Bijlage 3 bij VNG ledenbrief wijziging Model-APV zomer 2020

Overzicht van de wijzigingen in de toelichting bij de Model-APV

De wijzigingen in dit overzicht betreffen inhoudelijke toevoegingen, tenzij anders vermeld. Alle wijzigingen (inclusief redactionele en wetstechnische verbeteringen) zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (www.decentraleregelgeving.nl).

Algemeen
Onder: 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:2015:1965, ABRvS 18-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309 en ABRvS 25-01-2017, ECLI:NL:RVS:2017:164.

Onder: Schaarse vergunningen
Als een activiteit onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt en het 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.

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing
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 1:8 Weigeringsgronden
Onder: Zedelijkheid
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).

Onder: Voorzieningenniveau bij standplaatsen
Op grond van de Dienstenrichtlijn mag onder voorwaarden wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld (zie de toelichting op artikel 5:18).

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden
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 2:10 Voorwerpen op of aan [de weg OF een openbare plaats]
Onder: Terrassen
ABRvS 20-02-2019, ECLI:NL:RVS: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 2:12 Maken of veranderen van een uitweg
Onder: Variant 1 (Meldingsplicht)
Jurisprudentie
ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14. Over het meldingenstelsel – verbod voor het maken of veranderen van een uitweg zonder voorafgaande melding, waarbij het college dit binnen vier weken na de melding kan verbieden – oordeelt de Afdeling als volgt. Een beslissing van het college het maken of veranderen van een uitweg te verbieden is een besluit, want gericht op rechtsgevolg. Een binnen vier weken verzonden brief van het college aan de melder die erop neerkomt dat, al dan niet onder voorschriften, met de melding kan worden ingestemd of dat deze wordt geaccepteerd, dient te worden aangemerkt als besluit. De instemming of acceptatie is gericht op rechtsgevolg, omdat daarmee het recht ontstaat om met de aanleg van de uitweg te beginnen. Als een reactie binnen vier weken uitblijft, dient het van rechtswege intreden van het rechtsgevolg op dezelfde wijze als in

artikel 6:2 van de Awb voor een andere situatie is voorgeschreven, voor de rechtsbescherming te worden gelijkgesteld met een besluit.
De Afdeling overweegt verder dat, indien de gemeentelijke wetgever met een uitwegmeldingenstelsel wil bereiken dat niet alle reacties moeten worden aangemerkt als besluit dan wel daarmee voor de rechtsbescherming worden gelijkgesteld, een alternatieve regeling denkbaar is. De Afdeling doelt hierbij op de door de staatsraad advocaat-generaal in zijn conclusie genoemde meldingenstelsels die worden beheerst door algemene regels en waarbij niet voorzien is in een reactie van enig bestuursorgaan. Denkbaar is een regeling volgens welke een uitweg mag worden aangelegd indien wordt voldaan aan de in de regels gestelde voorschriften en daarnaast wordt bepaald dat in de overige gevallen een vergunning dient te worden aangevraagd.

ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:36. De instemming van rechtswege voortvloeiend uit het vijfde (in de model-APV: vierde) lid van artikel 2:12 van de Apv moet voor de rechtsbescherming worden gelijkgesteld met een besluit.

ABRvS 18-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309. Het in de APV neergelegde meldingensysteem brengt met zich dat het college na het verstrijken van de termijn van vier weken niet meer alsnog de aanleg van de uitweg kon verbieden.

Onder: Variant 2 (Vergunningplicht)
Jurisprudentie
ARRS 12-07-1982, tB/S III, nr. 356. Als voorschrift aan de vergunning kan onder andere een onderhoudsplicht opgelegd worden.

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.

Verwijderd:
Rb. Gelderland 07-11-2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:5015. In de APV is een meldingenstelsel opgenomen. De uitrit kan worden aangelegd indien het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitrit wordt verboden. Stilzwijgende instemming is geen besluit omdat geen sprake is van een rechtshandeling en de instemming ook niet op schrift is gesteld. De conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal om in dit geval een stilzwijgende instemming gelijk te stellen met een besluit wordt niet gevolgd. Wetswijziging noodzakelijk.

Artikel 2:25 Evenementenvergunning
Onder: Eerste lid
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,

ECLI:NL:RVS: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 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

Onder: Zevende lid
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 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.

Onder: Achtste lid
Jurisprudentie
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, 20-8-2014,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 opzichte 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 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 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 andere 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.

Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen
Onder: Dienstenrichtlijn
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.

Onder: Overige jurisprudentie
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 2:28 Exploitatie openbare inrichtingen
Onder: Derde lid
Ook is slecht levensgedrag van de exploitant of leidinggevende een weigeringsgrond.

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.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijden; tijdelijke sluiting
Onder: Jurisprudentie
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 waarvan gemeente moest afwijken van het beleid.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen
Onder: Jurisprudentie
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.

Na: **Artikel 2:48 Verboden drankgebruik**
Voorbeeldartikel lachgas
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.

Toelichting op voorbeeldartikel
Niet alleen overmatig drankgebruik, ook oneigenlijk gebruik van lachgas (als roesmiddel) leidt vaak tot overlastsituaties. In de ledenbrief lachgas van 14 mei 2020 (Lbr. 20/015) zijn wij ingegaan op de gevaren van oneigenlijk gebruik van lachgas en hebben wij gewezen op het kabinetsvoornemen om dit oneigenlijk gebruik tegen te gaan door lachgas te plaatsen op lijst II van het Opiumbesluit. Ook hebben wij aangegeven welke bestaande model-APV-bepalingen (in totaal 11) gemeenten kunnen

gebruiken om overlast door lachgas aan te pakken. Deze bepalingen zijn goed bruikbaar om hinder en overlast door lachgas tegen te gaan. Een specifieke bepaling over lachgas brengt met zich dat moet worden aangetoond dat de hinder of overlast inderdaad is veroorzaakt door het gebruik van lachgas. In de praktijk kan het lastig zijn om dit concreet aan te tonen. Er zijn gemeenten met een of meer specifieke lachgasverboden in de APV. Bij het opstellen van het voorbeeldartikel hebben die tot leidraad gediend.
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 2:59 Gevaarlijke honden
Onder: Jurisprudentie
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 2:65 Bedelarij***
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.]

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling
In de ledenbrief 19/084 – Wijziging Vuurwerkbesluit en voorbeeldbepaling APV inzake gemeentelijk vuurwerkverbod (1 november 2019) hebben wij een voorbeeldbepaling opgenomen voor een

gemeentelijk vuurwerkverbod en geven wij enkele bestuurlijke overwegingen mee. Ook adviseren wij gemeenten om bij de motivering van een vuurwerkverbod overwegingen op te nemen waarom het verbod naar lokale omstandigheden geschikt, proportioneel en noodzakelijk is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. De overwegingen en motieven daarvoor kunnen in elke gemeente verschillend zijn.

Voorbeeldartikel
Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling
1. Het is verboden om consumentenvuurwerk tot ontbranding te brengen.
[*[2.] Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.*]
[*3.*] Het verbod is [*voorts*] niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1˚, van het Wetboek van Strafrecht

Toelichting op voorbeeldartikel
Met het eerste lid voert de raad een geheel verbod binnen de gemeente in om consumentenvuurwerk tot ontbranding te brengen. Het tweede lid biedt de mogelijkheid om het college plaatsen te laten aanwijzen waar consumentenvuurwerk bij uitsluiting tot ontbranding mag worden gebracht. Het derde lid geeft voorrang aan een strafrechtelijke sanctie in de situatie waarin iemand een vuurwerk op zo korte afstand van gebouwen of goederen ontsteekt, dat daardoor brandgevaar kan ontstaan.

Artikel 2:74 Drugshandel op straat
Onder: Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid
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.

Onder: Jurisprudentie
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 3:3 Vergunning
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 3:7 Weigeringsgronden
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 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 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees[; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf]

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

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 5:2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke

Onder: Derde lid, onder a

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:2019:358 (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.

Artikel 5:10 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan

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.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

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.