instelling (doorgaans in opdracht van een andere organisatie of goed doel) aangesproken met de vraag om lid of donateur te worden van de opdrachtgevende organisatie.

Naast het werven van donateurs of leden op plaatsen waar veel publiek komt, bijvoorbeeld winkelgebieden of stations, wordt deze vorm ook huis-aan-huis toegepast. Het publiek geeft hierbij een machtiging af, waardoor een overeenkomst tussen de persoon en de opdrachtgevende organisatie tot stand komt. Deze wervingsactiviteiten onderscheiden zich dus van inzamelingsactiviteiten door het feit dat er geen geld of goederen worden ingezameld en geen intekenlijsten worden ingevuld. In plaats daarvan werft de betreffende instelling (in opdracht van andere organisaties) leden of donateurs. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de vraag of voor deze wervingsactiviteiten nu wel of geen vergunning moet worden aangevraagd en zo ja wat voor soort vergunning daarvoor precies benodigd is. Deze onduidelijkheid wordt door zowel de gemeenten als de betrokken organisaties als onwenselijk ervaren. Om die reden worden wervingsacties thans expliciet geregeld in dit artikel.

Dit geldt ook voor de goede-doelenloterijen die langs de deuren gaan om loten te verkopen. Een deel van de opbrengst van het meespelen in een dergelijke loterij gaat naar goede doelen. Dat is de reden dat de huis-aan-huiswerving van de goede-doelenloterijen onder de collecteregels valt.

Gemeentelijk beleid
Het gemeentelijk beleid inzake het collecteren heeft twee uitgangspunten:
- Alleen bonafide instellingen mogen collecteren (altijd navragen bij het CBF).
- Het aantal collectes wordt beperkt en gelijkmatig over het jaar verdeeld.

Eventueel kan onderscheid gemaakt worden tussen inzamelingen huis-aan-huis en op straat. De landelijke instellingen die op het collecterooster staan kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit geldt ook voor andere door het CBF erkende organisaties.

Voor wat betreft de leden- of donateurwerving kan een gemeente in beleidsregels vaststellen hoeveel instellingen op eenzelfde dag een inzamelingsvergunning krijgen voor straatwerving, hoeveel wervers er ingezet mogen worden en op welke plaatsen ingezameld mag worden. Dit laatste in het kader van de verkeersveiligheid, openbare orde en overlast.

Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF)
Het CBF is een onafhankelijke stichting die toezicht houdt op de inzameling van geld voor goede doelen. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij het CBF. Het CBF is dan ook het eerste aanspreekpunt voor gemeenten voor vragen en ontwikkelingen op het gebied van fondsenwerving en goede doelen. Eén van de belangrijkste taken is het beoordelen van fondsenwervende instellingen.

Melding
Sommige gemeenten werken met een meldingssysteem. De instellingen die geen vergunningplicht hebben moeten bij de gemeente melden wanneer (welke week) zij een inzamelingsactie willen organiseren. De melding is bedoeld om te controleren of de week waarin zij willen collecteren nog vrij is. De gemeente houdt zo overzicht wanneer welke organisatie een inzamelingsactie organiseert.
Daarnaast zijn er gemeenten die werken met doorlopende vergunningen voor de grote landelijke organisaties die op het collecterooster staan. Deze organisaties moeten bij de betreffende gemeente melden of zij daadwerkelijk in de aangewezen week in die gemeente zullen collecteren. Als dat niet het geval is, kan deze week aan een andere organisatie worden toegewezen.
De melding kan beperkt worden tot eenmaal per jaar. Er kan een uiterste termijn voor het doen van de melding worden bepaald en gebruik gemaakt worden van een vooraf vastgesteld formulier.

Eerste lid
Voor het houden van een openbare inzameling of werving 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 (te onderscheiden van de machtigingsformulieren en inschrijvingen via een tablet die bij wervingsactiviteiten worden gebruikt) of de inzameling van goederen.
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. Ook het inzamelen van vermogensrechten is niet ondenkbaar (bijvoorbeeld cryptovaluta, vergelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 31-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4219, en Rb. Amsterdam 14-02-2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:869). Ook eerdergenoemde wervingsactiviteiten (‘direct dialogue’) vallen onder de verbodsbepaling. De instellingen die leden of donateurs werven, moeten uiteraard aan dezelfde voorwaarden voldoen als de opdrachtgevende organisaties zelf.

Voor de openbaarheid van de inzameling of werving 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.

Voor de beoordeling van aanvragen voor collectes en wervingen kan het college van burgemeester en wethouders beleidsregels vaststellen. Hierin kunnen bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over de hoeveelheid instellingen die voor eenzelfde dag of periode een inzamelings- of wervingsvergunning krijgen. Bijvoorbeeld bij straatwerving, hoeveel personen er ingezet mogen worden en op welke plaatsen ingezameld of geworven mag worden. Dit laatste in het kader van de verkeersveiligheid, openbare orde en overlast.

Bij de beoordeling van aanvragen voor collectes of wervingen in de weken dat er geen collectes of wervingen zijn voorzien, worden vaak de volgende criteria gehanteerd:
- De instelling is als bonafide aan te merken.
- De instelling moet specifiek plaatselijke kenmerken bezitten.
- De voorgenomen actie is geen duplicering van andere al ‘gevestigde’ inzamelingen ten bate van een identiek doel, met name organisaties op het collecterooster.
- De aanvragende instelling mag geen politieke doelen nastreven.
- Controle van de begroting op besteding van de gelden.
- Tellen onder toezicht van een notaris.
- Betalingsbewijs achteraf (dat het geld daadwerkelijk is overgemaakt aan het goede doel)
- Gesloten bus, legitimatie collectanten, enzovoort.
- Onderschrijven Gedragscode brancheorganisatie DDDN. In deze Gedragscode zijn regels opgenomen voor het werven van leden en donateurs door middel van persoonlijke gesprekken. De donateurwervers houden zich hierbij aan landelijke en lokale regelgeving, kunnen zich legitimeren, maken geen gebruik van een intimiderende of agressieve werkwijze en zijn goed getraind en geïnformeerd.

Tweede lid
In het tweede lid is aangegeven dat ook een vergunning is vereist, indien bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden.
Deze wijze van collecteren valt niet onder de bescherming van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). In vaste rechtspraak is een scheiding aangebracht tussen het collecteren enerzijds en het daarbij aanbieden van gedrukte stukken anderzijds (HR 26-05-1987, AB 1988, 106 en HR 27-06-1978, AB 1979, 195). Ook een beroep op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR heeft de verbindendheid van een dergelijke bepaling niet aangetast. Beide handelingen zijn in dit lid bewust van elkaar gescheiden. Uitsluitend het houden van een openbare inzameling is van een vergunning afhankelijk, niet het daarbij aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. Dat betekent dat als de inzamelingsvergunning wordt geweigerd de aanvrager de stukken die hij bij de inzameling wilde aanbieden, nog steeds kan verspreiden.

Derde lid
Dit lid geeft een opsomming van situaties waarbij geen vergunning is vereist.

Derde lid, onder a
Allereerst is voor een inzameling die in besloten kring wordt gehouden geen vergunning nodig. De uitdrukking ‘in besloten kring’ veronderstelt een zekere bekendheid tussen de inzamelende instelling en de persoon tot wie zij zich richt. Er moet wel sprake zijn van een nauwere band dan alleen het gemeenschappelijke lidmaatschap. Men zal moeten aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid is.

Derde lid, onder b
De gemeente kan ervoor kiezen instellingen aan te wijzen waarvoor de verbodsbepaling niet geldt. Het college stelt daartoe een collecte- en wervingsrooster vast dat is ontleend aan het door het CBF gepubliceerde collecterooster en wervingsrooster. Omdat aan het CBF geen wetgevende bevoegdheid toekomt, moet het college het collecte- en wervingsrooster vaststellen. Het besluit tot vaststelling van het rooster door het college is geen algemeen

verbindend voorschrift, maar een besluit van algemene strekking dan wel een (bundel van) beschikking(en). Het college kan zijn bevoegdheid mandateren aan een gemeenteambtenaar. Voor de in genoemde roosters ingedeelde instellingen geldt de vergunningplicht niet voor de week waarin zij zijn ingedeeld. Als er in de loop van het jaar wijzigingen optreden in het eerder gevolgde CBF-rooster, kan het college – of een gemeenteambtenaar krachtens mandaat – eveneens een gewijzigd rooster vaststellen. Op deze manier wordt geborgd dat er in een bepaalde week in een bepaalde gemeente slechts één collecte of werving wordt gehouden en worden de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (een gelijkmatige verdeling van activiteiten door bonafide instellingen) dus geborgd zonder dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is. Het college kan aan de vrijstelling van de vergunningplicht voorwaarden verbinden. Daarbij kan men denken aan verplichte legitimatie voor de geldinzamelaars, het verplicht melden van de opbrengst bij de gemeente en het niet toestaan van collecteren op de zondag.
Het CBF publiceert ieder jaar een collecterooster. Een aantal organisaties krijgt landelijk een vaste week toegewezen waarin zij kunnen collecteren. De gemeente kan ervoor kiezen deze organisaties uit te zonderen van de vergunningplicht. In de weken die op het collecterooster staan vermeld kunnen geen andere organisaties een inzameling houden.
Daarnaast zijn er andere organisaties die niet op het collecterooster staan vermeld, maar wel beschikken over een door CBF-verleende erkenning. Ook deze organisaties kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Wel zijn zij aangewezen op de in het collecterooster opengelaten vrije perioden. Deze organisaties kunnen zich bij de gemeente aanmelden ter opname in het door het college vast te stellen collecterooster.
Naast het collecterooster publiceert het CBF een wervingsrooster. Hierop staan activiteiten die bestaan uit werving van leden of donateurs. Het wervingsrooster vermeldt per gemeente en per wijk welke organisatie (al dan niet feitelijk uitgevoerd door een derde) in welke week langs de deuren gaat om donateurs of leden te werven. Hierbij geldt de regel dat er slechts één organisatie in een bepaalde week per wijk huis-aan-huis donateurs of leden mag werven. Alleen organisaties met een CBF-erkenning worden opgenomen in het rooster. Slechts in goed overleg tussen betrokken instelling en de gemeente in kwestie kan van de aangewezen week worden afgeweken. bijvoorbeeld omdat een wervingsactie in verband met een plaatselijk evenement vanuit praktische overwegingen onwenselijk is.

NB. Als het college geen collecte- en wervingsrooster vaststelt, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht dus niet.

Derde lid, onder c
Er zijn gemeenten die plaatselijke instellingen (met hun statutaire zetel in de gemeente) niet onder de vergunningplicht willen laten vallen. Dit onderdeel van het derde lid biedt in dat geval de mogelijkheid dat het college instellingen aanwijst die geen vergunning hoeven aan te vragen.
Bij deze plaatselijke instellingen kan gedacht worden aan instellingen die kleinschalig geld inzamelen of producten verkopen met als doel financiële steun aan hun eigen organisatie. Het gaat hier om instellingen die niet zijn ingedeeld in het door het college op grond van onderdeel b vastgestelde collecte- of wervingsrooster.

Vierde lid
Gezien het ideële belang van collectes, die doorgaans voor een bepaald moment zijn gepland en waarbij voor dat moment vrijwilligers en dergelijke zijn aangezocht, is het van belang dat er tijdig op een aanvraag wordt beslist. De VNG heeft ervoor gekozen daarom de lex silencio positivo van toepassing te verklaren.

Afdeling 3. VENTEN

Artikel 5:14 Definitie

Het uitoefenen van de ambulante handel (het venten) moet onderscheiden worden van enerzijds de collectevergunning en anderzijds de standplaatsvergunning. 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. zie HR 26-03-1974, NJ 1974, 239.
Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het inzamelen van geld en goederen. Verkrijgt men een drukwerk of ander goed 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, dan is sprake van een collecte. De goederen worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort zonder vergunning gehouden inzamelingen, zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.
Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats betreft de periode gedurende welke goederen vanaf dezelfde plaats op straat worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Onder het innemen van een standplaats wordt verstaan het te koop aanbieden van goederen vanaf eenzelfde plaats, gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen, in de openbare ruimte. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning (HR 26-03-1974, NJ 1974, 239). Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

Direct dialogue in relatie tot venten
In het algemene gedeelte van de toelichting bij artikel 5:13 (inzamelen geld of goederen) is hierover een passage opgenomen onder de kop ’Donateurwerving (direct dialogue)’.

Artikel 5:15 Ventverbod
Bij de deregulering van 2007 is de ventvergunning geschrapt en vervangen door een algemene regel waarbij het slechts verboden was om bij het venten de openbare orde te verstoren. Dit gebeurde ook met het oog op de invoering van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet.
Ervaringen in de praktijk leren dat dit een voor handhavers lastig hanteerbare norm is. In samenspraak met de gemeentejuristen en wetenschappers van de VNG Adviescommissie Gemeenterecht is dit artikel tot stand gekomen. Het aanwijzen van gebieden en tijden schept helderheid: op die plaatsen en momenten mag niet worden gevent. Daarbuiten wel. Het college heeft verschillende gronden voor zijn gebiedsaanwijzingen, zoals overlast (waarschijnlijk verreweg de meest voorkomende grond), of verkeersveiligheid.
Door in lid 1 ’in het belang van de openbare orde’ toe te voegen is de grondslag voor het aanwijzen van gebieden, of dagen en uren beperkt tot de openbare orde.
Mocht de openbare orde daadwerkelijk worden verstoord, dan kan de burgemeester ingrijpen op basis van diens openbare orde bevoegdheden uit de Gemeentewet.

Het venten met meningsuitingen wordt helemaal niet beperkt. Mocht het college hier wel enige paal en perk aan willen kunnen stellen dan kan het facultatieve vijfde lid aan het artikel worden toegevoegd.
Uiteraard moet met het beperken van venten met meningsuitingen terughoudend worden omgegaan.

Vierde lid
Er is voor gekozen de lex silencio positivo, die ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet geldt, van toepassing uit te zonderen. De vrijheid van meningsuiting is een zaak van belang, en het zou niet wenselijk zijn als de overheid hier door niet te beslissen de zaak in het onzekere zou laten.

Jurisprudentie

- ARRS 26-07-1993, AB 1994, 2. Strafrechtelijk verleden staat in de weg aan het verlenen van ventvergunning. Geen uitzondering op het beleid gezien de aard van de gepleegde feiten en de veelvuldige veroordelingen. Zie ook Vz. ARRS 20-10-89, JG 90.0181.
- HR 20-10-1992, Gst.1993, 6972, 5. Relatie Colportagewet en ventverbod uit de APV. Colportagewet niet uitputtend bedoeld.
- ABRvS 27-11-1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3627 4. Verkoopactiviteiten vanuit rijdende winkel is vergunningplichtig op grond van de APV. De regeling in de APV is niet in strijd met de Vestigingswet Bedrijven 1954 (inmiddels ingetrokken). Aan toetsing van de APV-bepaling aan artikel 30 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie komt de afdeling niet toe.
- ARRS 15-06-1984, Gst. 1984, 6789, 4. Het aanbieden van goederen in een rijdende winkelwagen kan aan regels worden gebonden ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Er is sprake van venten.
- R 26-03-1974, NJ 1974, 239. 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.
- ABRvS 05-10-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3793. Venter is langer dan 10 minuten op dezelfde plek blijven staan, terwijl volgens een voorschrift bij de ventvergunning hij hooguit 10 minuten op eenzelfde plaats mag blijven staan. Bovendien heeft hij een reclamefolder verspreid waaruit blijkt dat hij van plan is op een bepaalde dag veel langer te blijven staan. Ventvergunning terecht ingetrokken.
- HR 17-03-1953, NJ 1953, 389 (Wachttorenarrest) en HR 20-06-1950, NJ 1950, 619. Venten met gedrukte of geschreven stukken wordt aangemerkt als een zelfstandig middel van verspreiding.
- Pres. Rb. Assen 31-10-1996, JG 97.0078. Terechte weigering van ventvergunning. Het reguleren van de ambulante handel is een zaak die tot de gemeentelijke huishouding behoort.
- ABRvS 23-03-1998, ECLI:NLK:RVS:1998:AN5685. Wanneer ondanks verleende ventvergunning feitelijk vanaf een standplaats wordt gehandeld, dient een aanschrijving te worden gebaseerd op artikel 5.2.3 en niet (mede) op artikel 5.2.2. Gelet op het bepaalde in artikel 5.2.2., tweede lid, onder d (oud), en artikel 5.2.3 (oud) sluiten venten en het innemen van een standplaats elkaar uit, zodat deze artikelen niet naast elkaar aan de aanschrijving ten grondslag kunnen worden gelegd.
- HR 21-03-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5201. Venten met posters valt onder de vrijheid van meningsuiting. Posters zijn een bepaalde uiting van kunst of ludiek van aard. Er kan daarom niet gezegd worden dat de posters geen gedachten of gevoelens openbaren.

Artikel 5:16
(Vervallen)

Afdeling 4. STANDPLAATSEN

Artikel 5:17 Definitie
Artikel 5:17 bevat een definitie en voorziet ook in uitzonderingen. Het gaat bij een standplaats om het te koop aanbieden van goederen of diensten vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen of diensten. Bij het venten met goederen of diensten wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen of diensten vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is ambulant, de standplaatshouder niet.

Tweede lid

Het innemen van een standplaats op een markt, ingesteld op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet, valt niet onder het begrip standplaats . Degene die op een dergelijke 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 en weigeringsgronden
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’.

Vierde lid
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. In verband hiermee is het onwenselijk dat de lex silencio positivo van toepassing is.

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-discriminatoir, 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 uitgestald 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.

Jurisprudentie
Rechtbank Limburg 26-04-2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4062. De rechtbank is van oordeel dat de gemeente het terrein waarop de ijsverkoopkar zal worden geplaatst, ondanks dat het gaat om een eigen terrein van vergunninghoudster, terecht heeft aangemerkt als een 'openbare plaats' als bedoeld in artikel 1:1, onder a, van de APV. Het terrein dat direct grenst aan de openbare weg is, gedurende de openingstijden, zonder beperkingen bereikbaar. Eenieder is dan vrij om er te komen, te vertoeven en te gaan. Daarnaast heeft het gebruik van het terrein een publiek karakter. Vergunninghoudster beoogt het (passerend) publiek ten behoeve van de verkoop van ijs en frisdrank vrij toegang te verschaffen tot het terrein waarop de ijsverkoopkar zal worden geplaatst. Ook de beoogde planologische situatie, waarbij gedurende 10 jaar het plaatsen van ijsverkoopkar wordt toegestaan, duidt op een publiek karakter van het terrein.
Daarmee wordt voldaan aan de definitie van 'standplaats' in artikel 4.2 van de APV.

Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen
Artikel spreekt voor zich.

Artikel 5:21
(Vervallen)

Afdeling 5. SNUFFELMARKTEN

Artikel 5:22 Definitie
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 incourante goederen, dat wil zeggen goederen, die in de regel niet meer langs normale handelskanalen het publiek bereiken, zoals bij voorbeeld beschadigde artikelen, artikelen die uit de mode zijn, restanten en zaken van een te liquideren onderneming.
Let op: in afdeling 4 heeft het begrip 'standplaats' een andere betekenis dan hetzelfde begrip in afdeling 5: op grond van artikel 5:17, eerste lid bevindt een standplaats in afdeling 4 zich per definitie in de open lucht, terwijl bij een snuffelmarkt (afdeling 5) de standplaatsen juist in een gebouw staan op grond van artikel 5:22, eerste lid.

Tweede lid
Van de snuffelmarkt te onderscheiden zijn de volgende marktsoorten.
- 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 en restantpartijen e.d. De weekmarkt wordt in de meeste gemeenten gereguleerd door een marktverordening. Een weekmarkt kan binnen of buiten plaatsvinden, een snuffelmarkt is per definitie binnen.
- De jaarmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. 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. Ook een jaarmarkt kan binnen of buiten plaatsvinden.

- Evenement: de zogenaamde snuffelmarkten worden gehouden in een gebouw. Indien het betreft braderieën, vrijmarkten op Koningsdag of vlooienmarkten 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 Organisatie van een snuffelmarkt

De Europese Dienstenrichtlijn
De Europese Dienstenrichtlijn is van toepassing op zowel het vergunningstelsel als het meldingsstelsel 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.
Overigens heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat ook detailhandel in goederen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn. HvJ 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen/Appingedam). Dit betekent onder meer dat toepasselijkheid van de lex silencio positivo uit artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet voortvloeit.
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 kan een vergunningplicht worden gehanteerd. Gaat het om grote snuffelmarkten die regelmatig gehouden worden met gevaar voor aantasting van de openbare orde en overlast, dan doet de gemeente er verstandig aan om een vergunningstelsel te hebben. Er is dan voldaan aan het noodzaak- en proportionaliteitsvereiste.
Op grond van dezelfde motieven kan het aantal snuffelmarkten worden beperkt.

Derde lid
Weigeringsgronden
Op de snuffelmarktvergunning zijn de algemene weigeringsgronden van artikel 1:8 van toepassing. Daarnaast is in artikel 5:23, derde lid, nog strijd met ruimtelijke plannen als weigeringsgrond genoemd. Strijd met het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld voorkomen als een gebouw een agrarische of industriebestemming heeft. De burgemeester kan in een beleidsregel neerleggen dat deze weigeringsgrond alleen wordt gebruikt bij frequent gehouden snuffelmarkten.

Winkeltijdenwet
De snuffelmarkt is overige detailhandel in de zin van de Winkeltijdenwet als de markt een bedrijfsmatig karakter heeft (artikel 2, tweede lid, van de Winkeltijdenwet). Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de aard van de op de markt ontplooide activiteiten en de frequentie waarmee de markt gehouden wordt.

Jurisprudentie
- Pres. Rb. Alkmaar, 12-04-1995, Gst. 1995, 7018, 3. Snuffelmarktbepaling is niet van toepassing op een Oranje Vrijmarkt. Vrijmarkt is categorie sui generis.

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 (vaar)water diverse regelingen vastgesteld. Daarbij is een splitsing aangebracht tussen regelingen die uitsluitend

van toepassing zijn op de bij het Rijk in beheer zijnde (vaar)wateren en regelingen die voor het gebruik van alle openbare (vaar)wateren gelden.

Bij het Rijk in beheer zijnde vaarwateren
Voor bij het Rijk in beheer zijnde vaarwateren geldt de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. 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.
De gemeentelijke overheid kan krachtens artikel 149 van de Gemeentewet regels stellen met betrekking tot het bij haar in beheer zijnde openbare (vaar)water.
De Waterschapswet biedt ten slotte aan de waterschappen de mogelijkheid verordeningen te maken die onder andere betrekking kunnen hebben op de doorvaart en het innemen van ligplaats in bij haar in beheer zijnde openbare wateren.
Deze regelingen van de lagere overheden mogen niet in strijd 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 (vaar)wateren.

Regelingen die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden: Binnenvaartwet en Scheepvaartverkeerswet
De centrale overheid heeft ook regelingen vastgesteld die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden. De belangrijkste zijn de Binnenvaartwet en de SVW; de verkeers-reglementering is te vinden in het 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 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 ten aanzien van 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 APV kennen dan ook een ander motief.

Specifieke regelgeving voor de grote rivieren
Gemeenten waardoor een grote rivier stroomt dienen bedacht te zijn op internationale verdragen en overige specifieke regelgeving voor die rivieren. Deze gemeenten doen er verstandig aan deze regelgeving expliciet op te nemen in de artikelen 5:24, vijfde lid, 5:25, derde lid, 5:28, tweede lid, en 5:30, tweede lid.

Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water
Artikel 5:24 heeft een aanvullend karakter op de andere in het vijfde lid genoemden wet- en regelgeving. De veiligheid op het water heeft reeds een afdoende regeling gevonden in een aantal bepalingen van het WvSr, te weten de artikelen 162, 163 en 427, sub 6, en het BPR (zie bijvoorbeeld artikel 1.15 van dit reglement).

Deregulering
Dit artikel is in een aantal opzichten vergelijkbaar met artikel 2:10 van de weg. Ook bij dit artikel is een vergunning vervangen door een algemene regel. Daarmee legt de overheid nadrukkelijk een deel van de verantwoordelijkheid bij de burger. In eerste instantie moet deze zelf de afweging maken of een steiger of een meerpaal gevaar of hinder oplevert voor het vaarverkeer, of een probleem voor het beheer en onderhoud. Omdat er hierbij, eerder dan in artikel 2:10, waar het veelal gaat om tijdelijke en verplaatsbare objecten, gaat om permanent bedoelde zaken, is aan dit artikel anders dan bij artikel 2:10 een meldingsplicht verbonden. Op die manier kan de gemeente vooraf toetsen en met de melder overleggen of bijvoorbeeld het onderhoud van de oevers niet in het geding is. Zo kan worden voorkomen dat een al geplaatst object weer moet worden verwijderd, met alle financiële gevolgen van dien. Zie over het juridische karakter van de melding ook het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen
Eerste en tweede lid

Uitgangspunt van de APV-bepalingen over ligplaatsen is dat het in beginsel is toegestaan met een vaartuig een ligplaats in te nemen, te hebben of beschikbaar te stellen binnen de gemeente, tenzij de plaats deel uitmaakt van door het college aangewezen openbaar water (eerste lid). Er geldt slechts een verbod om een ligplaats in te nemen in strijd met de nadere regels van het college op grond van het tweede lid, onder a (delegatie van regelgeving door de raad op grond van artikel 156 van de Gemeentewet). Krachtens het tweede lid, onder b, van artikel 5:25 heeft het college ook de mogelijkheid om een differentiatie naar soort en aantal vaartuigen aan te brengen. Zo kunnen aparte ligplaatsen voor woonschepen en ligplaatsen voor uitsluitend pleziervaartuigen aangewezen worden. Bovendien kan het aantal gelimiteerd worden.
Via deze algemeen werkende voorschriften is het mogelijk om bijvoorbeeld aan vaartuigen die gedurende langere tijd een ligplaats willen innemen of hebben, eisen te stellen met betrekking tot de afvoer van het afvalwater, de drinkwatervoorziening etc. Zelfs zou aansluiting op de riolering het drinkwater- en elektriciteitsnet voorgeschreven kunnen worden, indien de mogelijkheden daartoe redelijkerwijs aanwezig zijn.

Afbakening met andere verordeningen
Het kan nodig zijn om de APV-bepalingen over ligplaatsen af te stemmen op een andere gemeentelijke verordening die betrekking heeft op het (gebruik van) openbaar water. Te denken valt aan een havenbeheersverordening of een ligplaatsenverordening. Voorkomen moet worden dat verschillende verordeningen hetzelfde regelen. Daarbij is van belang de aan de verordeningen ten grondslag liggende motieven te bezien.

Derde lid
Drijvende bouwwerken
Met betrekking tot drijvende bouwwerken kunnen in de APV geen regels (meer) worden gesteld. Op 1 januari 2018 is de Wet verduidelijking voorschriften woonboten (Stb. 2017, 32) in werking getreden. Aanleiding voor deze wet is jurisprudentie van de Afdeling waarin zij besliste dat woonschepen bouwwerken zijn in de zin van de model-Bouwverordening en waarop dus de bouwregelgeving van toepassing is (ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331, en 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1749). Door deze wet worden woonschepen en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf, zoals drijvende hotels en restaurants en watervilla's, als bouwwerk aangemerkt. Voor het innemen van een ligplaats met deze drijvende bouwwerken is een omgevingsvergunning nodig. De gemeente mag nog wel een ligplaatsvergunning eisen (in APV of afzonderlijke gemeentelijke verordening), mits zij daaraan andere motieven ten grondslag legt dan waarvoor de omgevingsvergunning voor het aanleggen (= bouwen) is bedoeld. Mede gelet

op andere hogere regelgeving zoals vermeld in het derde lid, hebben de aan de ligplaatsbepalingen in de APV ten grondslag liggende motieven (zie het tweede lid, onder a, en vierde lid) volgens de VNG geen aanvullende betekenis om het in het eerste lid vervatte verbod ook voor drijvende bouwwerken te doen gelden. Daarom zijn in het derde lid de Woningwet en de Wabo genoemd, die van toepassing zijn op drijvende bouwwerken. Bestaande gemeentelijke regels over het uiterlijk van woonboten blijven overigens geldig totdat de welstandsnota voor drijvende bouwwerken op grond van de Woningwet is aangepast. Volgens de Wet verduidelijking voorschriften woonboten worden autonome welstandsregels en een welstandsnota onderdeel van een welstandsnota in de zin van artikel 12a van de Woningwet tot er een nieuwe (gewijzigde) welstandsnota wordt vastgesteld. Vanaf dat moment moeten gemeenten, indien zij voor woonboten welstandsbeleid willen voeren, dit vastleggen in die nieuwe welstandsnota.

De Wet verduidelijking voorschriften woonboten geldt niet voor een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart (varend schip). Volgens de MvT gaat het hier om schepen waarvan niet bij voorbaat duidelijk is of deze altijd zouden worden aangemerkt als varend schip. Het betreft de categorie (historische) varende schepen waarop wordt verbleven (wonen, restaurant, museum en dergelijke). Deze schepen liggen veelal langere tijd stil, maar er wordt af en toe mee gevaren. Dit betekent dat op dergelijke schepen de bouwregelgeving niet van toepassing is. Op deze schepen zijn de APV-bepalingen van toepassing, tenzij hogere regelgeving zoals genoemd in het derde lid in de situatie voorziet.

Provinciale landschapsverordening, Wet milieubeheer
Maakt het college van zijn bevoegdheid krachtens het eerste lid geen gebruik om gedeelten van openbaar water aan te wijzen waar het verboden is aan te leggen dan kunnen aan de locatie voor het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats uitsluitend nog beperkingen opgelegd worden krachtens een eventuele provinciale landschaps- of woonschepenverordening dan wel krachtens de Wet milieubeheer wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunningplichtige inrichting.
Heeft het college daarentegen wel gedeelten van openbaar water aangewezen dan mag slechts ligplaats ingenomen of beschikbaar gesteld worden op de niet-aangewezen gedeelten en kunnen er daarnaast eventueel nog andere beperkende factoren worden gesteld vanuit de provinciale landschaps- of woonschepenverordening of de Wm.
Daar waar een provinciale verordening van kracht is, kan het motief landschapsbescherming niet meer door het college ten grondslag gelegd worden aan de aanwijzing van ligplaatsen als bedoeld in het eerste lid of het stellen van nadere regels (dat wil zeggen algemene voorschriften) als bedoeld in het tweede lid.
In het derde lid is de werking van deze bepaling ook uitgezonderd voor die gevallen waarin de Wm van toepassing is. Veel jachthavens zullen namelijk aangemerkt kunnen worden als milieuvergunningplichtige inrichtingen.

Vierde en vijfde lid
Naast de algemene regels die krachtens het tweede lid kunnen worden uitgevaardigd, kan het wenselijk zijn, gelet op de omstandigheden, om aan een individuele eigenaar van een vaartuig nog nadere aanwijzingen te geven. Het vierde lid biedt daarvoor de grondslag. Het ligt voor de hand deze aanwijzingen in de vorm van een schriftelijke beschikking te gieten. Het spreekt voor zich dat het college geen aanwijzingen geeft of kan geven die strijd opleveren met hogere regelgeving. De eigenaar van de boot is verplicht de aanwijzingen op te volgen. Niet naleving kan worden gesanctioneerd in artikel 6:1.

Jurisprudentie
- HR 02-04-1971, NJ 1971, 271. De wetgever gaat uit van een in beginsel bestaand recht om met een woonschip te verblijven in de gemeente waar men tijdelijk wenst te wonen,

met deze beperking dat de gemeenten voor de plaats van verblijf binnen hun grondgebied voorschriften mochten vaststellen. Lagere wetgevers hebben de vrijheid bepalingen vast te stellen welke de vrijheid tot het kiezen van een plaats van verblijf inperken, doch deze bepalingen mogen niet zover gaan dat zij het hierboven bedoelde recht van woonschipbewoners om in een bepaalde gemeente verblijfplaats te kiezen geheel ondermijnen en aldus generlei ruimte laten voor de toepassing van de wet.

- ABRvS 18-11-1997, JG 98.0033. Een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid om ligplaats in te nemen met een woonschip, is aanvaardbaar omdat het stelselmatig weigeren van een ontheffing in strijd is met de wet.
- HR 28-06-1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9777. Overtreding van verbod in APV om ligplaats met vaartuig in te nemen op door B en W aangewezen gedeelte van openbaar water. APV-bepaling betreft huishouding van gemeente. Aanvullende verordenende bevoegdheid van gemeentebesturen ten opzichte van scheepvaartwetgeving.
- ARRS, 07-07-1981, OB 1982, III.2.2.7, nr. 43852 (APV Aalsmeer) en Rb. Utrecht, 03-04-1997, AWB 97/670 VV (APV Loenen). De regeling in de APV met betrekking tot het innemen van een ligplaats met een vaartuig heeft een ruimere strekking dan de provinciale landschapsverordening, namelijk ook onder andere de orde en veiligheid op het water.
- Pres. Rb. Utrecht 03-04-1997, KG 1997, 276. Een Gemeentelijke woonschepenregeling is toelaatbaar omdat hieraan andere motieven ten grondslag liggen dan aan de provinciale landschapsverordening. Gemeentelijke regeling geldt als sturingsinstrument ter regulering van hoeveelheid woonschepen, hun afmetingen en hun onderlinge situering, terwijl de provinciale verordening uitdrukkelijk ziet op de bescherming van natuur en landschap.
- ABRvS 06-06-1994, Gst., 1995, 7001, 4. Bestuursdwangaanschrijving tot verwijdering van woonschip van zonder vergunning ingenomen ligplaats in haven. Verbod in APV geldt slechts voor door het college aangewezen gedeelten van openbaar (vaar)water. Toevoeging van vergunningstelsel aan verbodsbepaling betreft wijziging van algemeen verbindend voorschrift.
- ARRS 20-08-1992, JG 93.0004. Bestuursdwangaanschrijving tegen en weigering vergunning voor hotelboot die enige tijd is gedoogd. APV-bepaling niet in strijd met BPR. Toetsing ex nunc.
- ABRvS 07-12-2000, JG 01.0039.Bestuursdwangaanschrijving tegen het ligplaats innemen met een woonschip op een niet aangewezen gedeelte van een openbaar water. Legalisatie is niet mogelijk en beroep op gelijkheidsbeginsel gaat niet op.
- ABRvS 09-03-2001, Gst. (2001) 7143, 2.De afwijzing van een verzoek om maatregelen te treffen teneinde een onbezette ligplaats met een woonschip te kunnen innemen moet worden aangemerkt als een weigering om feitelijke handelingen te verrichten. Deze weigering is niet op enig rechtsgevolg gericht en het bezwaar hiertegen is terecht niet ontvankelijk verklaard. Het college heeft daarnaast in redelijkheid kunnen besluiten een verzoek om aanwijzing van een andere ligplaats af te wijzen. Aan het college komt ter zake van aanwijzingen van ligplaatsen krachtens artikel 5.3.2 van de APV een ruime mate van beleidsvrijheid toe.
- ABRvS 01-08-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB3316. Mededeling dat ligplaatsen van woonschepen niet (meer) gebonden zijn aan objecten, maar aan personen, is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.
- ABRvS 07-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD6653. Een algeheel verbod om met een woonschip in een gemeente te verblijven is in strijd met artikel 88 van de Huisvestingswet. Er kan zich echter in een bepaalde gemeente de situatie voordoen dat er geen plaatsen in openbaar water geschikt zijn om te worden bestemd of aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen. Met artikel 88 van de Huisvestingswet is dan ook niet beoogd om iedere gemeente de verplichting op te leggen nieuwe ligplaatsen te creëren, teneinde aan tenminste één woonschip plaatst te kunnen bieden op haar grondgebied.
- ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8510. Het betreft de afbakeningsbepaling van artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid, van de APV. Appellant betoogde dat het verbod van het eerste lid van dat artikel (om met een vaartuig ligplaats in te nemen op openbaar

water) niet geldt, omdat het in het derde lid genoemde BPR van toepassing is. De Afdeling zegt daarover: “met name uit de woorden “voor zover” blijkt dat het antwoord op de vraag of het in het eerste lid vervatte verbod geldt, afhankelijk is van de reikwijdte van het BPR.” En verderop: “Aan artikel 5.3.2 van de APV, dat is geplaatst in hoofdstuk 5 ’Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente’ liggen (ook) andere motieven ten grondslag zoals hiervoor weergegeven. De omstandigheid dat in het voorliggende geval de belangen ter bescherming waarvan het BPR is vastgesteld zich niet verzetten tegen het afmeren van een vaartuig op de door appellant verlangde locatie laat de uit artikel van de APV blijkende wenselijkheid tot ordening van het innemen van ligplaats uit een oogpunt van openbare orde, volksgezondheid etcetera onverlet. Het in het eerste lid van artikel 5.3.2. van de APV vervatte verbod behoudt dan ook in het voorliggende geval in zoverre betekenis.” De Afdeling erkent hier dus de aanvullende werking van de APV, ook als hogere regelgeving van toepassing is.

- ABRvS 17-11-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5815. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het enkele feit dat een milieuvergunning is verleend niet betekent dat artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid, van de APV van toepassing is. Niet is gebleken dat in het kader van de verleende milieuvergunning het door de APV gediende belang van ordening van het innemen van ligplaatsen met vaartuigen uit een oogpunt van openbare orde is meegewogen of dat belang als gevolg van de verleende milieuvergunning rechtens geen relevantie meer zou hebben. De milieuvergunning kent geen bepalingen omtrent het innemen van ligplaatsen. De desbetreffende bepaling van de APV voorziet niet in een door de Wet milieubeheer geregeld onderwerp. De Afdeling deelt dan ook de conclusie van de rechtbank dat de verlening van de milieuvergunning niet afdoet aan het in de APV vervatte verbod met een vaartuig ligplaats in te nemen.
- ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331. De rechtbank heeft overwogen dat [de woonboot] moet worden aangemerkt als een bouwwerk, zodat voor het verbouwen daarvan een omgevingsvergunning is vereist en het college de door [appellant sub 1] ingediende aanvraag om verbouwingsvergunning had moeten afwijzen. (…) [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de, bij besluit van 25 januari 2012 in stand gelaten, bij besluit van 19 juli 2011 aan [appellant sub 1] verleende verbouwingsvergunning op grond van artikel 2.2 van de Wabo moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning. Er is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wabo aangevraagd en de Verordening op het binnenwater 2010 bevat geen bepaling op grond waarvan een aanvraag krachtens de Verordening op het binnenwater 2010 tevens moet worden aangemerkt als een aanvraag om het verlenen van een omgevingsvergunning.
- ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen ook de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voor zover het gaat om water in de gemeente Amsterdam, waarop de Verordening op het binnenwater 2010 ziet. De activiteit bouwen wordt gelet op artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo onder meer gereguleerd door het bestemmingsplan, waarbij gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro regels over het grondgebruik kunnen worden gesteld uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening. De regeling in de Verordening op het binnenwater 2010 is mede getroffen met het oog op een doelmatig gebruik van de ligplaatscapaciteit, de openbare orde en de vlotte en veilige doorvaart. Gelet op de verschillende motieven die aan de Verordening op het binnenwater 2010 en aan voormelde hogere regelgeving ten grondslag liggen, bevat de Verordening op het binnenwater 2010 in zoverre geen regeling ten aanzien van een onderwerp waarin door de genoemde hogere regelingen is voorzien. Voor zover de bepalingen in de Verordening op het binnenwater 2010 daarnaast zijn gegeven met het oog op de ordening en welstand is er wel een zekere overlap met de Wabo, de Woningwet en de Wro, maar dit leidt niet tot strijd tussen de Verordening op het binnenwater 2010 en deze wettelijke regelingen.
- ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2879. De verordening is vastgesteld ter bevordering van een goed havenbeheer en bevat regels met betrekking tot de orde,

veiligheid en het milieu van de haven en de omgeving van de haven, en de kwaliteit van de dienstverlening in de haven. Aan de Verordening en voormelde hogere regelgeving liggen derhalve verschillende motieven ten grondslag, zodat de Verordening geen regeling bevat ten aanzien van een onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien.

- ABRvS 11-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2730. Vóór 8 december 2014 was in artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010 een woonboot gedefinieerd als een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet. In voormelde uitspraken van 16 april 2014 en 3 juni 2015 heeft de Afdeling overwogen dat uit deze definitie voortvloeide dat de Verordening op het binnenwater 2010 niet van toepassing was op een woonboot ingeval die was aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet, welk begrip inmiddels is overgenomen in de Wabo. In voormelde uitspraken van 30 december 2015 en 13 januari 2016 heeft de Afdeling de Verordening op het binnenwater 2010 wel van toepassing geacht op objecten anders dan woonboten, hoewel deze objecten als bouwwerken in de zin van de Woningwet en de Wabo waren aan te merken. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de Verordening op het binnenwater 2010 geen bepaling bevatte waarin onder de Woningwet en de Wabo vallende objecten anders dan woonboten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 werden uitgesloten. In deze uitspraken heeft de Afdeling inderdaad bevestigd dat onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten wel van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 waren uitgesloten.
- Met ingang van 8 december 2014 is de zinsnede "niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet" geschrapt uit artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010. Derhalve zijn onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten sinds die datum niet meer uitgesloten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010. Dit betekent dat ook de woonboot van [appellant] onder de Verordening op het binnenwater 2010 valt, hoewel het algemeen bestuur deze in het besluit van 27 oktober 2015 heeft aangemerkt als bouwwerk. Hieraan doen voormelde uitspraken van de Afdeling van na 8 december 2014 niet af. In die uitspraken ging het immers om besluiten van vóór 8 december 2014, zodat het oude recht van toepassing was.

Artikel 5:26 Verbod innemen ligplaats
Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 5:27
(Vervallen)

Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken
De APV-bepaling heeft alleen betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeenten. Artikel 1.14 van het BPR 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
Het BPR bepaalt aan welke verkeersregels de schippers van vaartuigen zich hebben te houden. Zij is dus uitsluitend gericht op de gebruikers van vaartuigen en niet op de overige gebruikers van het openbaar water.

Artikel 5:30 betekent dan ook een eigenlijke aanvulling op dit reglement door in algemene zin, vergelijkbaar met de redactie van artikel 5 van de WVW 1994, hinder of gevaarlijk gedrag van de overige gebruikers te verbieden.
Voor de toelichting op de in het tweede lid genoemde hogere regelingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5:25.

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen
Deze bepaling spreekt voor zich.

Afdeling 7. CROSSTERREINEN EN GEMOTORISEERD EN RUITERVERKEER IN NATUURGEBIEDEN

Artikel 5:32 Crossterreinen
Op het houden van auto- en motorsportevenementen, het crossen met auto's, motoren, bromfietsen en dergelijke al dan niet met een wedstrijdkarakter zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Hierbij speelt mede een rol in hoeverre deze activiteiten al dan niet op een weg in de zin van de wegenverkeerswetgeving plaatsvinden.

Afbakening
Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen bepalingen van de APV van rechtswege als in het onderwerp door een wet, AMvB of provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet 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.
Hieronder wordt ingegaan op de afbakening van dit APV-artikel ten opzichte van de Wegenverkeerswet 1994, de Wabo en het Bor, en de Zondagswet.

1. WVW 1994 en APV
Het verkeersrechtelijk regime is niet van toepassing wanneer de bedoelde activiteiten zich afspelen op een terrein dat niet kan worden aangemerkt als een weg die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Op de vraag wanneer sprake is van een zodanige weg wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1:1.
Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen en dergelijke op de weg, als bedoeld in de WVW 1994, plaats vindt én een wedstrijdkarakter heeft, is artikel 10 van de WVW 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Dit verbod richt zich dus zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd.
Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de WVW 1994, dan kan artikel 5:32 van toepassing zijn. Artikel 5:32 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het RVV 1990 in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijdkarakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht wordt gesteld.
Indien artikel 5:32 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 2:25 niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 2:25.
Voor het organiseren van evenementen in het algemeen zijn in principe de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 3, 'Evenementen' van toepassing (artikel 2:24 en verder). De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid voorschriften geven omtrent het houden van zo'n evenement dan wel het evenement geheel verbieden. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen die geen wedstrijdkarakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten en dergelijke.

2. Wabo en APV

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen en dergelijke 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 Wabo; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 5:32 en 5:33.

Besluit omgevingsrecht
De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wabo en het Bor. De regeling betreffende de motorterreinen is opgenomen in categorie 19 van onderdeel C van bijlage I bij het Bor. In categorie 19.1, onder g, worden genoemd: inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.
Op grond van artikel 2.4 van de Wabo is het college bevoegd om op een aanvraag voor vergunning voor een motorterrein als bedoeld in categorie 19 te beslissen. Voor zover de terreinen, geen openbare weg zijnde, echter bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen voorzien van verbrandingsmotoren, en de terreinen daartoe acht uren per week of meer zijn opengesteld, wordt de vergunning niet afgegeven door het college, maar door gedeputeerde staten (categorie 19.2).
Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de motieven die aan de wettelijke regeling ten grondslag liggen, zijnde de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bescherming van de fysieke leefomgeving.

APV
De regeling in de APV is van belang voor die terreinen die niet genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Bor, bijvoorbeeld een terrein dat niet is ingericht voor motorwedstrijden en -activiteiten en terreinen die hiervoor slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt.
In een gemeentelijke regeling met betrekking tot dit soort motorterreinen zal de werkingssfeer ten opzichte van de Wabo in ieder geval moeten zijn afgebakend.
Bij een aanwijzingsbesluit kunnen alleen regels worden gesteld ter bescherming van de belangen die dit voorschrift dient. Behalve het belang van de openbare orde zijn dat milieubelangen en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.
In de in het tweede lid genoemde regels kan bepaald worden dat op het terrein slechts gecrost mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de aanwijzingen van KNAC, KNMV en MON; dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen dan wel aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en – eventueel – dat de crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben dan wel dat de vereniging er – ter voorkoming van ongelukken – zorg voor draagt dat toezicht door volwassenen wordt uitgeoefend indien van dat terrein gebruik wordt gemaakt.

3. Zondagswet
Krachtens artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet is het verboden op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. Volgens het tweede lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen.
De training voorafgaand aan de motorcrosswedstrijd kan als deze voor publiek toegankelijk is, reeds aangemerkt worden als een openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.

Jurisprudentie

- ARRS 03-06-1994, AB 1994, 602. Wanneer in het kader van een evenement als bedoeld in de APV-artikelen, op een crossterrein, zoals in deze bepaling bedoeld, motor(sport)activiteiten worden gehouden zijn er meerdere bevoegde organen in het spel. Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het evenement, waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en anderzijds de motor(sport)activiteiten, waarvoor het college het bevoegd gezag is.
- Pres. Rb Utrecht 06-06-1995, KG 1995, 292. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13:00 uur. In casu geen schending van de zondagsrust, omdat het motorcrossterrein 4 km buiten de bebouwde kom ligt.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden
Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, verstoring van wild e.d.
Verder worden natuurgebieden, parken en dergelijke steeds vaker door ruiters en fietsers/ mountainbikers bezocht. Het komt nogal eens voor dat ruiters en fietsers/mountainbikers de speciaal voor hen aangewezen ruiter- of fietspaden verlaten. Deze gedraging levert gevaar en hinder op voor wandelaars en berokkent vaak ook schade aan flora en fauna.
Bij de vraag, welke maatregelen mogelijk zijn tegen het motorcrossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zogenaamde ‘wilde crossen’ (op wegen en paden en ‘off the road’) en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.
Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:33 van toepassing.
De redactie van artikel 5:33 is overeenkomstig het systeem van artikel 5:32. Op grond van het eerste lid van artikel 5:33 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op grond van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan tevens regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

Maatregelen
Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het ‘wildcrossen’ of overlastgevend ruiter- en fietsverkeer in natuurgebieden gaat het in feite om een meer algemeen vraagstuk: Welke maatregelen kunnen genomen worden om ter bescherming van het milieu en ter voorkoming van overlast gemotoriseerd verkeer, ruiter- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?
Een mogelijkheid om het weggebruik door de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbeperkende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving.
Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen (zie artikel 18 van de WVW 1994).
Volgens de WVW 1994 kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan indien deze maatregelen de veiligheid op de weg verzekeren, weggebruikers en passagiers beschermen, strekken tot het in stand houden van de weg en de bruikbaarheid van de weg waarborgen, de vrijheid van het verkeer waarborgen, strekken tot voorkoming of beperking van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade, strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden en tenslotte een doelmatig of zuinig energieverbruik bevorderen (artikel 2, eerste tot en met derde lid, van de WVW 1994). De WVW geeft derhalve ook mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen.
Regulering van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden dient te geschieden op basis van de WVW 1994 door middel van een verkeersmaatregel. Hierbij moet het dan gaan om een regeling ten aanzien van het gebruik van wegen in de zin van de WVW 1994.
Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVW 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.
Hierbij moet in het oog worden gehouden dat met betrekking tot het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden. Indien er reeds een provinciale regeling bestaat

inzake de beperking van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling – deels – strekt ter bescherming van dezelfde belangen, zal – althans indien een gemeente geheel of gedeeltelijk gelegen is in een 'natuurgebied' als bedoeld in de provinciale verordening – de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening moeten worden afgebakend.

Maatregelen op basis van de Wegenwet/feitelijke sluiting en sluiting krachtens artikel 461 van het WvSr
Ook langs feitelijke en privaatrechtelijke weg zou men kunnen komen tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit bepaalde natuurgebieden.
In de eerste plaats valt te denken aan het plaatsen van palen, klap- of draaihekjes bij de toegangen tot de in zo'n gebied gelegen wegen. De eigenaar van een weg zal men het recht tot het nemen van zodanige maatregelen niet kunnen ontzeggen.

Hoe zit dit echter als deze weg is aan te merken als een openbare weg in de zin van de Wegenwet? Hiervoor is ingegaan op de beperkingen in het gebruik van een openbare weg als gevolg van het beperkt openbaar rechtskarakter van die weg. Openbare wegen in natuurgebieden zullen veelal - op grond van de gesteldheid van de weg of op grond van het gebruik dat van de weg pleegt te worden gemaakt - een zodanig beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ook ten aanzien van deze openbare wegen zal de eigenaar deze beperking feitelijk mogen realiseren door het plaatsen van klap- en draaihekjes, palen en dergelijke bij de toegangen tot die wegen en wel zodanig dat alleen voetgangers en fietsen vrij kunnen passeren. Aan deze handelwijze kleeft een aantal bezwaren.
Deze handelwijze is niet toepasbaar ten aanzien van openbare wegen die niet een beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ingevolge het bepaalde in artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet dienen de rechthebbende en de onderhoudsplichtige dan alle verkeer over de openbare weg te dulden. De VNG tekent hierbij nog aan dat het gedeeltelijk – bijvoorbeeld alleen voor gemotoriseerd verkeer – onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer niet mogelijk is (KB 26-09-1955, AB 1956, p. 357).

KB 11-05-1982, AB 1982, 378. Ook is het volgens de Kroon niet mogelijk een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken om hem vervolgens weer onmiddellijk open te stellen voor bijvoorbeeld voetgangers en fietsers. Een dergelijke maatregel kan wel door middel van een verkeersbesluit worden genomen, zoals hiervoor is beschreven.
Ook mag verwacht worden dat het onttrekken van een aantal in het buitengebied gelegen wegen aan het openbaar verkeer op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers.
Verder merkt de VNG ten aanzien van het afsluiten van wegen door middel van hekjes en slagbomen nog op, dat de bereikbaarheid van bos- en natuurgebieden voor de brandweer en in verband met onderhoudswerkzaamheden zal verslechteren. Bovendien zullen slagbomen gemakkelijk geopend kunnen worden. Ten slotte is het plaatsen van hekjes, slagbomen en dergelijke een kostbare aangelegenheid.
Men zou in de tweede plaats kunnen denken aan het plaatsen bij de toegangen tot de wegen in een bepaald natuurgebied van borden waarop de toegang voor motorvoertuigen en bromfietsen voor onbevoegden krachtens artikel 461 van het WvSr wordt verboden: "Verboden toegang voor....; artikel 461 van het WvSr".
Deze methode kan echter niet worden toegepast, indien het gaat om openbare wegen in de zin van de Wegenwet. Zie HR 21-06-1966, ECLI:NL:PHR:1966:AC4668 (Bromfietsverbod Sneek) en HR 23-12-1980, AB 1981, 237 (rijverbod Schiermonnikoog).

Sommige gemeentebesturen hebben de volgende aanpak tot wering van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden overwogen:
a. onttrekking van de openbare wegen ('openbaar' in de zin van de Wegenwet) aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 en verder van de Wegenwet voorgeschreven procedure; en aansluitend daaraan:

b. geslotenverklaring op privaatrechtelijke basis van de wegen in dat gebied voor (recreatief) gemotoriseerd verkeer, namelijk door het plaatsen van borden ‘Verboden toegang voor..., artikel 461 Wetboek van Strafrecht’.

Aan deze aanpak wordt om twee redenen de voorkeur gegeven:
De Wegenwet zou zich er tegen verzetten dat wegen die voor al het verkeer openbaar zijn, ter behartiging van andere belangen dan verkeersbelangen bij verordening voor het gemotoriseerd verkeer gesloten zouden worden. Of deze opvatting juist is, is de vraag.
Artikel 461 van het WvSr is niet op openbare wegen van toepassing.
Deze aanpak stuit overigens ook op bezwaren, met name in die gevallen waarin de wegen niet in eigendom zijn bij de overheid. De overheid is dan immers van de particuliere eigenaren afhankelijk, met name waar het de geslotenverklaring voor gemotoriseerd verkeer betreft. Bovendien is de toegankelijkheid van dergelijke wegen voor het publiek niet meer verzekerd, indien deze wegen eenmaal aan het openbaar verkeer zijn onttrokken. De particuliere eigenaar zou zijn weg immers ook voor alle publiek, dus ook voor voetgangers en fietsers, kunnen afsluiten. De overheid bezit dan geen machtsmiddelen om daartegen op te treden. Deze machtsmiddelen bezit zij wél ten aanzien van wegen die – zij het ook beperkt – voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn in de zin van de Wegenwet.
Zie ABRvS 25-03-1982, AB 1983, 64 (Helmond) en 05-11-1982, Gst. 1983, 6745, 10 (Wittem). Blijkens deze uitspraken kan (en moet!) de gemeentelijke overheid de onderhouds- en de duldingsplicht van de eigenaar van een openbare weg met toepassing van bestuursdwang afdwingen, indien deze plicht wordt verzaakt.
Men kan – zoals hierboven reeds bleek – aan genoemde consequenties niet ontkomen door een weg slechts beperkt aan het openbaar verkeer te onttrekken, in die zin dat hij alleen openbaar zal zijn voor bepaalde categorieën verkeersdeelnemers. Bovendien, ook al zou een weg een beperkt openbaar rechtskarakter hebben, dan nog zou artikel 461 van het WvSr. waarschijnlijk niet toepasselijk kunnen zijn.
Hiervoor werd er reeds op gewezen dat de hele onttrekkingsprocedure tijdrovend is en dat de onttrekking op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers. Zou men de hier bedoelde methode toepassen, dan zou het in ieder geval noodzakelijk zijn voor de onttrekking aan het openbaar verkeer met de particuliere eigenaren duidelijke afspraken te maken en deze schriftelijk vast te leggen. Overigens moet de onttrekking van een openbare weg aan het openbaar verkeer onvoorwaardelijk geschieden en zonder tijdsbepaling (circulaire van de minister van verkeer en waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten, BS 1933, nrs. 203 en 245, WGB 1933, p. 225).

Verordening stiltegebieden
Provinciale staten dienen op grond van artikel 1.2 van de Wm een verordening op te stellen die onder andere regels bevat inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden.
Volgens de model-PMV is het onder meer verboden een aantal toestellen te gebruiken binnen het milieubeschermingsgebied. Het is ook verboden om met een motorvoertuig met draaiende verbrandingsmotor de openbare weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen en terreinen te verlaten.
Toertochten voor motorvoertuigen of een wedstrijd als bedoeld in artikel 10 van de WVW 1994 zijn niet toegestaan.

Jurisprudentie
- Vz. ARRS 30-08-1990, AB 1991, 432. Wanneer wordt overgegaan tot het aanwijzen van een natuurgebied, waarbinnen gemotoriseerd verkeer verboden is, zoals in deze bepaling bedoeld, is het verstandig te bezien in hoeverre een overgangsregeling noodzakelijk is voor personen die - al dan niet bedrijfsmatig - met een motorvoertuig gebruik maken van dit natuurgebied. Vanwege het ontbreken van een overgangsregeling trof de Voorzitter van de ARRS een voorlopige voorziening, waarbij aan belanghebbende alsnog een tijdelijke ontheffing werd verleend.

Afdeling 8. VUURVERBOD

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

In deze toelichting wordt allereerst uitgebreid ingegaan op de wetgeving voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen, geregeld in de artikelen 10.2, eerste lid, en 10.63, eerste lid, van de Wm.
Artikel 10.63, eerste lid, van de Wm 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.

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen als geregeld in artikel 10.2, eerste lid, en 10.63, eerste lid, van de Wm
In de circulaire van 27 maart 2002 aan de provincies en gemeenten van het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stcrt. 2002, 65) is aandacht besteed aan het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

Voor welke afvalstoffen kan er een ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm worden gegeven en wat is de reikwijdte van de wet?
Uit de kamerbehandeling blijkt dat de ontheffing kan worden verleend voor de volgende zaken:
- vreugdevuren, zoals paas- en oudejaarsvuren.
- instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, in het kader van klein landschapsbeheer.

De minister gaf tegenover de Kamer voorts aan dat fruitsnoeihout en aardappelloof onder de ontheffing zouden kunnen vallen. Hij sprak in zijn algemeenheid over hout dat men van bomen of struiken afhaalt om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen. Ook riet zou ons inziens hieronder kunnen vallen. Voor welke gevallen er nog meer een ontheffing kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de lokaal specifieke situatie, bijvoorbeeld indien er sprake is van een heidegebied of specifieke beplanting. Op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm is het in ieder geval verboden ontheffing te verlenen voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Verder is het meeverbranden van allerlei afvalstoffen (banden, verf, afgewerkte olie) verboden.
Artikel 10.2 van de Wet milieubeheer ziet alleen toe op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit betekent dat, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm, het verbrandingsverbod hierop niet van toepassing is. Hiervoor geldt namelijk een ander wettelijk regiem. De verbranding van afvalstoffen binnen een inrichting dient enerzijds te worden geregeld in de milieuvergunning of wordt anderzijds geregeld in een van de zogenaamde artikel 8.40 Wm-Besluiten, waarin algemene milieuregels zijn opgenomen voor homogene bedrijfscategorieën.
Tevens dient rekening gehouden te worden met de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk GFT-afval op grond van artikel 10.21 van de Wm. GFT-afval, afkomstig van huishoudens, dient in de eerste plaats door de burger te worden aangeboden aan de aangewezen inzameldienst. Het buitengebied wordt door gemeenten soms vrijgesteld van de inzamelplicht in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. In deze gevallen kan een ontheffing voor het verbranden van tuinafval worden gerechtvaardigd. Voor wat betreft stedelijke of bebouwde komgebieden, is het verlenen van een ontheffing minder gerechtvaardigd. Immers, de gemeente draagt zorg voor inzameling van huishoudelijk tuinafval en ook grof tuinafval, een ontheffing voor het verbranden van snoeihout, lijkt daarmee niet wenselijk.
Benadrukt dient te worden dat het aan het bevoegde gezag is om zelf invulling te geven aan het ontheffingenbeleid. Dit geldt zeker ook voor een absoluut verbrandingsverbod. Ook al geeft de Wm de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen, dit betekent niet dat een

gemeente ook verplicht is dit te doen. Gemeenten kunnen dus – óók onder het regiem van de Wm – een absoluut stookverbod blijven hanteren. Het verdient aanbeveling om een absoluut stookverbod in een beleidsnota of milieubeleidsplan vast te leggen.
Het verdient sterk de aanbeveling om het ontheffingenbeleid schriftelijk vast te leggen in bijvoorbeeld beleidsregels. Op deze manier beschikt het bevoegde gezag over een duidelijk afwegingskader, op grond waarvan de beslissing om een ontheffing te verlenen kan worden gebaseerd.

Welke voorschriften kunnen worden verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm?
Aan een ontheffing kunnen de volgende voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan het voorschrift dat:
- het stoken geen gevaar, schade of hinder mag opleveren voor de omgeving;
- de houder van de ontheffing tijdens de verbranding voortdurend ter plaatse aanwezig dient te zijn en zorg dient te dragen voor een goed brandend vuur, zodat zo min mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt;
- de verbranding niet mag plaatsvinden in de periode tussen zonsondergang en zonsopgang;
- verbranding slechts mag plaatsvinden met inachtneming van een bepaalde afstand tot bouwwerken;
- van de voorgenomen verbranding de gemeente of de alarmcentrale van de regionale brandweer, ten minste één uur voor de verbranding telefonisch moet worden geïnformeerd.

In de ontheffing op grond van de Wm kunnen ook voorschriften worden opgenomen over bodembeschermende voorzieningen en maatregelen. Veel gemeenten eisen een bodembeschermende voorziening, bijvoorbeeld een betonplaat of zandbed. De grondslag van een dergelijk voorschrift is in dit geval artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. Het verdient de aanbeveling om in de ontheffing ook een verwijzing naar de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming op te nemen.

Hoe kan het beste worden omgegaan met gevallen van bestrijding van bepaalde ziektes?
In enkele gevallen, bijvoorbeeld bij de bestrijding van bepaalde ziektes is het noodzakelijk op korte termijn passende maatregelen, zoals het verbranden van de zieke bomen, te nemen. De procedure van ontheffingverlening duurt in deze gevallen te lang om telkens een ontheffing te verlenen. Daarom zou voor deze gevallen de ontheffing bij voorbaat verleend kunnen worden, waarbij in de ontheffing nauwkeurig wordt aangegeven in welke gevallen en onder welke omstandigheden van de ontheffing gebruik mag worden gemaakt. Een aantal gemeenten eist bijvoorbeeld een verklaring van de Plantenziektekundige dienst van de NVWA. Als voorschrift kan worden opgenomen dat in geval van verbranding van met ziekte aangetast hout, besmet en niet-besmet snoeihout zoveel mogelijk moet worden gescheiden.

Kan een ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm voor onbepaalde tijd worden verleend?
Nee, volgens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hangt de beantwoording van deze vraag samen met het karakter van de ontheffing. Het gaat om een ontheffing van een wettelijk verbod of een uitzondering op de regel. Het verlenen van een ontheffing voor onbepaalde tijd verhoudt zich hiermee per definitie niet. Het zou daarmee een soort vergunningstelsel worden. Een ontheffing zal derhalve altijd voor een bepaalde tijd verleend moeten worden. De precieze omvang voor een bepaalde tijd is onder andere afhankelijk van de invulling van het in artikel 10.63, tweede lid, van de Wm opgenomen criterium. Na verloop van tijd kunnen er bijvoorbeeld mogelijkheden komen om de betreffende afvalstoffen op een hoogwaardiger wijze te verwerken in plaats van te verbranden. Tevens is de looptijd van de ontheffing afhankelijk van de formulering van de ontheffing zelf. Naarmate bijvoorbeeld de tijdsperiode waarin verbrand mag worden exacter in de ontheffing staat geformuleerd

(bijvoorbeeld twee keer veertien dagen in de nader omschreven periode, bijvoorbeeld het snoeiseizoen met melding aan de gemeente) is het volgens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat denkbaar dat een ontheffing voor maximaal drie jaar wordt verleend. Als de periode niet exact staat omschreven, stuit een dergelijke looptijd van een ontheffing op bezwaren. Er zijn dus verschillende mogelijkheden voor de duur van een ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. Variërend van bijvoorbeeld een ontheffing per keer tot een jaarlijkse ontheffing tot een ontheffing voor een periode van drie jaar. Gemeenten hebben dus de beleidsvrijheid om zelf de duur van een ontheffing te bepalen.

De aanvullende werking van artikel 5:34
Benadrukt wordt dat voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen altijd een ontheffing nodig is op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. 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, eerste lid, van de Wm 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 Wm aan. Voor artikel 5:34 betekent dit concreet het volgende. Artikel 5:34, tweede lid, biedt de mogelijkheid om – naast de ontheffing op grond van de Wm – 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 Wm. 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. De weigeringsgronden worden genoemd in het vierde lid.

Kan de ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm en de ontheffing op grond van artikel 5:34, tweede lid, worden gecombineerd tot één te verlenen ontheffing?
Er is een aantal argumenten 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, eerste lid, van de Wm wordt strafbaar gesteld in de WED, terwijl overtreding van artikel 5:34 strafbaar wordt gesteld op grond van artikel 154 van de Gemeentewet.
Het verschil in wettelijke grondslag (Wm versus Gemeentewet), het verschil in toetsingskader (milieu versus openbare orde) en het verschil in strafbaarstelling (WED 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, eerste lid, van de Wm wordt geweigerd, wat betekent dit voor de ontheffing op grond van artikel 5:34?
Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op grond van artikel 5:34. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op grond van artikel 5:34 kan in dit geval namelijk nooit worden verleend wegens strijd met de Wm. De aanvraag voor een ontheffing op grond van artikel 5:34 hoeft daarom niet in behandeling te worden genomen. De grondslag hiervoor is artikel 4:5 van de Awb.

Uitzonderingen artikel 5:34
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 regime van de Wm. 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. Vooral binnen de bebouwde kom kunnen klachten ontstaan over overlast of hinder door met name terrashaarden en vuurkorven. De aanhef van het tweede lid biedt dus een handvat om handhavend op te treden.
De uitzonderingen betreffen een aanvulling op hogere regelgeving. Het eerste lid regelt namelijk het aanleggen, stoken of het hebben van vuur, maar in de genoemde uitzonderingsgevallen is er geen sprake van het verbranden van afvalstoffen. De gemeentelijke wetgever regelt dus een bepaalde materie (verbranden) vanuit eenzelfde motief (namelijk een milieumotief: het voorkomen van overlast of hinder) als de hogere regelgever, maar beperkt zich daarbij tot gedragingen die niet of nog niet worden bestreken door de hogere regelgeving (namelijk het verbranden van niet-afvalstoffen buiten inrichtingen).
Normaal gesproken is de afbakening tussen de Wm en de APV helder, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm. Daar waar de Wm hierop gebaseerde regels of voorschriften in een onderwerp voorziet, is er geen ruimte voor de APV.

Artikel 5.34a Verbod op het gebruik van wensballonnen
Wensballonnen zijn van kwetsbaar materiaal gemaakt en zijn een speelbal van weersomstandigheden. Een brandende wensballon kan een groot risico opleveren voor onder meer de monumentale gebouwen in de binnenstad, de overige bebouwing en de bossen. Een verbod op het gebruik van deze ‘vliegende kaarsen’ elimineert het risico.

Overigens geldt het verbod niet alleen met Oud en Nieuw, maar gedurende het gehele jaar.

Afdeling 9. ASVERSTROOIING

Artikel 5:35 Definitie
Volgens de Wet op de lijkbezorging kunnen verstrooiingen door of op last van de houder van een crematorium of de houder van een plaats van bijzetting alleen plaatsvinden op het terrein dat daartoe permanent is bestemd. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de as op open zee verstrooid wordt. Zie verder voor een uitgebreide toelichting VNG ledenbrief Lbr. 97/232 van 28 januari 1998 (Verstrooien crematie-as en modelbepalingen APV (07)).

Artikel 5:36 Verboden plaatsen
Asverstrooiing is om uiteenlopende redenen niet op alle plaatsen even wenselijk. Dit geldt zeker voor plaatsen waar de as niet of nauwelijks in de bodem kan worden opgenomen en door de wind kan gaan dwarrelen. Dit speelt met name een rol op stoepen, straten, pleinen en dergelijke. Daarom is er een verbod opgenomen voor het verstrooien van as op de verharde delen van de weg. Gezien de mogelijke overlast die asverstrooiing op straten en dergelijke kan opleveren voor derden en de kans op het snelle verwaaien van de as, is het overigens niet waarschijnlijk dat nabestaanden de verharde delen van de weg zullen uitkiezen als plaats om de as te verstrooien. Het verbod zal dus naar verwachting geen wezenlijke beperking opleveren voor nabestaanden.

Onder ‘verboden plaatsen’ kan de gemeente, uiteraard gemotiveerd, plaatsen invullen waarvan zij zegt dat het niet wenselijk is dat daar as wordt verstrooid, hieronder begrepen het openbare water of delen daarvan.
Het is mogelijk dat het op bepaalde terreinen (vanwege daar te houden evenementen bijvoorbeeld) slechts tijdelijk onwenselijk is om as te verstrooien. Daarom is een mogelijkheid

opgenomen voor burgemeester en wethouders om in die gevallen een terrein tijdelijk, in verband met die bijzondere omstandigheden, te onttrekken aan de mogelijkheid om er as op te verstrooien.

Artikel 5:37 Hinder of overlast
Het verstrooien van as is een emotionele gebeurtenis. Zowel voor nabestaanden als voor omstanders die ermee worden geconfronteerd. Het is daarom van belang dat omstanders geen hinder ondervinden van de activiteit op zich en van de as die na de activiteit wordt achtergelaten. Een typerend voorbeeld is het verstrooien van as in de nabijheid van een groep mensen, terwijl er een stevige bries die kant uitwaait. Dit levert vanzelfsprekend een onwenselijke situatie op. Ook tot enige tijd na de verstrooiing kan as, bijvoorbeeld op de hiervoor aangegeven wijze, hinder opleveren voor omstanders. Daar moet tijdens het verstrooien rekening mee worden gehouden. Dit kan door de as bijvoorbeeld over een groter oppervlak te verspreiden, zodat deze eerder in de bodem wordt opgenomen. Een ander voorbeeld in dit geval is het verstrooien vanaf een gebouw of vanaf een balkon. Er zijn genoeg situaties denkbaar waarin dit hinder oplevert voor het publiek.
Overigens is uit de toelichting bij de wijziging van de Wet op de lijkbezorging van 26 maart 1998 af te leiden dat het waarnemen door omstanders van de handeling op zich geen hinder oplevert. Door de wet op het punt van asverstrooiing te verruimen heeft de wetgever bewust aanvaard dat het publiek geconfronteerd kan worden met incidentele verstrooiing.

Hoofdstuk 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Handhaving algemeen
Handhaving is elke handeling die erop gericht is de naleving door anderen van rechtsregels te bevorderen. De belangrijkste redenen voor een goede handhaving zijn in het kort de volgende.
Door een goede handhaving zal de overheid uiteindelijk in steeds grotere mate het door haar beoogde doel bereiken. Door handhaving kan de achteruitgang van de kwaliteit van de samenleving worden tegengegaan. De rechtszekerheid en de gelijke behandeling van burgers dienen te worden gewaarborgd. Dit kan door een goed handhavingsbeleid te voeren. De relatie van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid met handhaving wordt verder uitgediept. De geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders zullen het ambtelijk en maatschappelijk draagvlak vergroten.
Handhaving kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk zijn. Hoofdstuk 5 van de Awb bevat een opsomming van de aan het bestuursorgaan toekomende sancties en regels die bij de toepassing van de sancties in acht genomen moeten worden. Hierna worden deze sancties en regels toegelicht. Ook is er een korte introductie tot de strafrechtelijke handhaving opgenomen.

Strafrechtelijke handhaving
Het strafrecht en het bestuursrecht worden elk op een geheel eigen wijze genormeerd. In artikel 1:6 van de Awb is bepaald dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten noch op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het handelen van strafrechtelijke organen wordt genormeerd door de regels van het Wetboek van Strafrecht en door de diverse bijzondere wetten, waarin de geldende materiële normen zijn verwoord en waarin soms ook van de algemene strafvordering afwijkende strafprocessuele bevoegdheden zijn opgenomen, en het Sv, dat algemene regels van strafprocesrecht bevat, bevoegdheden in het leven roept en de grenzen van de bevoegdheden bepaalt.

Op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Op grond van deze algemene politietaak, alsmede op grond van de last die in de artikelen 141 en 142 van het Sv aan de aldaar genoemde ambtenaren wordt gegeven om

strafbare feiten op te sporen, kunnen opsporingsambtenaren onderzoek doen. Een opsomming van de daarbij te hanteren methoden ontbreekt. Algemene opsporingsmethoden zijn niet in het Sv geregeld. Er zijn wel bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld. Dit zijn observatie, infiltratie, de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, het onderzoek doen in een besloten plaats zonder toestemming van de rechthebbende, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het onderzoek van telecommunicatie en het stelselmatig volgen of waarnemen.

Opsporingsambtenaren kunnen, naast dat zij bevoegd zijn opsporingshandelingen te verrichten, ook bevoegd zijn tot het uitoefenen van controlebevoegdheden die in bijzondere wetten worden toegekend. Op grond van artikel 160 van de WVW 1994 bijvoorbeeld kan een ambtenaar de bestuurder van een voertuig vorderen zijn voertuig te doen stilhouden, terwijl het vijfde lid van het artikel bepaalt dat de bestuurder op eerste vordering van de opsporingsambtenaar verplicht is medewerking te verlenen aan een ademonderzoek. Als een bevoegde ambtenaar van deze bevoegdheid gebruikmaakt en de ademtest wijst een te hoog alcoholpromillage uit, dan is er een verdenking ontstaan en gaat controle over in opsporing.

In het bestuursrecht worden de sancties opgelegd door een bestuursorgaan. De rechter speelt in het bestuursrecht pas een rol indien een belanghebbende, na bezwaar of administratief beroep, beroep instelt bij de rechter. De rechter speelt in het strafrecht een centrale rol.

Bestuursdwang, dwangsom en gedogen
Omtrent de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bepaald artikel 5:4 Awb dat een bestuurlijke sanctie pas kan worden opgelegd voor zover de bevoegdheid daartoe bij of krachtens de wet is verleend en de overtreding en de sanctie hierop bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.
De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.
In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: de herstelsanctie, inhoudende:
a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het feitelijk handelen omvat onder meer: het doen wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.
Het opleggen van een last onder bestuursdwang is dus zuiver gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie. Dit heeft dus een herstellende werking en heet daarom ‘reparatoire sanctie’ of in termen van de Awb: een herstelsanctie (artikel 5:2, eerste lid, onder b).
Onder overtreding van een voorschrift wordt verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:1, eerste lid, van de Awb). Daaronder valt dus ook het niet nakomen van voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld geluidsvoorschriften bij een milieuvergunning.
In artikel 5:32 van de Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, ook bevoegd is om een dwangsom op te leggen. Het opleggen van een dwangsom is een middel om de overtreder door het opleggen van een last om te betalen, te bewegen de overtreding te beëindigen. Bijna vanzelfsprekend hoort hier de vraag bij welk instrument het geschiktst is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken. Deze vraag zal steeds beantwoord moeten worden aan de hand van feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. De wet laat zich hier niet over uit. Wel

is in artikel 5:6 van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan geen herstelsanctie oplegt zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Met andere woorden: een combinatie van bestuursdwang met last dwangsom is niet mogelijk.

De eerste stap in een handhavingscyclus zal zijn dat een overtreding plaatsvindt dan wel gaat plaatsvinden. Dat betekent dat er een onderzoek moet worden gedaan. Met behulp van de toezichtsbevoegdheden wordt de situatie onderzocht. Hiervan zal de ambtenaar een rapport van bevindingen moeten opmaken. Het is belangrijk dat een dergelijk rapport van foto's of ander bewijsmateriaal wordt voorzien. Bij de voorbereiding van een besluit moet immers worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het kan een keuze zijn van het bestuursorgaan om niet over te gaan tot handhaven. De met de wet strijdige situatie wordt dan gedoogd. Is een bestuursorgaan op de hoogte van de overtreding, maar wordt er geen actie nomen, dan is er sprake van passief gedogen. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid, geen absolute verplichting. Een gemeente heeft dus de mogelijkheid om het belang van de handhaving door middel van bestuursdwang af te wegen tegen andere belangen, zoals de mogelijkheid om een andere bestuursrechtelijke sanctie in te zetten of over te gaan tot het gedogen. Deze vrijheid is echter betrekkelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat. Bijvoorbeeld: ABRvS 22-03-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934 (Dwangsom Camping Nunspeet). Enkel in geval van bijzondere omstandigheden kan van handhavend optreden worden afgezien. Het is goed dit te beseffen. Indien er namelijk een veelheid aan regelgeving binnen een gemeente bestaat, en de gemeente wordt op handhaving van die regels aangesproken, is zij in beginsel dus verplicht hier gevolg aan te geven. De handhaafbaarheid speelt dus een grote rol bij het opstellen van regels. Een duidelijk handhavingsbeleid is hierbij eveneens onontbeerlijk. Zeker als er een handhavingsachterstand moet worden ingelopen, is het van groot belang om in het handhavingsbeleid vast te leggen hoe de prioriteiten zijn bepaald.

Bestuursrechtelijk instrumentarium gemeenten
Gemeenten hebben in het kader van toezicht en handhaving een aantal bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking. Voor de bestuursrechtelijke instrumenten waarover gemeenten beschikken geldt een scheiding in sancties die erop zijn gericht de ontstane situatie in de gewenste situatie te herstellen (herstelsancties) en sancties die primair zijn bedoeld om bestraffend op te treden (punitieve sancties).

Bij de herstelsancties gaat het om de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Deze sancties kunnen alleen worden ingezet in situaties waarin herstel daadwerkelijk mogelijk is, zoals het terugbrengen van een bouwwerk in de oorspronkelijke staat. Het intrekken van een begunstigend besluit (vergunning, ontheffing, subsidie) is een voorbeeld van een herstelsanctie die vaak gevoeld wordt als een punitieve sanctie. De meeste normen uit de APV die verloederingsfeiten en onveiligheidsgevoelens van burgers moeten tegengaan lenen zich niet voor handhaving via dwangsom of bestuursdwang. Of het herstel is feitelijk niet mogelijk (denk aan geluidsoverlast), óf het herstel zélf, dan wel de controle daarop, leveren problemen op (denk aan een last onder dwangsom tot het niet meer voortijdig plaatsen van vuilniszakken op straat, die wekelijks gecontroleerd zou moeten worden).

Op 14 januari 2009 zijn de BBOOR en het bijbehorende Besluit (AMvB) in werking getreden. De BBOOR is neergelegd in de artikelen 154b en verder van de Gemeentewet. De wet geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de Afvalstoffenverordening. Het is een punitieve sanctie.

Het betreft een zelfstandige bevoegdheid waarbij de raad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van voorschriften uit de APV die strafbaar zijn gesteld en die niet bij AMvB zijn uitgezonderd. Ook overtreding van voorschriften uit de Afvalstoffenverordening die strafbaar zijn gesteld en die zijn genoemd in de AMvB kunnen bestuurlijk worden beboet. Heeft een gemeente de bestuurlijke boete ingevoerd dan kan zij te allen tijde besluiten de bestuurlijke boete weer af te schaffen. Een besluit van de raad tot intrekking van het besluit tot invoering van de bestuurlijke boete treedt echter niet eerder in werking dan na twaalf maanden na de bekendmaking van het intrekkingsbesluit.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend of door het college, of door de burgemeester, namelijk indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels die de burgemeester uitvoert.
Tegen de boeteoplegging kan conform de rechtsgang van de Awb bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De boete dient door een bestuurlijk toezichthouder in dienst van de gemeente te worden opgelegd, die tevens BOA in het kader van de identificatieplicht is. Mandateren van deze bevoegdheid aan particuliere toezichthouders is niet toegestaan. De eis dat de toezichthouder tevens BOA is, complementeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet voldaan worden aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als BOA en hiervan een proces-verbaal opmaken.
De opbrengsten van de boeten komen toe aan de gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de incasso en de registratie van opgelegde boeten.
In gemeenten waar gekozen wordt voor invoering van de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de kleine ergernissen het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Daarbij zal de lijn zijn dat waar gekozen is voor bestuurlijke beboeting, de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan kleine ergernissen en het bestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd om, waar nodig, strafrechtelijk op te treden tegen de overtreding van de APV-normen.

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 overlast’ 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.
Het Ministerie van Justitie en Veiligheid kent in overleg met het OM deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257b van het WvSv is op dit moment de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om (middels een BOA) een 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).

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 kunnengaan.

Artikel 6:1 Sanctiebepalingen
Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Artikel 6:1, eerste lid, regelt dat het niet-naleven van de in de APV genoemde voorschriften of beperkingen die aan een vergunning of een ontheffing zijn verbonden een strafbaar feit oplevert.

De op te leggen straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het WvSr zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt € 415 en van de tweede categorie € 4.150. Het is overigens uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de raad gekozen boetecategorie. Hierbij dient de rechter op grond van artikel 24 van het WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het wettelijk minimum van de geldboete bedraagt op grond van artikel 23, tweede lid, van het WvSr € 3. De Gemeentewet heeft aan de raad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste óf de tweede categorie. De raad heeft daarbij de ruimte om binnen de verordening onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. Uiteraard kan in de APV ook worden gekozen voor een enkele strafmaat. De gemeente verliest dan echter de mogelijkheid om scheiding aan te brengen tussen lichte en zwaardere overtredingen. Het is niet mogelijk om van de indeling in boetecategorieën af te wijken, bijvoorbeeld door een maximumboete van € 1000 te stellen.

Strafbaarheid rechtspersonen
Op grond van artikel 91 juncto 51 van het WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van de sanctiebepaling. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie “indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat” (artikel 23, zevende en achtste lid, van het WvSr). Dat betekent dat voor overtredingen van de APV door een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid heeft een boete van de derde categorie op te leggen € 8.300).

Uitgangspunten bij een keuze tussen de tweede en de eerste geldboetecategorie
Het is niet goed mogelijk om algemene criteria te geven voor de vraag of een overtreding van een gemeentelijke verordening bedreigd moet worden met een boete van de eerste (lichte overtredingen) dan wel de tweede categorie. De opvatting van de raad over de ernst van bepaalde overtredingen is hiervoor maatgevend. Wel kunnen enkele algemene uitgangspunten worden genoemd:

a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de overtredingen die de raad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens dient er bij de vaststelling van de strafhoogte rekening te worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere bestraffing verdienen. Het komt nog wel eens voor dat de rechter er behoefte aan heeft, voor bijvoorbeeld bepaalde baldadigheidsdelicten - waarop in het algemeen een zware straf niet past - met het oog op de algemene preventie, een zwaardere straf op te leggen. Desondanks blijft het gewenst om na te gaan welke overtredingen in de eigen gemeentelijke verordeningen in aanmerking komen voor onderbrenging in de eerste categorie.
b. Op milieuovertredingen, met name overtredingen die ook door rechtspersonen kunnen worden gepleegd, wordt veelal een boete van tweede categorie gesteld.
c. Indien aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de raad kiest voor een geldboete van de eerste categorie indien de provinciale regelgever daar ook voor heeft gekozen. Een voorbeeld. In een provinciale landschapsverordening is het verboden om zonder vergunning buiten de bebouwde kom op of aan onroerend goed commerciële reclames aan te brengen of te hebben. In een APV is, uit hoofde van hetzelfde motief, eenzelfde verbod opgenomen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Zou nu overtreding van het provinciale

voorschrift worden bedreigd met een geldboete volgens de eerste categorie, terwijl op overtreding van het gemeentelijk voorschrift een geldboete is gesteld volgens de tweede categorie, dan zouden voor identieke gedragingen verschillende maximumstraffen gelden (€ 415 buiten de bebouwde kom; € 4.150 binnen de bebouwde kom). Overigens staat het de raad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.

d. Indien de raad aanvullend optreedt ten opzichte van een rijksregeling, kan net als bij de provincie als uitgangspunt worden genomen dat het Rijk wordt gevolgd bij de keuze van de boetecategorie. Zo zijn in elke APV wel bepalingen opgenomen die een aanvulling zijn op overtredingen waar Boek III WvSr een boete van eerste categorie op stelt. Het betreft veelal artikelen die beogen overlast en baldadigheid tegen te gaan. De volgende APV-bepalingen kunnen worden aangemerkt als een dergelijke aanvulling.

1. De artikelen 2:47 tot en met 2:50, voorschriften die baldadigheid en overlast beogen tegen te gaan. Dit zijn aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en 426bis van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen).
2. Artikel 4:6 is een aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

Zo is ook in verschillende APV's (zie artikel 5:32 (Crossterreinen)) als aanvulling op artikel 10, eerste lid, van de WVW 1994 een regeling opgenomen voor het houden van wedstrijden met motorrijtuigen op andere plaatsen dan de weg en voor wedstrijden anders dan met voertuigen op of aan de weg. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de WVW 1994 is het behoudens ontheffing op grond van artikel 148 van de WVW 1994 – verboden om op de weg een wedstrijd te houden. Overtreding van dit verbod wordt bedreigd met een geldboete van de eerste categorie.

In bijzondere wetten wordt aan gemeenten vaak de bevoegdheid gegeven of de verplichting opgelegd om nadere voorschriften vast te stellen. Ook de strafbaarstelling van de overtreding van deze gemeentelijke voorschriften is veelal in deze wetten opgenomen. De opsomming in het eerste en tweede lid van dit artikel bevatten dan ook geen in deze verordening opgenomen voorschriften, op overtreding waarvan straf is bedreigd in de bijzondere wet. Dat betreft:

- artikel 2:6; overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in de artikelen 437 en 437ter van het WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie) en
- de voorschriften uit hoofdstuk 2, afdeling 5, 'Regulering paracommerciele rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Drank- en Horecawet'. Zie daarvoor het algemene gedeelte van de toelichting bij die afdeling.

Hechtenis?
Het zal zelden voorkomen dat voor overtreding van een APV-bepaling hechtenis wordt opgelegd, zeker nu ernaar gestreefd wordt de korte vrijheidsstraf nog meer terug te dringen 'ten gunste' van de geldboete. Toch is in het eerste lid van dit artikel de mogelijkheid van hechtenis opgenomen omdat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat in bepaalde (uitzondering)gevallen (bijvoorbeeld in het geval van recidive) de rechter behoefte heeft aan de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsstraf.

Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften
Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan 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 bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:4, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie

krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

Wabo
Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de WED aangeduid als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de WED anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is het derde lid toegevoegd.

Jurisprudentie
- HR 26-02-1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven). Aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en artikel 426 van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen) door gemeentelijke voorschriften zijn toelaatbaar.
- HR 26-10-1954, NJ 1954, 779 (APV Amsterdam). Het staat de gemeentelijke wetgever vrij aanvullende regelen te geven tot het tegengaan van hinderlijke geluiden. De APV-bepaling is een toegestane aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

Derde lid
In het derde lid is de bevoegdheid neergelegd een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van de regels gesteld krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's. De hoogte van deze boete is maximaal gelijk aan een geldboete van de derde categorie. Het verdient aanbeveling beleidsregels te hebben over de hoogte van de boete. Voorheen was de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen in artikel 8 van de VNG Model Brandbeveiligingsverordening 2012. Met het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen wordt in het onderwerp van de in de Brandbeveiligingsverordening neergelegde regels voorzien. De raad is ingevolge artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's nog steeds bevoegd om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's. Doordat de VNG Model Brandbeveiligingsverordening 2012 is vervallen, is de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van de krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels ondergebracht in de APV.

Artikel 6:2 Toezichthouders
In dit artikel – en eventueel krachtens dit artikel, door het college dan wel door de burgemeester – worden de toezichthouders aangewezen. Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 van de Awb). De basis voor deze aanwijzingsbevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 (handhaving) van de Awb. Daarin zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften.
Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voor zover zij bij of krachtens een bijzondere wet als zodanig zijn aangewezen. Artikel 3 van de Politiewet 2012, dat een algemene omschrijving van de politietaak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel.

Van diverse kanten is de VNG er op gewezen dat het aan te raden is dat politieambtenaren zijn aangewezen als toezichthouder. Enerzijds omdat dit voor sommige bepalingen goed aansluit op hun opsporingsbevoegdheid (inbrekerswerktuigen, bestrijding heling), anderzijds omdat daarmee hun algemene taak met betrekking tot de openbare orde tot uiting komt. Met het opnemen van deze bepaling krijgen politieambtenaren voor wat betreft de APV de beschikking over de toezichtsbevoegdheden genoemd in de artikelen 5:15 tot en met 5:19

van de Awb. Politieambtenaren combineren dan, net als dat voor BOA's het geval is, het toezichthouderschap met hun taak als opsporingsambtenaar.
Politieambtenaren kunnen in het eerste lid of krachtens het tweede lid worden aangewezen. In beide gevallen wordt geadviseerd om geen eenheids-aanduiding (bijvoorbeeld "politiefunctionarissen van de eenheid Midden-Nederland") op te nemen. Dit heeft namelijk tot gevolg dat ambtenaren van de politie van de landelijke eenheid die – ook als zij weliswaar in de betrokken regio werkzaam zijn – niet bevoegd zijn om als toezichthouder ten aanzien van de APV op te treden. In verschillende gemeenten is dit in de praktijk een probleem gebleken.
Het is van belang dat gemeenten die overwegen politieambtenaren aan te wijzen daarover in overleg treden met de verantwoordelijke korpsleiding. Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om voertuigen te doorzoeken (artikel 5:19, eerste lid, van de Awb) en een ieder is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb). Voor een toezichthouder die tevens opsporingsambtenaar is, is het van groot belang dat deze, als hij als toezichthouder iets aantreft dat leidt tot opsporing, tijdig een cautie uitdeelt. Aan opsporing hoeft de betrokkene immers, anders dan bij toezicht, niet mee te werken, en als hij daar niet tijdig op wordt gewezen kan dat gevolgen hebben voor een eventuele strafzaak.
Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoraal 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.

Legitimatieplicht toezichthouder
Een toezichthouder dient zich, indien gevraagd, te kunnen legitimeren (artikel 5:12 van de Awb). Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het in artikel 5:12, derde lid, van de Awb genoemde 'model' van het legitimatiebewijs is vastgesteld bij de Regeling model legitimatiebewijs toezichthouders Awb. Deze regeling bevat echter geen echt model, maar een opsomming van alle elementen die in ieder geval op het legitimatiebewijs moeten zijn opgenomen en een voorbeeld van een legitimatiebewijs.

Het evenredigheidsbeginsel
In artikel 5:13 van de Awb is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheid slechts uitoefenen voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Een toezichthouder kan derhalve niet te allen tijde gebruik maken van alle bevoegdheden die in de Awb standaard aan toezichthouders worden toegekend. Steeds zal de afweging gemaakt moeten worden of het voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is de aard van het voorschrift op de naleving waarvan een toezichthouder moet toezien.

Bevoegdheden toezichthouder
In de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Awb worden bevoegdheden aan toezichthouders toegekend. In artikel 5:14 van de Awb is de mogelijkheid opgenomen om aan een toezichthouder minder bevoegdheden toe te kennen. Zo is op voorhand vaak al duidelijk welke bevoegdheden voor het uitoefenen van toezicht niet relevant zijn of per definitie onevenredig.

Op basis van artikel 5:15 van de Awb is een toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. 'Plaats' is daarbij een ruim begrip en omvat niet alleen erven en andere (bedrijfs)terreinen, maar ook (bedrijfs)gebouwen. Dat de Awb een uitzondering maakt voor het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner vloeit voort uit het in artikel 12 van de Grondwet vastgelegde 'huisrecht'. Op grond hiervan is voor het binnentreden van woningen zonder

toestemming van de bewoner steeds een grondslag in een bijzondere wet vereist. Voor de handhaving van gemeentelijke verordeningen is de basis voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner gelegd in artikel 149a van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel kan aan toezichthouders deze bevoegdheid worden toegekend, indien het gaat om het toezicht op de naleving 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 wordt deze bevoegdheid aan toezichthouders toegekend. In de Awbi zijn de vormvoorschriften gegeven die bij het binnentreden van een woning in acht genomen moeten worden. In de toelichting op artikel 6:3 wordt nader op de Awbi ingegaan.

De bevoegdheid tot het betreden van plaatsen houdt niet tevens in de bevoegdheid tot het doorzoeken van die plaatsen. De Awb geeft toezichthouders dus niet de bevoegdheid om willekeurig kasten, laden en andere bergplaatsen te openen. In gevallen waarin die bevoegdheid niettemin noodzakelijk is, dient deze te worden verschaft door de bijzondere wetgever.
Artikel 5:16 van de Awb geeft de toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Op grond van artikel 5:20 van de Awb is een ieder ook verplicht deze inlichtingen te verstrekken, behoudens een aantal uitzonderingen dat terug te voeren is op het beroepsgeheim.

In de artikelen 5:17 tot en met 5:19 van de Awb worden aan toezichthouders de bevoegdheden verleend om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en om zaken en vervoermiddelen te onderzoeken.

Bijzondere wetten
Bijzondere (medebewinds)wetten die de raad bevoegd verklaren of verplichten tot het maken van verordeningen (zoals de Wm, de Woningwet en – in relatie tot de APV in het bijzonder van belang – de DHW), kunnen op het punt van de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren een eigen regeling bevatten. Die aanwijzing heeft doorgaans tot gevolg dat de aangewezen ambtenaar bepaalde (toezicht)bevoegdheden krijgt.
Zo krijgen in artikel 42 van de DHW de toezichthouders die belast zijn met het toezicht op het bepaalde bij en krachtens die wet (het gaat hier ook om hoofdstuk 2, afdeling 5, ‘Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Drank- en Horecawet’) eveneens de bevoegdheid om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als daar alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan particulieren of als zij vermoeden dat dat daar gebeurt.

Toezicht en opsporing
De meeste bepalingen van de APV bevatten ge- en verboden. Op de naleving hiervan dient te worden toegezien en bij overtreding dient te worden opgetreden. Dit kan op twee manieren gebeuren: bestuursrechtelijk – door onder andere het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom – en strafrechtelijk. Voor beide vormen van handhaving dienen personen te worden aangewezen met toezichthoudende respectievelijk opsporingsbevoegdheden. Alleen voor de aanwijzing van de toezichthouders is een bepaling opgenomen in de APV. De opsporingsambtenaren worden aangewezen in de artikelen 141 en 142 van het WvSv.
Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is van belang, aangezien er een onderscheid bestaat, zowel naar inhoud als naar de voorwaarden waaronder zij op grond van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op de naleving geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van overtreding van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het bestuur de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen. Indien mocht blijken dat in strijd met het voorschrift wordt gehandeld, hoeft dit ook niet automatisch te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Het hanteren van

bestuursrechtelijke middelen zoals het intrekken van de vergunning of het toepassen van bestuursdwang vormen in veel gevallen een meer passende reactie.
Ook al is de uitoefening van het toezicht niet gebonden aan het bestaan van vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden, toch kan hiervan wel blijken bij het toezicht. Op dat moment wordt de vraag naar de verhouding tussen de toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden van belang, in het bijzonder wanneer beide bevoegdheden in dezelfde persoon zijn verenigd. Beide bevoegdheden kunnen naast elkaar worden toegepast, zolang gezorgd wordt dat de bevoegdheden die samenhangen met het toezicht en de bevoegdheden die samenhangen met de opsporing worden gebruikt waarvoor ze zijn toegekend. Op het moment dat toezicht overgaat in opsporing is het derhalve zaak er voor te zorgen dat de waarborgen die aan de verdachte toekomen in het kader van de opsporing in acht worden genomen.
De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.
- Toezicht heeft betrekking op de naleving van de voorschriften die tot burgers en bedrijven zijn gericht en heeft vaak preventieve werking. Opsporing dient gericht te zijn op strafrechtelijke afdoening.
- Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt derhalve genormeerd door de Awb. De opsporing wordt geregeld WvSv.

Opsporingsambtenaren
In de artikelen 141 en 142 van het WvSv worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). Artikel 142 betreft de BOA's die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid).
Op basis van artikel 142, eerste lid, onder c, van het WvSv hebben de volgende – voor de APV relevante – personen opsporingsbevoegdheid:
- personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, en
- personen die bij verordening zijn belast met het toezicht op de naleving van die verordening, een en ander voor het die feiten betreft en die personen zijn beëdigd.

Tot de eerste groep behoren bijvoorbeeld ambtenaren van bouw- en woningtoezicht. De grondslag van de opsporingsbevoegdheid ligt in de Woningwet. Tot de tweede groep behoren bijvoorbeeld milieu- en parkeerwachters, belast met het toezicht op de desbetreffende autonome bepalingen in de APV.
Sinds 1 mei 2018 volgt voorts uitdrukkelijk uit artikel 142, eerste lid, onder c, van het WvSv, dat het ook kan gaan om personen die 'krachtens' verordening zijn belast met het toezicht (dus via een aanwijzingsbesluit van het college of de burgemeester).
Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het WvSv ontlenen, is een nadere regeling in de APV niet mogelijk. De aanwijzing als toezichthouders in de APV is de grondslag voor de aanwijzing als BOA. De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren beperkt zich tot die zaken waarvoor zij toezichthouder zijn. De personen die op grond van dit artikel worden aangewezen, dienen op grond van het Besluit BOA aan de volgende voorwaarden te voldoen:
1. zij dienen te voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid;
2. zij dienen te zijn beëdigd door het College van procureurs-generaal (volgens artikel 18, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar).

De akte van beëdiging bevat een aantal gegevens met betrekking tot de BOA, waaronder in ieder geval de feiten tot de opsporing waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt. De akte wordt op naam van de desbetreffende ambtenaar gesteld en na de beëdiging aan hem uitgereikt. De akte wordt voor vijf jaar afgegeven. Hierna kan hij worden verlengd, mits de ambtenaar nog voldoet aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid.

Gemeentelijke verordeningen en opsporing
Aan opsporingsambtenaren kan op grond van artikel 149a van de Gemeentewet, met inachtneming van de Awbi, de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen worden verleend (zie verder de toelichting bij artikel 6:3). Hun overige opsporingsbevoegdheden ontlenen zij aan het WvSv. De raad heeft hiernaast niet de bevoegdheid om andere opsporingsbevoegdheden te creëren. Ingevolge artikel 1 van het WvSv mag bij gemeentelijke verordening geen regeling worden gegeven omtrent de opsporing of het bewijs van de in die verordening strafbaar gestelde feiten.
Ook in een aantal bijzondere wetten worden opsporingsambtenaren aangewezen. Dit is met name van belang voor de medebewindvoorschriften die in op deze wetten gebaseerde verordening zijn opgenomen. Een speciale regeling geldt voor de op de artikelen 437 en 437ter van het WvSr gebaseerde en in afdeling 2.5 opgenomen bepalingen ter bestrijding van heling van goederen. De in de artikelen 551 en 552 van het WvSv geregelde opsporings- en toezichtbevoegdheden komen reeds toe aan de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 van het WvSv. Gezien de bijzondere materie is het in het algemeen niet zinvol om ook nog eens buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen.

Toezichthoudende ambtenaren belasten met opsporing?
Gezien het voorgaande zijn toezichthoudende ambtenaren vanuit hun aanstelling in hun functie niet automatisch belast met opsporing. Dit zal in veel gevallen ook niet nodig zijn. Veelal kan volstaan worden met toezichthoudende bevoegdheden. Indien namelijk de handhaving van bepaalde wettelijke voorschriften voornamelijk bestuursrechtelijk geschiedt (bestuursdwang, dwangsom), is het niet nodig om te beschikken over opsporingsbevoegdheden. Dit is pas vereist indien men strafrechtelijk wil gaan handhaven. In die situatie is het vaak ook niet noodzakelijk om alle toezichthouders opsporingsbevoegdheden te geven. Veelal kan worden volstaan met één of enkele opsporingsambtenaren. Ook kan soms de hulp ingeroepen worden van een algemeen opsporingsambtenaar (ambtenaar van politie).

Artikel 6:3 Binnentreden woningen
Algemeen
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 deze bevoegdheid aan toezichthouders toegekend voor alle plaatsen, met uitzondering van het binnen treden van woningen zonder toestemming van de bewoners. De woning geniet extra bescherming op basis van artikel 12 van de Grondwet, dat het zogenaamde ‘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 de, zij het wat beperktere, vormvoorschriften van de Awbi. De bevoegdheid voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner kent drie elementen:
1. de bevoegdheid tot binnentreden dient bij of krachtens de wet te zijn verleend;
2. de personen aan wie de bevoegdheid is verleend dienen bij of krachtens de wet te worden aangewezen, en
3. er dienen bepaalde vormvoorschriften in acht te worden genomen.

Wettelijke grondslag bevoegdheid
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. Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de raad 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 dit artikel wordt gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.
Voor enkele bepalingen in de APV wordt de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan een bijzondere wet. Het betreft artikel 2:67 en 2:68 en de op artikel 437ter van het WvSr gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 van het WvSv bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren en de ambtenaren die krachtens artikel 142 zijn belast met de opsporing van de bij de artikelen 437, 437bis of 437ter van het WvSr strafbaar gestelde feiten, toegang hebben tot elke plaats hebben waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij wordt gebruikt door een handelaar als bedoeld in laatstgenoemde artikelen.

Vormvoorschriften
In de Awbi zijn de vormvoorschriften opgenomen die een persoon die een woning wil betreden in acht moet nemen. Hij dient:
- zich te legitimeren (artikel 1);
- mededeling te doen van het doel van het binnentreden (artikel 1);
- te beschikken over een schriftelijke machtiging (artikel 2);
- verslag te maken van het binnentreden (artikel 10).

De in artikel 1 opgenomen voorschriften gelden voor iedere binnentreding, dus ook indien dit gebeurt met toestemming van de bewoner. De artikelen 2 tot en met 11 van de Awbi gelden alleen als zonder toestemming van de bewoner wordt binnengetreden. Degene die binnentreedt, dient te beschikken over een machtiging. In deze machtiging is aangegeven in welke woning binnengetreden kan worden. De Awbi gaat daarbij in beginsel uit van een machtiging voor één woning. Zo nodig kunnen in de machtiging echter maximaal drie andere afzonderlijk te noemen woningen worden opgenomen (zie de Regeling vaststelling model machtiging tot binnentreden (http://wetten.overheid.nl/BWBR0018484/2005-08), voor een model voor de machtiging).
In artikel 3 van de Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie hebben een algemene bevoegdheid hiertoe gekregen. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontruimingen). De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd.
In artikel 5:27 van de Awb is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij de uitoefening van bestuursdwang een andere regeling opgenomen. De bevoegdheid tot het afgeven van de machtiging is daar, naast de in de Awbi genoemde functionarissen, bij hetzelfde bestuursorgaan gelegd dat de bestuursdwang toepast. Dit betekent dat een college dat bestuursdwang wil uitoefenen, ook de eventueel benodigde machtiging moet afgeven.
Artikel 2, derde lid, van de Awbi voorziet in de bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden zonder machtiging en zonder toestemming de woning binnen te treden. Dit is het geval in situaties waarbij ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen dreigt, zoals bij de ontdekking op heterdaad van een geweldsdelict in een woning of de aanwezigheid in een woning van een bewapend persoon die van zijn wapen gebruik zou kunnen maken. Men kan ook denken aan gevallen waarin de belangen van de bewoner ernstig worden aangetast, zoals bij de ontdekking op heterdaad van een inbraak in de woning. Als de opsporingsambtenaar de bewoner, bijvoorbeeld als gevolg van diens afwezigheid, niet om toestemming tot binnentreden kan vragen, is hij bevoegd om ter bescherming van diens belangen zonder machtiging binnen te treden. Onder deze omstandigheden bestaat er dus steeds de noodzaak om terstond op te treden en is binnentreden zonder toestemming én zonder machtiging gerechtvaardigd.
Op het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, blijft ook bij spoedeisende gevallen de Awbi zo veel mogelijk van toepassing. Het spoedeisende karakter van de situatie is derhalve voornamelijk van invloed op het hebben van een machtiging. Dat

betekent dat deze bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend door personen die bij of krachtens de wet bevoegd zijn verklaard zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.
Van binnentreden zonder toestemming van de bewoner dient na afloop een verslag opgemaakt te worden (artikel 10 van de Awbi, zie de circulaire van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 15 augustus 1994, 452425/294 voor een voorbeeldverslag).

Artikel 6:4 Intrekking oude verordening
In artikel 6:4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt, is de datum waarop de oude verordening vervalt.

Artikel 6:5 Overgangsbepaling
Van belang is in de overgangsbepalingen aan te geven of bestaande vergunningen, ontheffingen, enz. al dan niet hun rechtskracht blijven behouden na de inwerkingtreding van deze verordening.
Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de oude verordening, wordt volgens de Awb beslist overeenkomstig de nieuwe verordening (toetsing ex nunc).
Op bezwaarschriften ingediend tegen besluiten genomen onder het oude recht, wordt eveneens besloten krachtens deze verordening met dien verstande dat de bezwaarde niet in een nadeliger positie mag komen dan hij onder het oude recht zou hebben gehad (verbod van reformatio in peius).

Artikel 6:6 Inwerkingtreding
Op de inwerkingtreding van verordeningen is de regeling van artikel 142 van de Gemeentewet van toepassing. Deze houdt in dat alle verordeningen in werking treden op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor is aangewezen.
Het is ook geoorloofd in de verordening te bepalen dat de dag van inwerkingtreding door het college zal worden vastgesteld. Het alternatief luidt in dat geval:
“Deze verordening treedt in werking op een door het college nader te bepalen tijdstip.”
In het model is gekozen voor een datum van in werking treden die afhangt van de datum van bekendmaking. Het is uiteraard ook goed mogelijk om een met name genoemde datum te kiezen, bijvoorbeeld de 1e van een bepaalde maand.
De APV is een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld. Een dergelijk besluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden (artikel 139 van de Gemeentewet). Van belang is dat de gemeente gehouden is dit besluit mee te delen aan het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen (artikel 143 van de Gemeentewet).
In verband met artikel 1 van het WvSr is het uiteraard niet mogelijk aan de bepalingen van een strafverordening terugwerkende kracht te verlenen.

Artikel 6:7 Citeertitel
Deze bepaling is geformuleerd overeenkomstig Igr 75.

Bijlage - Lijst van gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARRS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
AVOI	Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awbi	Algemene wet op het binnentreden
BABS	Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer
BABW	Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer
BBOOR	Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte
Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BPR	Binnenvaartpolitiereglement
BW	Burgerlijk Wetboek
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
dB(A)	eenheid van geluid (afgeleid van decibel)
DDDN	Vereniging Direct Dialogue Donateurwervers Nederland
DHW	Drank- en Horecawet
ECRM	Europese conventie voor de rechten van de mens
EG-recht	Recht van de Europese Gemeenschappen
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GFT-afval	Groente-, fruit- en tuinafval
Gst.	Gemeentestem
GWWD	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
HR	Hoge Raad
HvJ	Hof van Justitie
Igr	100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever
IVBPR	Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
KB	Koninklijk Besluit
KNAC	Koninklijke Nederlandsche Automobiel Club
KNMV	Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging
LAeq	meeteenheid voor geluidszones
Lbr.	Ledenbrief
MMA	Mixed Martial Arts
model-APV	Model Algemene plaatselijke verordening
MON	Motorsport Organisatie Nederland
Mor	Regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van toelichting
NOC*NSF	Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sport Federatie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie

OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PMV	Provinciale milieuverordening
Pres.	President
Rb.	Rechtbank
RvS	Raad van State
RVV 1990	Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVW	Scheepvaartverkeerswet
Trb.	Tractatenblad
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VSG	Vereniging Sport en Gemeente
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wok	Wet op de kansspelen
Wom	Wet openbare manifestaties
WOR	Wet op de openluchtrecreatie
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
Wvgs	Wet vervoer gevaarlijke stoffen
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WVW 1994	Wegenverkeerswet 1994