Gemeente Almelo

MEMO

Aan	Gemeenteraad Almelo
Betreft	Toezegging begrotingsraad 9 november 2023
Datum	16 november 2023

Toezegging begrotingsraad 09-11-2023

De burgemeester heeft tijdens de begrotingsraad van 9 november jl. toegezegd om zo snel mogelijk de nieuwe VNG verordening inzake de APV (waarin een messenverbod als bepaling is opgenomen) met de raad te delen.

Daarom sturen wij u hierbij de ledenbrief van de VNG van 7 november 2023 toe inzake de geactualiseerde model APV. In deze brief treft u informatie aan over het nieuwe APV-artikel 2:50a (messenverbod): Geactualiseerde Model-APV beschikbaar (najaar 2023) | VNG

Aan de leden

Datum
7 november 2023
Ons kenmerk
TRE/202300756
Lbr. 23/041
Telefoon
070-3738393
Bijlage(n)
3

Onderwerp
Wijziging Model-APV (najaar 2023)

Geachte leden van college en gemeenteraad,

Met deze ledenbrief informeren wij u over een aantal wijzigingen in de Model-Algemene plaatselijke verordening (APV). Deze kunt u in de eigen APV overnemen.

Wijziging Model-APV
De Model-APV wijzigt op de volgende onderwerpen:
- Schrappen artikel over verboden lachgasgebruik (artikel 2:48a). Sinds 1 januari 2023 is lachgas een softdrug. Gebruik van lachgas valt voortaan onder artikel 2:78a Openlijk drugsgebruik.
- Toevoegen ‘messenverbod’ (nieuw artikel 2:50a) om aantasting van de openbare orde preventief te voorkomen en de veiligheid te bevorderen.
- Schrappen van categorieaanduidingen F1, F2 en F3 in de definitie van consumentenvuurwerk (wijziging artikel 2:71).
- Gebiedsontzeggingen (artikel 2:78). Het betreft juridisch-technische en redactionele wijzigingen (zoals: bevel wordt besluit tot opleggen).
- Toevoegen sluitingsbevoegdheid voor publiek openstaande bedrijfspanden ter bestrijding van ondermijning (nieuw artikel 2:80).
- Toevoegen vergunningplicht voor aan te wijzen bedrijfsmatige activiteiten ter bestrijding van ondermijning (nieuw artikel 2:81).

De burgemeester kan de bevoegdheden van de laatste twee bepalingen inzetten als dat nodig is om verstoring van de openbare orde of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid tegen te gaan, als die wordt veroorzaakt door een onveilig en malafide ondernemersklimaat.

Bijlagen
Deze ledenbrief bevat drie bijlagen:

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Bijlage 1 – Was-wordt-tabel wijziging Model-APV (najaar 2023) met artikelsgewijze toelichting. Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening.
Bijlage 2 – Model Raadsbesluit wijziging Algemene plaatselijke verordening, opgemaakt in Word 2.0 format (DROP) voor publicatie, zonder toelichting.
Bijlage 3 – Implementatiehandleiding bij de wijziging van de Model-APV met nadere toelichting van de te maken keuzes en bijbehorende afwegingen.

Informatie
De geconsolideerde teksten van de VNG-modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (www.decentraleregelgeving.nl). De VNG modelverordeningen (zonder de toelichtingen) staan ook in Modellen Decentrale Regelgeving (https://puc.overheid.nl/mdr/).

Vragen
Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Klantcontactcentrum van de VNG (070-3738393 of e-mail info@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Bijlage 1 bij Wijziging Model-APV (najaar 2023)

Was-wordt-tabel wijziging Model APV met artikelsgewijze toelichting

Leeswijzer modelbepalingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Toelichting

Artikelsgewijs

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

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

Algemeen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eerste lid
In dit lid worden in het artikel veel voorkomende begrippen omschreven.
Bij de uitoefening van een bedrijfsmatige activiteit gaat het om bedrijfsmatige activiteiten in voor het publiek openstaande gebouwen of op daarbij behorende erven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven. Als bedrijfsmatige activiteit wordt niet aangemerkt (de uitoefening van) een slijtersbedrijf, horecabedrijf of andere openbare inrichting of een seksbedrijf, waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van artikel 3 van de Alcoholwet, respectievelijk artikel [**2:28**] of artikel [**3:3**] van de APV. Bij die vergunningaanvragen vindt al een vergelijkbare toetsing plaats. Ook de weigerings- en intrekkingsgronden zijn vergelijkbaar. In voorkomend geval kan sluiting plaatsvinden op basis van andere artikelen; zie artikel 2:80.
De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Voor de definitie van het begrip exploitant is aansluiting gezocht bij hoofdstuk 3. Het ‘voor rekening en risico’ heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder berusten. Er wordt dus in het kader van de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst.

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

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

Als sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaald(e) branche, gebouw of gebied kan op grond van het APV-artikel een vergunningplicht voor een branche, gebouw of gebied worden ingevoerd. Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben. Het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen, kan echter ook de gehele gemeente beslaan. Bij aanwijzing van een branche wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid of leefbaarheid gereguleerd moeten worden.

Derde lid
In het derde lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw of gebied zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kunnen ook alle bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. De burgemeester kan ook gemeentebreed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche. Dit maakt het voor de gemeente ook mogelijk om deze vergunningplichtige branches te screenen door middel van een Bibob-toets. Sinds 2013 is het toepassingsbereik van de wet Bibob uitgebreid, waardoor elke gemeentelijke vergunning die wordt afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit aan zo'n toets kan worden onderworpen.

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

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

Zesde lid
Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezette bedrijfsmatige activiteit, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente actieve exploitanten. Om die reden moet ook worden gemeld dat de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen. Ook als slechts een van de exploitanten stopt. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de beheerders bij de gemeente bekend zijn. Een wijziging in het beheer kan pas plaatsvinden als de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen.

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

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

Elfde tot en met dertiende lid

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

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

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

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

Jurisprudentie

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

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

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

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

Bijlage 2 bij wijziging Model-APV (najaar 2023)

Model Raadsbesluit wijziging Algemene plaatselijke verordening

Besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening [naam gemeente en eventueel jaartal] (Algemene plaatselijke verordening [naam gemeente en eventueel jaartal])

De raad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [**datum en nummer**];
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet [...];
gezien het advies van de [**naam commissie**];
besluit:

Artikel I

De [**citeertitel Verordening Algemene plaatselijke verordening**] wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2:48a vervalt.

B

Na artikel 2:50 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

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

C

Artikel 2:71 komt te luiden:

Artikel 2:71 Definitie

In deze afdeling wordt onder consumentenvuurwerk verstaan vuurwerk dat op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.

D

Artikel 2:78 komt te luiden:

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

1. De burgemeester kan [aan een persoon die de artikelen [...] overtreedt **OF** in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht] een tijdelijk verbod opleggen om gedurende ten hoogste [**aantal (bijvoorbeeld 24)**] uur in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats aanwezig te zijn.
2. [Bij overtredingen als bedoeld in het eerste lid **OF** Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen] kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een tijdelijk verbod is opgelegd als bedoeld in dat lid en die binnen [**aantal (bijvoorbeeld zes)**] maanden na een eerder tijdelijk verbod opnieuw [één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat **OF** strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht], een tijdelijk verbod opleggen om gedurende ten hoogste [**aantal (bijvoorbeeld acht)**] weken in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats aanwezig te zijn.
3. De burgemeester beperkt het krachtens het eerste of tweede lid opgelegde verbod, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een tijdelijk verbod.
4. Als de officier van justitie een persoon een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, legt de burgemeester aan deze persoon voor hetzelfde gebied niet een tijdelijk verbod op als bedoeld in het eerste of tweede lid.

E

Na artikel 2:79 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 2:80 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat besluiten tot de gehele of gedeeltelijke sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin artikel [**2:30**], eerste lid, of artikel 13b van de Opiumwet voorziet.
3. De burgemeester brengt een afschrift van zijn besluit aan op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of het bij dat gebouw behorende erf.
4. Eenieder is verplicht toe te laten dat het afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.
5. Het is verboden een gesloten gebouw of erf te bezoeken, als bezoeker daarin of daarop te verblijven of een bezoeker daarin of daarop te laten verblijven zonder toestemming van de burgemeester.
6. De burgemeester kan een sluiting opheffen als later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.

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

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
    a. bedrijfsmatige activiteit: activiteit in de uitoefening van een beroep of bedrijf, die niet valt onder de vergunningplicht bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet of de artikelen [**2:28**] of [**3:3**];
    b. beheerder: natuurlijk persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteit;
    c. exploitant: natuurlijk persoon of bestuurder van een rechtspersoon of tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.

2. De burgemeester kan in het belang van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van een nadelige beïnvloeding daarvan bedrijfsmatige activiteiten en gebouwen of bij die gebouwen behorende erven of gebieden aanwijzen waarop het verbod uit het derde lid van toepassing is.

3. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een door hem aangewezen bedrijfsmatige activiteit uit te oefenen in een door hem aangewezen gebouw, op een bij dat gebouw behorend erf of in een door hem aangewezen gebied.

4. De exploitant vraagt de vergunning aan door gebruik te maken van een door de burgemeester vastgesteld formulier, waarbij in elk geval de volgende gegevens worden verstrekt:
    a. voor welke bedrijfsmatige activiteit de vergunning wordt gevraagd;
    b. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant en beheerder;
    c. het adres en telefoonnummer van de locatie waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend;
    d. het nummer van inschrijving in het Handelsregister;
    e. voor zover van toepassing, de verblijfstitel van de exploitant en beheerder;
    f. voor zover van toepassing, een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant en beheerder gerechtigd zijn om in Nederland arbeid te verrichten;
    g. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over het gebouw of erf te beschikken waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend;
    h. een verklaring omtrent het gedrag van de exploitant en beheerder.

5. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid weigeren:
    a. als de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
    b. als de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
    c. als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
    d. als niet voldaan is aan de bij of krachtens het vierde lid gestelde eisen voor de aanvraag;
    e. als er aanwijzingen zijn dat in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
    f. als het uitoefenen van de bedrijfsmatige activiteit in strijd is met het omgevingsplan of de Wet milieubeheer.

6. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijfsmatige activiteit waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens zo spoedig mogelijk aan de burgemeester te melden. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als de bedrijfsmatige activiteit aan de vereisten voldoet.

7. Het is verboden het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of beheerder aanwezig is.

8. De exploitant of de beheerder ziet erop toe dat in of vanuit het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend geen strafbare feiten plaatsvinden.
9. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning intrekken of wijzigen als de omstandigheden sinds de vergunningverlening zijn gewijzigd, doordat:

a. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
b. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten die verband houden met de bedrijfsmatige activiteit of toestaat of gedoogt dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed;
c. er in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit strafbare feiten hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;
d. er aanwijzingen zijn dat in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
e. de exploitant de bedrijfsmatige activiteit heeft beëindigd of gewijzigd; of
f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is.

10. Als de bedrijfsmatige activiteit in strijd met de vergunning en het verbod wordt uitgeoefend of als een van de situaties bedoeld in het negende lid van toepassing is, kan de burgemeester[*, onverminderd het bepaalde in artikel 2:80,*] een besluit nemen tot sluiting van het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.
11. De burgemeester brengt een afschrift van zijn besluit tot sluiting aan op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of erf.
12. Eenieder is verplicht toe te laten dat het afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.
13. Het is eenieder verboden een overeenkomstig het tiende lid gesloten gebouw of erf te betreden of daarin of daarop te verblijven.
14. De burgemeester kan de sluiting opheffen als later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
15. In afwijking van het derde lid geldt het verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit al een onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteit verricht, voor die bestaande activiteit op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of, als dat eerder is, met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering van een door hem aangevraagde of intrekking van een aan hem verleende vergunning.
16. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op [**datum**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,

De griffier,

Bijlage 3 bij Wijziging Model-APV (najaar 2023)

Implementatiehandleiding

In de implementatiehandleiding wordt ingegaan op de keuzes die gemeenten kunnen maken en bijbehorende afwegingen.

Vervallen van artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik

Het specifieke artikel over verboden lachgasgebruik (artikel 2:48a) kan vervallen. Omdat lachgas vanaf 1 januari 2023 een softdrug is, wordt het verboden gebruik ervan duurzaam gereguleerd door artikel 2:74a ‘Openlijk drugsgebruik’. Daarmee is de juridische legitimatie van het specifieke lachgasartikel vervallen.
In verband met de bestuurlijke of beleidsmatige afwegingen over lachgas die gemeenten (mogelijk) nog moesten maken en om adequate handhaving niet in de knel te laten komen, hebben wij artikel 2:48a in 2023 nog gehandhaafd. De Commissie Feiten en Tarieven (CFT) van het Openbaar Ministerie heeft op ons verzoek het vervallen van de aan artikel 2:48a gekoppelde feitcodes daarom uitgesteld tot 1 januari 2024. Daarmee hebben gemeenten die het aangaat meer (gewenste) tijd gekregen om de regelgeving passende bij de betreffende politiek-bestuurlijke context vorm te kunnen geven. Handhaving aan de hand van feitcodes gekoppeld aan artikel 2:48a kan dus (nog) doorgang blijven vinden tot het einde van 2023.

Nieuw artikel 2:50a Messen en andere voorwerpen als steekwapen

Eerste lid
De raad geeft het college de bevoegdheid openbare plaatsen of daaraan grenzende voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven aan te wijzen waar het bij zich hebben van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt verboden is. Een dergelijke gebiedsaanwijzing voor het messenverbod gaat vaak samen met de aanwijzing van een gebied als overlastgebied. Met het artikel kan aantasting van de openbare orde preventief worden voorkomen en wordt de veiligheid bevorderd.

Tweede lid
Het ligt voor de hand te bepalen dat het verbod niet geldt voor messen of voorwerpen die zijn ingepakt, bijvoorbeeld omdat deze in een winkel zijn aangeschaft en nog in de verpakking zitten. De openbare orde en veiligheid zijn dan niet in het geding.

Derde lid
De Wet wapens en munitie gaat voor op de APV-regeling. Dit lid moet daarom worden opgenomen. Als het dragen van het mes of (steek)voorwerp onder de reikwijdte van de Wet wapens en munitie valt, moet handhaving op grond van die wet plaatsvinden.

Wijziging artikel 2:71 Definitie consumentenvuurwerk

Hoewel voor de definitie van consumentenvuurwerk gebruik is gemaakt van de formulering in het Vuurwerkbesluit zoals dat wordt gewijzigd bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet en bij het besluit van 20 juni 2022 (Stb. 2022, 291; herinvoering van het begrip), is het vermelden van de

vuurwerkcategorieën overbodig. Zo valt bijvoorbeeld categorie F3 volgens de ministeriële Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk sinds 2020 al niet meer onder vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld aan particulieren. Het verdient daarom aanbeveling de definitie neutraler te formuleren.

Wijziging artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

Dit artikel strekt ertoe de burgemeester de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een gebiedsontzegging bij (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag. Afhankelijk van hoe de bepaling wordt ingevuld, kan de gebiedsontzegging bijvoorbeeld worden toegepast bij overlast veroorzaakt door drugshandel en drugsgebruik, samenscholing, hinderlijk drankgebruik, geweldpleging etc. In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit verdient het aanbeveling, alvorens over te gaan tot oplegging van een gebiedsontzegging, eerst een waarschuwing te geven. Het besluit tot oplegging van een gebiedsontzegging vereist een gedegen motivering.

Tot nu toe bood de VNG een facultatieve APV-bepaling over gebiedsontzeggingen aan. Vanwege het belang van dit onderwerp in de praktijk heeft de VNG hier een structurele bepaling van gemaakt. Om onveiligheidsgevoelens en overlast te verminderen, passen veel gemeenten dit instrument nu al toe.
De bepaling is inhoudelijk gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Vervanging van het ‘bevel om zich niet op een openbare plaats op te houden’ door ‘het opleggen van een tijdelijk verbod om op een openbare plaats aanwezig te zijn’. Juridisch gezien is een gebiedsontzegging namelijk niet een bevel waarvan het niet nakomen een misdrijf is (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht), maar een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarvan het niet nakomen een overtreding is. Op het besluit van de burgemeester zijn de waarborgen van de Awb van toepassing.
- Samenvoeging van het huidige tweede en derde lid.
- Toevoeging van een voorrangsbepaling als de officier van justitie een gebiedsontzegging oplegt op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering.

De overtreding van de gebiedsontzegging moet worden opgenomen in artikel 6:1 van de APV.
De Commissie Feiten en Tarieven van het Openbaar Ministerie heeft besloten om geen feitcode voor een gebiedsontzegging open te stellen. De commissie vraagt zich hierbij vooral af hoe een verbalisant weet om welke gebiedsontzegging het gaat en hoe de verdachte voldoende bereikt kan worden in het proces van vervolging. De commissie verwacht dat het veelal verdachten zijn zonder vaste woon- of verblijfplaats. Dit soort overtredingen zijn goed ingebed in de ZSM-praktijk[1] en het maatwerksysteem van de arrondissementsparketten.

Afbakening met andere gebiedsontzeggingen
Naast artikel 2:78 zijn er andere grondslagen op basis waarvan een burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen:

- Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (de ‘lichte bevelsbevoegdheid’). Een licht bevel moet in overeenstemming zijn met geldende regelgeving, inclusief de lokale verordeningen. De

[1] ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en Maatwerk; een aanpak die recht doet aan de belangen van de dader, het slachtoffer en de maatschappij.

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. Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor (Hoge Raad 11-03-2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096). 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 (zie bijvoorbeeld Voorzieningenrechter Rb Alkmaar 15-07-2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BD9134). Bij structurele problemen is het nodig dat de raad een regeling in een democratisch gelegitimeerde verordening zoals de APV opneemt.

- Artikel 172a van de Gemeentewet (in 2012 ingevoegd via de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast). Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen ernstige en niet-ernstige verstoringen van de openbare orde. In het geval van een ernstige verstoring van de openbare orde is niet vereist dat deze ordeverstoring herhaaldelijk heeft plaatsgevonden alvorens een bevel gegeven kan worden. In het geval van een niet-ernstige openbare-ordeverstoring is een enkel incident onvoldoende om een bevel op te kunnen leggen. 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.
- Artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet (‘noodbevelsbevoegdheid’). Een noodbevel mag afwijken van geldende regelgeving, uitgezonderd de Grondwet en hogere regelingen dan de Grondwet.

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. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat het voorkomen dat die delicten gepleegd worden (door een gebiedsontzegging op te leggen) de doelstelling van de APV-bepaling (handhaving openbare orde, bescherming woon- en leefklimaat enz.) moet dienen.

Het voordeel van een opsomming 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 wanneer het tot een daadwerkelijke ontzegging komt) vast te leggen bij welke overtredingen de gebiedsontzegging ingezet kan worden. Daarin zal dan in ieder geval vastgelegd 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 deze algemene regeling, een bijzondere regeling op te nemen. Bijvoorbeeld door te bepalen dat de burgemeester aan iemand die tussen donderdag 18.00 uur en zondag 24.00 uur in het uitgaansgebied bepaald horeca-overlastgevend gedrag vertoont,

een tijdelijk verbod oplegt om gedurende het restant van die periode daar weg te blijven. Hetzelfde is denkbaar bij kermissen, voetbalwedstrijden of andere evenementen.

Tweede lid
In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit is het 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. Het aantal maanden dat tussen de overtredingen verstrijkt, is van belang voor de toegestane looptijd van een gebiedsontzegging en dient te worden bepaald en te worden onderbouwd. Veelvoorkomend is een termijn van zes maanden, al komt twaalf maanden ook voor.
Voor de lang(er)durende gebiedsontzegging zal moeten worden bepaald en onderbouwd 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 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.

Model Raadsbesluit, onderdeel E (artikelen 2:80 en 2:81)
Als de gemeente ervoor kiest niet beide artikelen op te nemen, moet de aanhef van onderdeel E van het Model Raadsbesluit luiden:

> Na artikel 2:79 wordt een artikel ingevoegd, luidende:
>
> [invoegen: Artikel 2:80 [Sluiting voor publiek openstaand gebouw **OF** Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat]]

Nieuw artikel 2:80 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf
Dit artikel berust op de algemene verordenende bevoegdheid van de raad (artikel 149 van de Gemeentewet). Het biedt de burgemeester de mogelijkheid voor het publiek openstaande gebouwen of daarbij behorende erven te sluiten als daarin of vandaaruit bijvoorbeeld strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed, of als ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus of winkels, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op andere wijze toestaan. Zie ook de toelichting op het artikel onder de was-wordt-tabel.

Eerste lid
Sluiting is mogelijk als de burgemeester aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk kan maken dat door gedragingen of activiteiten in het voor publiek openstaande gebouw of op het daarbij behorende erf de openbare orde wordt of dreigt te worden verstoord of het woon- of leefklimaat nadelig wordt of dreigt te worden beïnvloed. Daarbij moet hij afwegen of de sluiting voldoet aan de eisen van proportionaliteit (rechtvaardigt de sluiting het daarmee beoogde doel van herstel van de openbare orde?) en subsidiariteit (is het niet mogelijk het

doel met minder vergaande middelen te bereiken?). Zie bijvoorbeeld ABRvS 30-10-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3659 (Utrecht).

Onschuldpresumptie
Artikel 6, tweede lid, van het EVRM bepaalt dat eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan (onschuldpresumptie). De reikwijdte hiervan is niet beperkt tot strafrechtelijke procedures, maar kan zich ook uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure als de geschilpunten in de bestuursrechtelijke procedure voortvloeien uit en samenhangen met de strafrechtelijke procedure. Bij toepassing van artikel 2:80 doet zich dit voor als de sluiting (mede) gebaseerd is op de verdenking van strafbare feiten.
Om schending van de onschuldpresumptie bij de sluiting te voorkomen is het van belang dat de burgemeester oordelen of uitingen over schuld aan strafbare feiten niet in (de motivering van) het besluit tot sluiting opneemt, maar een eigen oordeel vormt en afweging maakt over de negatieve invloed van bepaalde strafbare feiten op de openbare orde en het woon- en leefklimaat.
Zie bijvoorbeeld ABRvS 15-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3148 (Rotterdam).

Tweede lid
In het tweede lid moet het artikelnummer waarin de sluitingsbevoegdheid voor openbare inrichtingen is geregeld, worden ingevuld (in de Model-APV is dat artikel 2:30).

Derde lid
Bekendmaking van het besluit vindt plaats aan belanghebbende door toezending of uitreiking. In verband met de kenbaarheid voor derden wordt ter plaatse aan of bij het gebouw een afschrift van het besluit tot sluiting aangebracht. Het verdient aanbeveling ook een kennisgeving te doen in het gemeenteblad.

Nieuw artikel 2:81 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

De raad geeft met dit artikel de burgemeester de bevoegdheid om bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen waarvoor binnen een gebouw of gebied een verbod geldt om deze zonder vergunning uit te oefenen. Het wordt ook wel de ‘ondermijningsvergunning’ genoemd. Veel gemeenten experimenteren hier al mee.
Uit de jurisprudentie volgt dat het juridisch-technisch mogelijk is om de vergunningplicht bij een onveilig en malafide ondernemersklimaat in te zetten. Het is een vergaande bevoegdheid, waardoor hoge eisen worden gesteld aan de onderbouwing. Zie de toelichting op het eerste, tweede en derde lid en de toelichting op dit artikel onder de was-wordt-tabel.

Eerste lid, onderdeel a
In verband met de bestaande vergunningplichten voor slijtersbedrijven, horecabedrijven of andere openbare inrichtingen en seksbedrijven op grond van de Alcoholwet respectievelijk de APV en de daarbij behorende aanvraagvereisten, weigerings- en intrekkingsgronden, zijn deze in het eerste lid uitgezonderd als bedrijfsmatige activiteit. De gemeente moet zelf de juiste artikelnummers invullen; in de Model-APV zijn het de artikelen 2:28 (vergunningplicht voor openbare inrichtingen) en 3:3 (vergunningplicht voor seksbedrijven). Als de raad gemotiveerd van oordeel is dat daarmee de

handhaving van de openbare orde en bescherming van het woon- of leefklimaat onvoldoende geborgd is, kan hij besluiten deze uitzonderingen niet op te nemen door het zinsdeel weg te laten.

Tweede en derde lid
Een van de uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn (artikel 9) is dat voor dienstverrichters geen vergunningstelsel mag bestaan, tenzij:
- het vergunningstelsel niet discriminerend is voor de betrokken dienstverrichter (non-discriminatoir),
- de behoefte aan een vergunningstelsel gerechtvaardigdheid is om dwingende redenen van algemeen belang (noodzakelijk), en
- het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (geschikt/evenredig).

Ook afdeling 3.2 van de Awb vereist een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging. Een burgemeester die de bevoegdheid van de ondermijningsvergunning wil inzetten, moet daarom een feitelijke onderbouwing laten zien die is toegesneden op de problematiek in zijn gemeente. Daaruit moet blijken dat door bepaalde bedrijfsmatige activiteiten binnen een bepaald gebouw of bepaald gebied de openbare orde en/of de leefbaarheid onder druk staat. Als de burgemeester de vergunningplicht voor een hele branche wil invoeren, moet hij motiveren dat de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid in zijn gemeente onder druk staat door de bedrijfsmatige activiteit (het exploiteren van een bepaald bedrijf binnen de beoogde branche). Hij moet vervolgens kunnen motiveren dat het invoeren van een vergunningplicht kan bijdragen aan het keren van die ontwikkelingen en het verbeteren van de situatie (zie bijvoorbeeld ABRvS 03-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Tilburg)). En de burgemeester zal daarbij moeten overwegen of de problemen die hij wil tegengaan, niet ook of beter door andere instrumenten kunnen worden aangepakt. Dat is met name het geval als de door de burgemeester gesignaleerde problematiek meer is gericht op een individueel bedrijf, en minder op een branche of gebied als zodanig.

Vierde lid
De burgemeester moet een formulier vaststellen waarmee de vergunningaanvraag kan worden gedaan. Daarin moet hij in ieder geval de in het lid genoemde gegevens opnemen.

Tiende lid
De tussen haken geplaatste zinsnede “, onverminderd het bepaalde in artikel 2:80,” moet worden weggelaten als de gemeente ervoor kiest niet artikel 2:80 in de APV op te nemen. Zie over de sluitingsbevoegdheid de toelichting op artikel 2:80.

Inwerkingtreding wijzigingsbesluit
Het verdient aanbeveling de wijzigingen te laten ingaan ná de eerder door ons voorgestelde technische wijziging van de Model-APV in verband met de Omgevingswet (dus ná 1 januari 2024).