

## Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Doesburg 2018

### HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 1:1 Definitie(s)

In deze verordening wordt verstaan onder:

- bebouwde kom: de bebouwde kom of kommen weergegeven op de kaart in bijlage 1 bij deze verordening;
- bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning;
- bouwwerk: hetgeen in artikel 1 van de Bouwverordening Doesburg daaronder wordt verstaan;
- bromfiets: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wegenverkeerswet 1994;
- college: het college van burgemeester en wethouders;
- evenementengebied: Een evenementengebied is een al dan niet afgesloten gebied waar een evenement plaatsvindt;
- gebouw: hetgeen in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Woningwet daaronder wordt verstaan;
- handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen;
- motorvoertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- openbaar water: wateren die voor het publiek bevaarbaar of op andere wijze toegankelijk zijn;
- openbare plaats: hetgeen in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties daaronder wordt verstaan;
- parkeren: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- rechthebbende: degene die over een zaak zeggenschap heeft krachtens een zakelijk of persoonlijk recht;
- voertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met uitzondering van kleine wagens zoals kruiwagens, kindervagens en rolstoelen;
- weg: hetgeen in artikel 1, eerste lid, onder b van de Wegenverkeerswet daaronder wordt verstaan.

#### Artikel 1:2 Beslistermijn

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

#### Artikel 1:3 Indiening aanvraag

Vervallen

#### Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen

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

#### Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

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

#### Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd:

- a. indien ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;

- b. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de ontheffing of vergunning, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. indien de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. indien van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij het ontbreken van een gestelde termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. indien de houder dit verzoekt.

#### **Artikel 1:7 Termijnen**

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

#### **Artikel 1:8 Weigeringsgronden**

1. De vergunning of ontheffing kan door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan
2. worden geweigerd in het belang van:
  - a. de openbare orde;
  - b. de openbare veiligheid;
  - c. de volksgezondheid;
  - d. de bescherming van het milieu.
3. Een vergunning of ontheffing kan voorts worden geweigerd indien de aanvraag op een dusdanig tijdstip is ingediend dat daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet meer mogelijk is.

### **HOOFDSTUK 2. OPENBARE ORDE**

#### **Afdeling 1. Bestrijding van ongeregelheden**

##### **Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregelheden**

1. Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelheden.
2. Degene die op een openbare plaats
  - a. aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan;
  - b. aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan; of
  - c. zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing;

is verplicht op bevel van een opsporingsambtenaar van politie of de gemeente Doesburg zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.

3. Het is verboden zich te begeven naar of te bevinden op openbare plaatsen die door of vanwege het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelheden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het derde lid gestelde verbod.
5. Het bepaalde in de voorgaande leden is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.
6. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

##### **Artikel 2:1a Verblijfsontzegging**

Vervallen

#### **Afdeling 2. Betoging**

##### **Artikel 2:2 Optochten**

Vervallen.

##### **Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen**

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Wet openbare manifestaties,

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

#### **Artikel 2:4 Afwijking termijn**

Vervallen

#### **Artikel 2:5 Te verstrekken gegevens**

Vervallen

### **Afdeling 3. Verspreiden van gedrukte stukken**

#### **Artikel 2:6 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen**

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

### **Afdeling 4. Vertoningen e.d. op de weg**

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

Vervallen.

#### **Artikel 2:8 Dienstverlening**

Vervallen.

#### **Artikel 2:9 Straatartiest e.d.**

1. Het is verboden ten behoeve van publiek als straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur of gids op te treden op door de burgemeester in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu aangewezen openbare plaatsen.
2. De burgemeester kan de werking van het verbod beperken tot bepaalde dagen en uren.
3. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Afdeling 5. Bruikbaarheid en aanzien van de weg**

#### **Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg**

1. Het is verboden de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, indien:
  - a. het gebruik schade toebrengt of kan toebrengen aan de weg, de bruikbaarheid van de weg belemmert of kan belemmeren, dan wel een belemmering vormt of kan vormen voor het beheer of onderhoud van de weg; of
  - b. het gebruik niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

2. Van een belemmering voor de bruikbaarheid van de weg is in ieder geval sprake wanneer niet tenminste een vrije doorgang wordt gelaten op voetpaden en op de rijbaan voor fietsers of gemotoriseerd verkeer.
3. Het college kan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving nadere regels stellen ten aanzien van terrassen, uitstallingen, reclameborden en spandoeken.
4. Het bevoegde bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het verbod in het eerste lid.
5. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het in het eerste lid bedoelde gebruik, voor zover dit een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j. of onder k. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht .
6. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op:
  - a. evenementen als bedoeld in artikel 2:24;
  - b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:18;
  - c. overige gevallen waarin krachtens een wettelijke regeling een vergunning voor het gebruik van de weg is verleend.
7. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatwerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, of de provinciale wegenverordening.
8. Op de ontheffing bedoeld in het vierde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

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

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
2. De vergunning wordt verleend:
  - a. als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag, indien de activiteiten zijn verboden bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit; of
  - b. door het college in de overige gevallen.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing indien in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam publieke taken worden verricht.
4. Het verbod is voorts niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de provinciale wegenverordening, de waterschapskeur, de Telecommunicatiewet of de Algemene verordening Ondergrondse infrastructuur (AVO) 2015.
5. Op de vergunning bedoeld in het eerste lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

#### **Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg**

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering aan te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd:
  - a. ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;
  - b. indien dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
  - c. indien het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of
  - d. indien er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of het provinciaal Wegenreglement.
4. (vervallen)

#### **Afdeling 6. Veiligheid op de weg**

##### **Artikel 2:13 Veroorzaken van gladheid**

Vervallen.

##### **Artikel 2:14 Winkelwagentjes**

Vervallen.

#### **Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp**

Het is verboden beplanting of een voorwerp aan te brengen of te hebben op zodanige wijze dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of dat er op andere wijze voor het wegverkeer hinder of gevaar ontstaat.

#### **Artikel 2:16 Openen straatkolken e.d.**

Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden een straatkolk, rioolput, brandkraan of een andere afsluiting die behoort tot een openbare nutsvoorziening, te openen, onzichtbaar te maken of af te dekken.

#### **Artikel 2:17 Kelderingen e.d.**

Vervallen.

#### **Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen**

Vervallen.

#### **Artikel 2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp**

1. Het is verboden op, aan of boven de weg op enigerlei staaldraad, prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen aan te brengen of te hebben hangen lager dan 2,2 m boven dat gedeelte van de weg, het fiets- en/of het voetpad.
2. Het verbod geldt niet voor staaldraad, prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen, die op grotere afstand dan uit de uiterste boord van de weg, op van de weg af gerichte delen van een afscheiding zijn aangebracht.
3. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder weg verstaan wat artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.
4. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

#### **Artikel 2:20 Vallende voorwerpen**

Vervallen.

#### **Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting**

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

#### **Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn**

Vervallen.

#### **Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs**

1. Het is verboden:
  - a. voor het publiek toegankelijke ijsvlakten te beschadigen, te verontreinigen, te versperren of het verkeer daarop op enige andere wijze te belemmeren of in gevaar te brengen;
  - b. bakens of andere voorwerpen ten behoeve van de veiligheid geplaatst op de onder a. bedoelde ijsvlakten te verplaatsen, weg te nemen, te beschadigen of op enige andere wijze het gebruik daarvan te verijdelen of te belemmeren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht of de provinciale vaarwegenverordening.

### **Afdeling 7. Evenementen**

#### **Artikel 2:24 Definitie(s)**

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
  - a. bioscoopvoorstellingen, tenzij het plaatsvindt in de openlucht;
  - b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h, van de Gemeentewet en artikel 5:22 van deze verordening;
  - c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
  - d. het in een inrichting in de zin van de Drank- en Horecawet gelegenheid geven tot dansen;
  - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;

- f. activiteiten als bedoeld in artikel 2:9 en 2:39 van deze verordening.
  - g. sportwedstrijden, niet zijnde vechtsportevenementen als bedoeld in het tweede lid, onder f.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
- a. een herdenkingsplechtigheid;
  - b. een braderie;
  - c. een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening, op de weg;
  - d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
  - e. een straatfeest of buurtbarbecue op één dag (klein evenement).
  - f. een door de burgemeester aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of -gala's.

### **Artikel 2:25 Evenementenvergunning**

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.
2. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, indien:
  - a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan 200 personen;
  - b. het evenement tussen 10:00 uur en 24:00 uur plaats vindt;
  - c. geen sprake is van versterkte muziek en geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 10:00 uur of na 23:00 uur;
  - d. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;
  - e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 25 m<sup>2</sup> per object;
  - f. er een organisator is; en
  - g. de organisator ten minste 10 werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.
3. De burgemeester kan binnen 5 dagen na ontvangst van de melding besluiten een klein evenement te verbieden, indien er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148, van de Wegenverkeerswet 1994.
5. Het tweede lid is niet van toepassing op een krachtens artikel 2:24, tweede lid, aanhef en onder f, aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of -gala's.
6. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning voor een vechtsportevenement als bedoeld in artikel 2:24, tweede lid, aanhef onder f, weigeren als de organisator of de aanvrager van de vergunning van slecht levensgedrag is.
7. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Artikel 2.25a Evenementengebieden**

De burgemeester kan gebieden zoals opgenomen in het evenementenbeleid Doesburg aan wijzen als zijnde evenementengebied.

### **Artikel 2:26 Ordeverstoring**

Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.

## **Afdeling 8. Toezicht op openbare inrichtingen**

### **Artikel 2:27 Definitie(s)**

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
  - a. openbare inrichting:
    - I. een hotel, restaurant, pension, café, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis;
    - II. elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt of bereid;
  - b. terras:

een buiten de besloten ruimte van de openbare inrichting liggend deel daarvan waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken bereid of verstrekt.

2. Onder openbare inrichting wordt mede verstaan een buiten de besloten ruimte van de openbare inrichting liggend deel daarvan waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie kunnen worden bereid of verstrekt.

#### **Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting**

1. Het is verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
2. De burgemeester weigert de vergunning indien de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit.
3. De burgemeester weigert de vergunning als bedoeld in het eerste lid indien de houder geen verklaring omtrent gedrag overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.
4. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning slechts geheel of gedeeltelijk weigeren indien:
  - naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- of leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed;
  - de exploitatie van de openbare inrichting een onaanvaardbaar risico op ernstige verstoring van de openbare orde met zich mee zal brengen;
  - in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
  - de exploitant en/of leidinggevende(n) in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
5. Geen vergunning is vereist voor een openbare inrichting die zich bevindt in
  - a. een winkel als bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet voor zover de activiteiten van de openbare inrichting een nevenactiviteit vormen van de winkelactiviteit;
  - b. een zorginstelling;
  - c. een museum; of
  - d. een bedrijfskantine of -restaurant.
6. De burgemeester kan op verzoek of ambtshalve vrijstelling verlenen van het verbod genoemd in het eerste lid aan openbare inrichtingen die horecabedrijf zijn als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet, met uitzondering wanneer er voor een terras een exploitatievergunning nodig is, indien
  - a. zich in de zes maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze bepaling geen incidenten gepaard gaande met geweld, overlast op straat of drugsgebruik en -handel hebben voorgedaan in of bij de inrichting, dan wel
  - b. de inrichting zich nieuw in de gemeente vestigt en er zich geen weigeringsgronden voordoen als bedoeld in artikel 1:8 of 2:28, tweede of vierde lid.
7. De vrijstelling wordt ingetrokken wanneer zich een incident heeft voorgedaan als bedoeld in het zesde lid onder a.
8. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing op de vergunning bedoeld in het eerste lid en op de vrijstelling bedoeld in het zesde lid.

#### **Artikel 2:29 Sluitingstijd**

1. Het is de exploitant verboden de openbare inrichting voor bezoekers geopend te hebben, of bezoekers in de openbare inrichting te laten verblijven:
  - a. op maandag tot en met donderdag tussen 01:00 uur en 06:00 uur;
  - b. op vrijdag tot en met zondag tussen 02:00 uur en 06:00 uur;
  - c. op nieuwjaarsdag, Koningsdag en op de dag na Koningsdag tussen 03:00 uur en 06:00 uur.
2. Voor een terras geldt een sluitingstijd van 24:00 uur.
3. De burgemeester kan andere sluitingstijden vaststellen voor een afzonderlijk horecabedrijf of een daartoe behorend terras.
4. Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voor zover op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.
5. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijd; tijdelijke sluiting**

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2:29 geldende sluitingstijden vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin artikel 13b van de Opiumwet voorziet.

### **Artikel 2:30a Sluiting van een publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte**

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

### **Artikel 2:31 Verboden gedragingen**

Het is verboden in een openbare inrichting:

- a. de orde te verstoren;
- b. zich te bevinden na sluitingstijd of gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn op grond van een besluit krachtens artikel 2:30, eerste lid;
- c. op het terras spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van de zitplaatsen die aanwezig zijn op het terras.

### **Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen**

1. In dit artikel wordt onder handelaar verstaan: de handelaar als bedoeld in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. De exploitant van een openbare inrichting laat niet toe dat een handelaar of een voor hem handelend persoon in dat bedrijf enig voorwerp verwerft, verkoopt of op enig andere wijze overdraagt.

### **Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan**

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

## **Afdeling 9. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf**

### **Artikel 2:35 Definitie(s)**

Vervallen.

### **Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie**

Vervallen.

### **Artikel 2:37 Nachtregister**

Vervallen.



## **Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister**

Vervallen.

### **Afdeling 10. Toezicht op speelgelegenheden**

#### **Artikel 2:39 Speelgelegenheden**

1. Dit artikel verstaat onder speelgelegenheid: een voor het publiek toegankelijke gelegenheid waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen, waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren.
2. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren. Het verbod is niet van toepassing op:
  - a. speelautomatenhallen waarvoor op grond van artikel 30c, eerste lid, onder b, van de Wet op de Kansspelen vergunning is verleend;
  - b. speelgelegenheden waarvoor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit bevoegd is vergunning te verlenen; en
  - c. speelgelegenheden waar de mogelijkheid wordt geboden om het kleine kansspel als bedoeld in artikel 7c van de Wet op de kansspelen te beoefenen, of te spelen op speelautomaten als bedoeld in artikel 30 van de Wet op de kansspelen, of de handeling als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet op de kansspelen te verrichten.
3. De burgemeester weigert de vergunning:
  - a. indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid;
  - b. indien de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met een geldend bestemmingsplan.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Artikel 2:40 Speelautomaten**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. Wet: de Wet op de kansspelen;
  - b. speelautomaat: automaat als bedoeld in artikel 30, onder a, van de Wet;
  - c. kansspelautomaat: automaat als bedoeld in artikel 30, onder c, van de Wet;
  - d. hoogdrempelige inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 30, onder d, van de Wet;
  - e. laagdrempelige inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 30, onder e, van de Wet.
2. In hoogdrempelige inrichtingen zijn twee speelautomaten toegestaan, waarvan maximaal twee kansspelautomaten.
3. In laagdrempelige inrichtingen zijn twee speelautomaten toegestaan, met dien verstande dat kansspelautomaten in het geheel niet zijn toegestaan.
4. Een aanwezigheidsvergunning wordt verstrekt voor maximaal één jaar.

### **Afdeling 11. Maatregelen tegen overlast en baldadigheid**

#### **Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal**

1. Het is verboden een krachtens artikel 174a van de Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.
2. Het is verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.
3. Deze verboden zijn niet van toepassing op personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal wegens dringende reden noodzakelijk is.
4. De burgemeester is bevoegd van het in het eerste of tweede lid bedoelde verbod ontheffing te verlenen.

#### **Artikel 2:42 Plakken en kladden**

1. Het is verboden een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is te bekrassen of te bekladden.
2. Het is verboden zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende op een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is:

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

#### **Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap e.d.**

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

#### **Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen**

1. a. Het is verboden op een openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben.  
b. Het is verboden op de weg of in de nabijheid van winkels te vervoeren of bij zich te hebben, een voorwerp dat er kennelijk toe is uitgerust om het plegen van (winkel)diefstal te vergemakkelijken.
2. Dit verbod is niet van toepassing indien de bedoelde werktuigen niet zijn gebruikt of niet zijn bestemd om zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen.

#### **Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen e.d.**

1. Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden zonder ontheffing van het college zich te bevinden in of op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken of grasperken, buiten de daarin gelegen wegen of paden.
2. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Artikel 2:46 Rijden over bermen e.d.**

Vervallen.

#### **Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen**

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

#### **Artikel 2:48 Verboden drankgebruik**

1. Het is verboden op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.
2. Het verbod is niet van toepassing op:
  - a. een terras dat behoort bij een horecabedrijf als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet; en
  - b. een andere plaats dan een horecabedrijf, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 35 van de Drank- en Horecawet.

### **Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen**

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

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

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

### **Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen e.d.**

Het is verboden op een openbare plaats een fiets, bromfiets of scooter te plaatsen of te laten staan tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw dan wel in de ingang van een portiek indien:

- a. dit in strijd is met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of dat portiek; of
- b. daardoor die ingang versperd wordt.

### **Artikel 2:52 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kernsterrein e.d.**

Het is verboden op uren en plaatsen die door het college of de burgemeester zijn aangewezen, zich met een fiets of bromfiets te bevinden op een door het college of de burgemeester aangewezen terrein waar een markt, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden die publiek trekt, mits dit verbod kenbaar is aan de bezoekers van het terrein.

### **Artikel 2:53 Bespieden van personen**

Vervallen.

### **Artikel 2:54 Bewakingsapparatuur**

Vervallen.

### **Artikel 2:55 Nodeloos alarmeren**

Vervallen.

### **Artikel 2:56 Alarminstallaties**

Vervallen.

### **Artikel 2:57 Loslopende honden**

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

#### **Artikel 2:58 Verontreiniging door honden**

1. Degene wiens hond zich op een voetpad of een voor het publiek toegankelijk openbare plaats begeeft, is verplicht ervoor te zorgen dat de uitwerpselen van die hond onmiddellijk worden verwijderd.
2. De eigenaar of houder van een hond is verplicht, indien hij zich met een hond op een openbare plaats bevindt, een doeltreffend hulpmiddel bij zich te hebben voor verwijdering van uitwerpselen van de hond en dit hulpmiddel op eerste vordering te laten zien aan de toezichhoudend ambtenaar.
3. Het eerste lid en tweede lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond
  - a. die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden; of
  - b. die deze hond aantoonbaar gekwalificeerd opleidt tot geleidehond of sociale hulphond.
4. Het college kan plaatsen aanwijzen waar het bepaalde in het eerste lid niet van toepassing is.

#### **Artikel 2:59 Gevaarlijke honden**

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

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

1. Het college kan buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer plaatsen aanwijzen waar het ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid verboden is daarbij aangeduide dieren:
  - a. aanwezig te hebben;
  - b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college gestelde regels;
  - c. aanwezig te hebben in een groter aantal dan in die aanwijzing is aangegeven; of
  - d. te voeren.
2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen plaats die een krachtens het eerste lid is aangewezen, ontheffing verlenen van een of meer verboden bedoeld in het eerste lid.
3. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Artikel 2:60a (Geluid)hinder door dieren**

1. Het is verboden dieren te houden op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving (geluid)hinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
3. Het verbod geldt niet voor zover de Wet Milieubeheer van toepassing is.

#### **Artikel 2:61 Wilde dieren**

Vervallen.

#### **Artikel 2:62 Loslopend vee**

De rechthebbende op herkauwende en eenhoevige dieren of varkens (vee) die zich bevinden in een weiland of op een terrein dat niet van de weg is afgescheiden door een deugdelijke veekering, is verplicht ervoor te zorgen dat zodanige maatregelen getroffen worden dat dit vee die weg niet kan bereiken.

#### **Artikel 2:63 Duiven**

Vervallen.

### **Artikel 2:64 Bijen**

1. Het is verboden bijen te houden:
  - a. binnen een afstand van dertig meter van woningen of andere gebouwen waar overdag mensen verblijven;
  - b. binnen een afstand van dertig meter van de weg.
2. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing indien op een afstand van ten hoogste zes meter vanaf de korven of kasten een afscheiding is aangebracht van twee meter hoogte of zoveel hoger als noodzakelijk is om het laag uit- en invliegen van de bijen te voorkomen.
3. Het verbod in het eerste lid, aanhef en onder a, is niet van toepassing voor de bijenhouder die rechthebbende is op de woningen of gebouwen bedoeld in dat lid.
4. Het verbod in het eerste lid, aanhef en onder b is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Gelderse wegenreglement.
5. Het college kan van het verbod in het eerste lid ontheffing verlenen.
6. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

### **Artikel 2:65 Bedelarij**

Het is verboden in door het college aangewezen gebieden op of aan de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw te bedelen om geld of andere zaken.

## **Afdeling 12. Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen**

### **Artikel 2:66 Definitie(s)**

In deze afdeling wordt verstaan onder handelaar: de handelaar als bedoeld in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

### **Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister**

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

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

De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht:

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

### **Artikel 2:69 Vervreemding van door opkoop verkregen goederen**

Vervallen.

### **Artikel 2:70 Handel in horecabedrijven**

Vervallen.

## **Afdeling 13. Vuurwerk**

### **Artikel 2:71 Definitie(s)**

In deze afdeling wordt verstaan onder consumentenvuurwerk: hetgeen daaronder wordt verstaan in het Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (Vuurwerkbesluit).

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

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

### **Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling**

1. Het is verboden consumentenvuurwerk te gebruiken op een door het college in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats.
2. Het is verboden consumentenvuurwerk op een openbare plaats te gebruiken als dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.
3. De verboden bedoeld in het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht.

### **Artikel 2:73a Carbid schieten**

1. Onder carbidschieten wordt verstaan: het in een bus / container / opslagvat op explosieve wijze verbranden van acetyleengas afkomstig van een reactie tussen calciumacetylide (carbid) en water of gasmengsels met vergelijkbare eigenschappen.
2. Het is verboden in de openlucht met carbid te schieten.
3. Het verbod in het tweede lid geldt niet op 31 december tussen 10.00 uur en 18.00 uur indien
  - a. carbidschieten plaatsvindt op een perceel buiten de bebouwde kom, waarbij gebruik wordt gemaakt van bussen met een maximale inhoud van 40 liter;
  - b. er een schriftelijke toestemming is van de eigenaar van het terrein van waaraf geschoten wordt;
  - c. bij het carbidschieten gebruik wordt gemaakt van bussen, die niet worden afgesloten met harde voorwerpen zoals metalen, houten en andere vergelijkbare materialen (in ieder geval zijn toegestaan lederen en plastic ballen);
  - d. binnen een cirkel met een straal van 100 meter rond de plaats waar het carbidschieten plaatsvindt, in totaal niet meer dan 10 bussen gebruikt dan wel gebruiksklaar aanwezig gehouden worden voor carbidschieten;
  - e. het carbidschieten plaats vindt op een afstand van ten minste: 75 meter van woningen van derden, tenzij deze derden schriftelijk toestemming hebben gegeven voor een kortere afstand en 150 meter van gebouwen of andere voorzieningen waarin dieren verblijven;
  - f. het schootsveld tenminste 75 meter bedraagt en binnen dit schootsveld zich geen publiek of andere personen bevindt en er geen openbare wegen of paden gelegen zijn;
  - g. het carbid dient te worden vervoerd en bewaard in een af te sluiten kist waar geen water en vocht bij kan;
  - h. degene die met carbid schiet alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen neemt om elk gevaar voor mens en dier te voorkomen;
  - i. indien sprake is van carbid schieten door een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt een toezichthouder aanwezig is. Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en niet onder invloed is van alcohol of drugs. De toezichthouder is te allen tijde in staat om aanwijzingen te geven ten aanzien van de handelingen van de carbidschieter en kan diens handelingen te allen tijde verhinderen.
4. Het college kan ontheffing van het verbod in het tweede lid verlenen.
5. Het in het tweede lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer, de Wet wapens en munitie of het Wetboek van Strafrecht.

## **Afdeling 14. Drugsoverlast**

### **Artikel 2:74 Drugshandel op straat**

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

### **Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik en -bezit**

Het is verboden op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waer te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.

### **Afdeling 15. Bestuurlijke ophouding, veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht op openbare plaatsen, gebiedsontzeggingen en woonoverlast**

#### **Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding**

De burgemeester is bevoegd overeenkomstig artikel 154a van de Gemeentewet te besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats indien deze personen het bepaalde in de navolgende artikelen van de Algemene plaatselijke verordening groepsgewijs niet naleven:

artikel 2:1;  
artikel 2:26;  
artikel 2:47;  
artikel 2:48;  
artikel 2:49;  
artikel 2:50;  
artikel 2:73;  
artikel 2:73a;  
artikel 2:74a.

#### **Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden**

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

#### **Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen**

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor een ieder toegankelijke plaatsen:
  - a. parkeerterreinen;
  - b. schoolpleinen;
3. De burgemeester informeert de gemeenteraad wanneer er concrete plannen zijn voor het inzetten van het instrument cameratoezicht en het verloop van het toezicht.

#### **Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen**

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verrichten een bevel geven zich gedurende ten hoogste 24 uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.
2. Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen kan de burgemeester aan een persoon aan wie tenminste eenmaal een bevel als bedoeld in dat lid is gegeven en die opnieuw openbare orde versturende handelingen verricht, een bevel geven zich gedurende ten hoogste 8 weken niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.
3. Een bevel krachtens het tweede lid kan slechts worden gegeven als het strafbare feit of de openbare orde versturende handeling binnen zes maanden na het geven van een eerder bevel, gegeven op grond van het eerste of tweede lid, plaatsvindt.
4. De burgemeester beperkt de in het eerste of tweede lid gestelde bevelen, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.

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

1. Degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt, of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, draagt er zorg voor dat door gedragingen in of vanuit die woning of

- dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.
2. De burgemeester kan een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het eerste lid in ieder geval opleggen bij ernstige en herhaaldelijke:
    - a. geluid- of geurhinder;
    - b. hinder van dieren;
    - c. hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in een woning of op een erf aanwezig zijn;
    - d. overlast door vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf;
    - e. intimidatie van derden vanuit een woning of een erf.

#### **Afdeling 16. Toezicht op bedrijfsmatige activiteiten en gebouwen**

##### **Artikel 2:80 Tegengaan van onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. exploitant: natuurlijke persoon of personen of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
  - b. beheerder: de exploitant alsmede andere natuurlijke personen die de algemene of onmiddellijke leiding hebben over de bedrijfsmatige activiteiten;
  - c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor publiek toegankelijk gebouw, of een daarbij behorend perceel, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.
2. De burgemeester kan gebouwen en bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waarop het verbod uit het derde lid van toepassing is. Een gebouw wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzing van een gebouw kan zich tot een of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend aangewezen als de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat.
3. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een bedrijf uit te oefenen:
  - a. in een door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen gebouw voor door de burgemeester genoemde bedrijfsmatige activiteiten, of
  - b. indien de uitoefening van het bedrijf een door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.
4. De burgemeester kan een vergunning als bedoeld in het derde lid weigeren:
  - a. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
  - b. indien de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
  - c. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke exploitatie niet met de aanvraag in overeenstemming zal zijn;
  - d. indien er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
  - e. indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan of een geldende Leefmilieuverordening;
  - f. indien een of meer beheerders van het bedrijf binnen 3 jaar vóór de indiening van de vergunningaanvraag een bedrijf heeft geëxploiteerd of daar leiding aan heeft gegeven, dat wegens het aantasten van de openbare orde, de aantasting van het woon- en leefklimaat daaronder begrepen, gesloten is geweest dan wel waarvoor de vergunning om die reden is ingetrokken.
5. Onverminderd het bepaalde in artikel 1.6 van deze verordening kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid intrekken of wijzigen indien:
  - a. door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast, of;
  - b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed, of;
  - c. de voorwaarden uit de vergunning niet worden nageleefd, of;
  - d. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is, of;
  - e. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf dan wel toestaat of gedooft dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed, of;
  - f. er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden, of;
  - g. er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde, of;
  - h. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd, of;



- i. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke exploitatie niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is.
6. De burgemeester kan de sluiting van het bedrijf bevelen indien een bedrijf in strijd met het verbod uit het derde lid van deze bepaling wordt geëxploiteerd.
7. Het is een ieder verboden een overeenkomstig het zesde lid van deze bepaling gesloten bedrijf te betreden of daarin te verblijven.
8. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven.
9. Indien er een verandering van omstandigheden optreedt, waardoor er een wijziging van de vergunning dient te komen, moet de exploitant onverwijld een wijzigingsaanvraag indienen. Indien deze aanvraag niet binnen een maand is ingediend na de verandering van omstandigheden, kan de burgemeester de verleende vergunning intrekken. Een vergunning vervalt, wanneer de verlening van een vergunning, strekkende tot vervanging van eerstbedoelde vergunning, van kracht is geworden.
10. Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat een op de vergunning vermelde beheerder in het bedrijf aanwezig is.
11. In afwijking van het derde lid geldt dit verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit reeds onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteiten verricht, voor die bestaande activiteiten op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering of intrekking van een door hem aangevraagde vergunning, voor zover dat eerder is.

### **Hoofdstuk 3. SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.**

#### **Afdeling 1. Algemene bepalingen**

##### **Artikel 3:1 Definitie(s)**

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b. prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c. seksinrichting: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d. escortbedrijf: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend;
- e. sekswinkel: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;
- f. exploitant: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert, dan wel exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- g. beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent, dan wel uitoefenen in een seksinrichting of escortbedrijf;
- h. bezoeker: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
  1. de exploitant;
  2. de beheerder;
  3. de prostituee;
  4. het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;
  5. toezichhouders die zijn aangewezen op grond van artikel 6.2 van deze verordening;
  6. andere personen wier aanwezigheid in de seksinrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

##### **Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan**

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bevoegd bestuursorgaan: het college of, voorzover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

### **Artikel 3:3 Nadere regels**

Met het oog op de openbare orde en de belangen genoemd in artikel 3:13, tweede lid kan het college nadere regels stellen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in dit hoofdstuk.

## **Afdeling 2. Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke**

### **Artikel 3:4 Seksinrichtingen**

1. Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.
2. In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
  - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
  - b. de persoonsgegevens van de beheerder; en
  - c. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.
3. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder**

1. De exploitant en de beheerder:
  - a. staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;
  - b. zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en
  - c. hebben de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:
  - a. met toepassing van de artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;
  - b. binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, inclusief de drie openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;
  - c. binnen de laatste vijf jaar bij ten minste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van 500 euro of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
    - bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet,
    - de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;
    - de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 252, 250a (oud), 273a, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;
    - de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 juncto artikel 8 of juncto artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
    - de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de Kansspelen;
    - de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
    - de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
3. Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
  - a. vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan 375 euro bedraagt;
  - b. een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
4. De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
  - a. bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
  - b. bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
5. De exploitant of de beheerder zijn binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting of escortbedrijf die voor ten minste een maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft.

### **Artikel 3:6 Sluitingstijden**

1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven:
  - a. op maandag tot en met vrijdag tussen 01.00 en 06.00 uur;
  - b. op zaterdag en zondag tussen 02.00 en 06.00 uur;
  - c. op 31 december tussen 20.00 en 24.00 uur en op 1 januari tussen 00.00 en 06.00 uur.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1:4 voor een afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.
3. Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid of tweede lid, dan wel krachtens artikel 3.7, eerste lid, gesloten dient te zijn.
4. Het in het eerste tot en met derde lid bepaalde geldt niet voorzover in de daarin geregelde onderwerpen wordt voorzien door de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften.

### **Artikel 3:7 Tijdelijke afwijking sluitingstijden; (tijdelijke) sluiting**

1. Met het oog op de openbare orde en de belangen genoemd in artikel 3:13, tweede lid of in geval van strijdigheid met de bepalingen in dit hoofdstuk kan het bevoegd bestuursorgaan:
  - a. tijdelijk andere dan de krachtens artikel 3:6, eerste of tweede lid, geldende sluitingstijden vaststellen;
  - b. van een afzonderlijke seksinrichting al dan niet tijdelijk de gedeeltelijke of algehele sluiting bevelen.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht maakt het bevoegd bestuursorgaan het besluit bedoeld in het eerste lid bekend op de voet van artikel 3:42, tweede lid.

### **Artikel 3:8 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder**

1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat exploitant of de beheerder bedoeld in artikel 3:4, tweede lid onder a of b in de seksinrichting aanwezig is.
2. De exploitant en de beheerder zien er voortdurend op toe dat in de seksinrichting:
  - a. geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XVIII (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie; en
  - b. geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

### **Artikel 3:9 Straatprostitutie**

1. Het is verboden, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken.
2. Met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, kan door opsporingsambtenaren het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.

### **Artikel 3:10 Sekswinkels**

Vervallen.

### **Artikel 3:11 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke**

Vervallen.

## **Afdeling 3. Beslistermijn; weigeringsgronden**

### **Artikel 3:12 Beslistermijn**

1. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:2, eerste lid, beslist het bevoegd bestuursorgaan op de aanvraag om vergunning bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

### **Artikel 3:13 Weigeringsgronden**

1. De vergunning bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, wordt geweigerd indien:

- a. de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3:5 gestelde eisen;
  - b. de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan, voorbereidingsbesluit, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening; of
  - c. er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.
2. Voor seksinrichtingen en in Nederland gevestigde escortbedrijven kan, onverminderd het bepaalde in artikel 1:8, de vergunning bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, worden geweigerd dan wel de aanwijzing of vaststelling bedoeld in artikel 3:9, eerste lid, achterwege gelaten, in het belang van:
- a. het voorkomen of beperken van overlast;
  - b. het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;
  - c. de veiligheid van personen of goederen;
  - d. de verkeersvrijheid of -veiligheid;
  - e. de gezondheid of zedelijkheid; of
  - f. de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

#### **Afdeling 4. Beëindiging exploitatie; wijziging beheer**

##### **Artikel 3:14 Beëindiging exploitatie**

1. De vergunning vervalt zodra de ingevolge artikel 3:4 op de vergunning vermelde exploitant, de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd.
2. Binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie, geeft de exploitant daarvan schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.

##### **Artikel 3:15 Wijziging beheer**

1. Indien de beheerder het beheer van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk beëindigt, geeft de exploitant daarvan binnen een week schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.
2. Het beheer kan worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegd bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant besluit de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Het bepaalde in artikel 3:13, eerste lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.
3. In afwachting van het besluit bedoeld in het tweede lid, kan het beheer worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder vanaf het moment waarop de exploitant een aanvraag als bedoeld in het tweede lid heeft ingediend, totdat over de aanvraag is besloten.

#### **Afdeling 5. Overgangsbepaling**

##### **Artikel 3:16 Overgangsbepaling**

Vervallen.

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

### **Afdeling 1. Geluidhinder en verlichting**

#### **Artikel 4:1 Definitie(s)**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. Besluit: het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- b. inrichting: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, met dien verstande dat de artikelen 4.2 tot en met 4.5 uitsluitend van toepassing zijn op inrichtingen type A of type B als bedoeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer.
- c. houder van een inrichting: degene die als eigenaar, bedrijfsleider, beheerder of anderszins een inrichting drijft;
- d. collectieve festiviteit: festiviteit die niet specifiek aan één of een klein aantal inrichtingen is verbonden;
- e. incidentele festiviteit: festiviteit of activiteit die gebonden is aan één of een klein aantal inrichtingen;
- f. gevoelige gebouwen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- g. gevoelige terreinen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- h. onversterkte muziek: muziek die niet elektronisch is versterkt.

#### **Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten**

1. De geluidsnormen als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20 van het Besluit en artikel 4:5 van deze verordening gelden niet voor de volgende collectieve festiviteiten indien deze van toepassing zijn: Koningsnacht, Koningsdag en Doesburg Binnenste.
2. De voorwaarden met betrekking tot de verlichting ten behoeve van sportbeoefening in de buitenlucht als bedoeld in artikel 4.113, eerste lid, van het Besluit gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.
3. Het college kan ten aanzien van het eerste lid en ten aanzien van de aanwijzing als bedoeld in het tweede lid, bepalen dat dit slechts geldt voor een nader aangeduide locatie of deel van de gemeente.
4. Het college kan wanneer een collectieve festiviteit redelijkerwijs niet te voorzien was, een festiviteit terstond als collectieve festiviteit als bedoeld in het eerste lid aanwijzen.
5. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting, bedraagt niet meer dan 80 dB(A), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
6. De geluidswaarde als bedoeld in het vijfde lid is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
7. Op de dagen als bedoeld in het eerste lid dient het ten gehore brengen van extra muziek - hoger dan de geluidsnorm als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Besluit en artikel 4:5 van deze verordening - uiterlijk om 24.00 uur te worden beëindigd.

#### **Artikel 4:3 Kennisgeving incidentele festiviteiten**

1. Het is een inrichting toegestaan maximaal twaalf incidentele festiviteiten per kalenderjaar te houden waarbij de geluidsnormen als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Besluit en artikel 4:5 van deze verordening niet van toepassing zijn, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:
  - a. De houder van de inrichting heeft ten minste twee weken voor aanvang van de festiviteit het college van de incidentele festiviteit in kennis gesteld;
  - b. Aan de inrichting is in het jaar voorafgaande aan de melding geen sprake geweest van een (schriftelijke) waarschuwing of een procesverbaal, een last onder dwangsom of een andere bestuursrechtelijke maatregel wegens het veroorzaken van overlast of het op een andere wijze niet naleven van de wet.
2. Het is een inrichting toegestaan om tijdens maximaal twaalf incidentele festiviteiten per kalenderjaar de verlichting langer aan te houden ten behoeve van sportactiviteiten waarbij artikel 4.113, eerste lid, van het Besluit niet van toepassing is, mits de houder van de inrichting ten minste tien werkdagen voor de aanvang van de festiviteit het college daarvan in kennis heeft gesteld.
3. De burgemeester kan binnen 5 dagen na ontvangst van de melding besluiten een incidentele festiviteit te verbieden, indien er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
4. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting bedraagt niet meer dan 80 dB(A), gemeten op de gevel van geluidgevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
5. De geluidswaarde als bedoeld in het vierde lid is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
6. Op de dagen als bedoeld in het eerste lid wordt het ten gehore brengen van extra muziek - hoger dan de geluidsnorm als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20 van het Besluit en artikel 4:5 van deze verordening - uiterlijk om 24.00 uur beëindigd.
7. De geluidsnorm als bedoeld in het vijfde lid geldt voor het bebouwde gedeelte van de inrichting en niet voor de buitenruimte.
8. Bij het ten gehore brengen van muziekgeluid blijven ramen en deuren gesloten, behoudens voor het onmiddellijk doorlaten van personen of goederen.

#### **Artikel 4:4 Verboden incidentele festiviteiten**

Vervallen.

#### **Artikel 4:5 Onversterkte muziek**

1. Bij het ten gehore brengen van onversterkte muziek, zoals bedoeld in artikel 2.18, eerste lid onder f en vijfde lid van het Besluit binnen inrichtingen is de onder e. opgenomen tabel van toepassing, met dien verstande dat:

- a. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden indien de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen;
- b. de in de tabel aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein;
- c. de waarden in in- en aanpandige gevoelige gebouwen, voor zover het woningen betreft, gelden in geluidsgevoelige ruimten als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder en verblijfsruimten als bedoeld in artikel 1.1. onder d, van het Besluit geluidhinder;
- d. bij het bepalen van de geluidsniveaus zoals vermeld in de tabel geen bedrijfsduurcorrectie wordt toegepast.

	7.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 7.00 uur
$L_{Ar,LT}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
$L_{Ar,LT}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
$L_{Amax}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
$L_{Amax}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

2. Voor de duur van 4 uur in de week is onversterkte muziek, vanwege het oefenen door muziekgezelschappen zoals orkesten, harmonie- en fanfaregezelschappen, in een inrichting gedurende de dag- en avondperiode uitgezonderd van de genoemde geluidsniveaus in het eerste lid. Indien versterkte elementen worden gecombineerd met onversterkte elementen, wordt het hele samenspel beschouwd als versterkte muziek en is het Besluit van toepassing.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op collectieve en incidentele festiviteiten als bedoeld in artikel 4:2 en artikel 4:3.

#### **Artikel 4:5a Traditioneel schieten**

Voor traditioneel schieten als bedoeld in artikel 2:18, eerste lid onder g van het Besluit kan het college nadere regels vaststellen.

#### **Artikel 4:6 Overige geluidhinder**

1. Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Besluit, toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen.
3. Het verbod geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet geluidhinder, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit of de Provinciale milieuverordening Gelderland.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging**

#### **Artikel 4:7 Straatvegen**

Vervallen.

#### **Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen**

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

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

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

### **Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden (vervallen)**

#### **Artikel 4:10 Definitie(s)**

Vervallen.

#### **Artikel 4:11 Kapvergunning**

Vervallen.

#### **Artikel 4:12 Vergunning van rechtswege**

Vervallen.

### **Afdeling 4. Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast**

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

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

#### **Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen**

Vervallen.

#### **Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame**

1. Het is verboden om zonder vergunning van het bevoegde gezag op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te hebben met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg zichtbaar is.
2. Het verbod geldt niet voor onverlichte:
  - a. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken welke daartoe zijn aangewezen door de overheid;
  - b. opschriften of aankondigingen kleiner dan 0,50 m<sup>2</sup> en de langste zijde korter dan 1 meter die betrekking hebben op:
    - een openbare verkoping of een aanbieding ter verkoop, verhuur of verpachting van een onroerende zaak, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
    - het beroep, de dienst of het bedrijf dat in of op de onroerende zaak wordt uitgeoefend of waarvoor die zaak is bestemd;
  - c. opschriften die betrekking hebben op de naam of aard van in uitvoering zijnde bouwwerken of op de namen van degenen die bij het ontwerp of de uitvoering van het bouwwerk betrokken zijn, mits deze opschriften zijn aangebracht op borden bij of op de in uitvoering zijnde bouwwerken zelf, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
  - d. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken dienstbaar aan het openbaar vervoer, indien deze zijn aangebracht ten dienste van dat vervoer.
  - e. plaatsen die door burgemeester en wethouders zijn aangewezen voor de plaatsing van borden ten behoeve van de aankondiging van evenementen, mits door het opschrift of de aankondiging de veiligheid van het verkeer niet in gevaar wordt gebracht of ernstige hinder voor de omgeving wordt veroorzaakt.
3. In afwijking van het bepaalde in artikel 1.8 kan een vergunning bedoeld als in het eerste lid worden geweigerd:
  - a. indien de handelsreclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;

- b. in het belang van de verkeersveiligheid;
  - c. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van een in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
4. Het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Woningwet, de Wet milieubeheer of de Provinciale landschapsverordening.

#### **Artikel 4:16 Vergunningsplicht lichtreclame**

Vervallen.

#### **Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen**

##### **Artikel 4:17 Definitie(s)**

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

##### **Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen**

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

##### **Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen**

1. Het college kan plaatsen aanwijzen waarop het verbod van artikel 4:18, eerste lid niet geldt.
2. Het college kan daarbij nadere regels stellen in het belang van de gronden, genoemd in artikel 4:18, vierde lid.

### **HOOFDSTUK 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING DER GEMEENTE**

#### **Afdeling 1. Parkeerexcessen**

##### **Artikel 5:1 Definitie(s)**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. voertuigen: voertuigen als bedoeld in artikel 1, onder al, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1990) met uitzondering van kleine wagens zoals: kruiwagens, kinderwagens en rolstoelen;
- b. parkeren: parkeren als bedoeld in artikel 1, onder ac, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1990).

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

1. Onder verhuren als bedoeld in dit artikel wordt mede verstaan:
  - a. het gebruiken van een voertuig voor het geven van lessen;
  - b. het gebruiken van een voertuig voor het vervoeren van personen tegen betaling.
2. Tot de voertuigen als bedoeld in dit artikel worden niet gerekend:
  - a. voertuigen waaraan herstel- of onderhoudswerkzaamheden worden verricht die in totaal niet meer dan een uur vergen, en dit gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor deze werkzaamheden;
  - b. voertuigen voor persoonlijk gebruik van de in het derde lid bedoelde persoon.
3. Het is degene die er zijn bedrijf, nevenbedrijf dan wel een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen, verboden:
  - a. drie of meer voertuigen die hem toebehoren of zijn toevertrouwd, op de weg te parkeren;
  - b. de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.



4. Het college kan ontheffing van het verbod verlenen.

#### **Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen**

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

#### **Artikel 5:4 Defecte voertuigen**

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

#### **Artikel 5:5 Voertuigwrakken**

1. Het is verboden een voertuig dat rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en tevens in een kennelijk verwaarloosde toestand verkeert op de weg te parkeren.
2. Het verbod geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer.

#### **Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.a.**

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
  - a. langer dan op drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben op een openbare plaats;
  - b. op een door het college aangewezen plaats te parkeren, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente dan wel de verkeersveiligheid in gevaar brengt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod in het eerste lid, aanhef en onder a.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Provinciaal wegenreglement of de Provinciale landschapsverordening.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Artikel 5:7 Parkeren van reclamevoertuigen**

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

#### **Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen**

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter te parkeren op een door het college aangewezen plaats, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.
2. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter te parkeren op een door het college aangewezen weg, waar dit parkeren naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van beschikbare parkeerruimte.
3. Het verbod in het tweede lid is niet van toepassing op werkdagen van maandag tot en met vrijdag, dagelijks van 08.00 tot 18.00 uur.
4. De verboden in het eerste en tweede lid zijn voorts niet van toepassing op campers, kampeerauto's, caravans en kampeerwagens, *voor zover deze voertuigen niet langer dan drie achtereenvolgende dagen op de weg worden geplaatst of gehouden.*
5. Het college kan van de in het eerste en tweede lid gestelde verboden ontheffing verlenen.
6. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

#### **Artikel 5:9 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen**

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan of een hoogte van meer dan , op de weg te parkeren bij een voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.
2. Het verbod geldt niet gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt voor het uitvoeren van werkzaamheden waarvoor de aanwezigheid van het voertuig ter plaatse noodzakelijk is.

### **Artikel 5:10 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen** Vervallen.

### **Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen**

1. Het is verboden met een voertuig te rijden door een park of plantsoen of een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook, of het daarin te doen of te laten staan.
2. Dit verbod is niet van toepassing:
  - a. op de weg;
  - b. op voertuigen die worden gebruikt voor werkzaamheden door of vanwege de overheid; en
  - c. op voertuigen waarmee standplaats wordt of is ingenomen op terreinen die voor dit doel zijn bestemd.
3. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets**

1. Het is verboden op door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast, of ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan.
2. Het is verboden op door het college aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen langer dan een door het college vastgestelde periode onafgebroken te laten staan.
3. Het is verboden fietsen en bromfietsen, die rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en in een verwaarloosde toestand verkeren, op of aan de weg, openbare plaats te laten staan.

## **Afdeling 2. Collecteren**

### **Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen**

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een openbare inzameling van geld of goederen te houden of daartoe een intekenlijst aan te bieden.
2. Onder een inzameling van geld of goederen wordt mede verstaan: het bij het aanbieden van goederen, waartoe ook worden gerekend geschreven of gedrukte stukken, dan wel bij het aanbieden van diensten aanvaarden van geld of goederen, indien daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
3. Het verbod geldt niet voor een inzameling die in besloten kring gehouden wordt.
4. In afwijking van het in het eerste lid bepaalde geldt voor plaatselijke verenigingen en stichtingen met een algemeen (gemeenschaps)belang een meldingsplicht.
5. De melding wordt geacht te zijn gedaan wanneer minstens 10 werkdagen voor de inzameling een meldingsformulier bij het college is ingediend.
6. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

## **Afdeling 3. Venten**

### **Artikel 5:14 Definitie(s)**

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

### **Artikel 5:15 Ventverbod**

1. Het is verboden te venten indien daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
2. Het is verboden te venten op zondagen en maandag t/m zaterdag tussen 22.00 en 08.00 uur.

3. Het verbod als bedoeld in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet (1994).

#### **Artikel 5:16 Vrijheid van meningsuiting**

1. Het verbod bedoeld in artikel 5:15, eerste lid is niet van toepassing op het venten met gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet.
2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid is het venten van gedrukte en geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard als bedoeld in artikel 7, eerste lid van de Grondwet verboden:
  - a. op door het college aangewezen openbare plaatsen; of
  - b. op door het college aangewezen dagen en uren.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod in het tweede lid.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

#### **Afdeling 4. Standplaatsen**

##### **Artikel 5:17 Definitie(s)**

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

##### **Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden**

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.
2. Het college weigert de vergunning wegens strijd met een geldend bestemmingsplan.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd:
  - a. indien de standplaats hetzij op zichzelf hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan eisen van redelijke welstand;
  - b. indien als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel van de gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt.
4. Het college kan nadere regels vaststellen omtrent de uitgifte van standplaatsvergunningen.
5. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

##### **Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende**

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

##### **Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen**

1. Het verbod van artikel 5:18, eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of het Provinciaal wegenreglement.
2. De weigeringsgrond van artikel 5:18, derde lid, onder a, is niet van toepassing op bouwwerken.

##### **Artikel 5:21 Aanhoudingsplicht**

Vervallen

#### **Afdeling 5. Snuffelmarkten**

##### **Artikel 5:22 Definitie(s)**

1. In deze afdeling wordt verstaan onder snuffelmarkt: een markt in een voor het publiek toegankelijk gebouw waar hoofdzakelijk tweedehands en incurante goederen worden verhandeld of diensten worden aangeboden vanaf een standplaats.
2. Onder een snuffelmarkt wordt niet verstaan:

- a. een markt of jaarmarkt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet;
- b. een evenement als bedoeld in artikel 2:24.

#### **Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt**

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

### **Afdeling 6. Openbaar water**

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

1. Het is in verband met de veiligheid op het openbaar water verboden een voorwerp, niet zijnde een vaartuig, op, in of boven openbaar water te plaatsen, aan te brengen of te hebben, indien dit door zijn omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van het openbaar water of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan dan wel een belemmering vormt voor het doelmatig beheer en onderhoud van het openbaar water.
2. Degene die voornemens is een steiger, een meerpaal of een ander voorwerp met een permanent karakter op, in of boven openbaar water te plaatsen, doet daarvan uiterlijk twee weken tevoren een melding aan het college.
3. De melding bevat in ieder geval naam, adres en contactgegevens van de melder, en een beschrijving van de aard en omvang van het voorwerp.
4. Het verbod in het eerste lid geldt is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterwet, de Provinciale vaarwegenverordening, of het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet.

#### **Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen**

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

#### **Artikel 5:26 Aanwijzingen ligplaats**

Vervallen

#### **Artikel 5:27 Verbod innemen ligplaats**

Vervallen

#### **Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken**

1. Het is verboden schade toe te brengen aan of veranderingen aan te brengen in de toestand van bij de gemeente in beheer zijnde openbare wateren, havens, dijken, wallen, kaden, trekpaden, beschoeiingen, oeverbegroeiing, bruggen, zetten, duikers, pompen, waterleidingen, gordingen, aanlegpalen, stootpalen, bakens of sluizen.
2. Het verbod geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, het Binnenvaartpolitiereglement, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Provinciale vaarwegenverordening.

#### **Artikel 5:28a Motorvaartuigen**

1. Het is verboden op openbaar water te varen met een boot met in werking zijnde motor.
2. Het in het eerste lid bedoelde verbod geldt niet voor openbare wateren die voor scheepvaart openstaan.

#### **Artikel 5:29 Reddingsmiddelen**

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

#### **Artikel 5:30 Veiligheid op het water**

1. Het is aan een ieder die zich als bader of zwemmer in het openbaar water ophoudt, verboden zich zodanig te gedragen dat het scheepvaartverkeer daarvan hinder of gevaar kan ondervinden.
2. Het verbod geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Binnenvaartpolitiereglement, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Provinciale vaarwegenverordening.

#### **Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen**

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

### **Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden**

#### **Artikel 5:31a Definitie(s)**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- motorvoertuig; hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, onder z, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- bromfiets: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid onder e, van de Wegenverkeerswet 1994.

#### **Artikel 5:32 Crossterreinen**

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

#### **Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden**

1. Het is verboden binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen te rijden of zich te bevinden met een motorvoertuig, een bromfiets, een fiets of een paard.
2. Het verbod van het eerste lid is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan daarbij nadere regels stellen voor het gebruik van deze terreinen:
  - a. het voorkomen van overlast;
  - b. de bescherming van natuur- of milieuwaarden;
  - c. de veiligheid van het publiek.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op motorvoertuigen, bromfietsen, fietsen en paarden:
  - a. ten dienste van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening en van andere krachtens artikel 29, eerste lid, Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 door de bevoegde minister aangewezen hulpverleningsdiensten;

- b. die worden gebruikt in verband met beheer, onderhoud of exploitatie van de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
  - c. die worden gebruikt in verband met werken die krachtens wettelijk voorschrift moeten worden uitgevoerd;
  - d. van de zakelijk gerechtigden, huurders en pachters van percelen die gelegen zijn binnen de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
  - e. voor het verkeer ten behoeve van bezoek en van de verzorging van de onder d bedoelde personen.
4. Het in het eerste lid gestelde verbod is voorts niet van toepassing:
    - a. op wegen die gelegen zijn binnen de in het eerste lid bedoelde gebieden of terreinen;
    - b. binnen de bij of krachtens de Provinciale verordening 'Stiltegebieden' aangewezen stiltegebieden ten aanzien van motorrijtuigen die bij of krachtens die verordening zijn aangewezen als 'toestel'.
  5. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
  6. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Afdeling 8. Verbod vuur te stoken**

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

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
2. Het verbod geldt niet voorzover het betreft:
  - a. verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;
  - b. sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, indien geen afvalstoffen worden verbrand;
  - c. vuur voor koken, bakken en braden;voorzover dat geen gevaar, overlast of hinder voor de omgeving oplevert.
3. Het college kan van dit verbod ontheffing verlenen.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd ter bescherming van de flora en fauna.
5. Het verbod geldt niet voorzover in het geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1 of 3, van het Wetboek van Strafrecht of de Provinciale milieuverordening.

#### **Afdeling 9. Verstrooiing van as**

##### **Artikel 5:35 Definitie(s)**

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

##### **Artikel 5:36 Verboden plaatsen**

1. Incidentele asverstrooiing is verboden op:
  - a. verharde delen van de weg;
  - b. gemeentelijke begraafplaatsen en crematoriumterreinen.
2. Het college kan een besluit nemen waarin voor een bepaalde termijn wordt verboden dat op andere plaatsen dan genoemd in het eerste lid asverstrooiing plaatsvindt.
3. Het college kan op verzoek van de nabestaande die zorgdraagt voor de asbus op grond van bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van het verbod uit het eerste lid, behoudens de gemeentelijke begraafplaatsen en crematoriumterreinen.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

##### **Artikel 5:37 Hinder of overlast**

Incidentele asverstrooiing is verboden indien daardoor hinder of overlast wordt veroorzaakt voor derden.

## HOOFDSTUK 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

### Artikel 6:1 Sanctiebepaling

Overtreding van de artikelen en de krachtens deze artikelen gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.

### Artikel 6:2 Toezichthouders

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de personen werkzaam bij de gemeente Doesburg, die zijn benoemd in de volgende functies:
  - APV toezichthouder;
  - Opsporingsambtenaar milieu en welzijn;
  - Opsporingsambtenaar openbare ruimte;
  - Medewerker bouw- en woningtoezicht;
  - Medewerker milieutoezicht.
2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de personen ambtenaren van de politie zoals genoemd in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering.
3. Voorts zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening belast de bij besluit van het college dan wel de burgemeester aan te wijzen personen.

### Artikel 6:3 Binnentreden woningen

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

### Artikel 6:4 Inwerkingtreding nieuwe en intrekking oude verordening

1. De Algemene Plaatselijke Verordening Doesburg 2012 wordt ingetrokken.
2. Deze verordening treedt op 31 december 2018 in werking.

### Artikel 6:5 Overgangsbepaling

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

### Artikel 6:6 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene Plaatselijke Verordening Doesburg 2018.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van 20 december 2018.*

*De griffier,  
J.B. Voorhof*

*De voorzitter,  
drs. L.W.C.M. van der Meijs-van der Laar*

## TOELICHTING ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING DOESBURG 2018.

Let op: dit is de standaardtoelichting van de VNG, het is mogelijk dat artikelen niet zijn opgenomen en/of afwijken van onze APV.

### HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

#### ALGEMENE TOELICHTING

Dit hoofdstuk van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) bevat een aantal procedurevoorschriften en een aantal algemene bepalingen. Het aantal procedurevoorschriften is beperkt. De reden hiervoor is dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) algemene regels geeft met betrekking tot de aanvraag, de behandeling en de verlening van een vergunning of ontheffing. De APV bevat slechts formele regels indien:

- een afwijking van de hoofdregel(s) in de Awb noodzakelijk is;
- de regels een aanvulling vormen op de hoofdregel(s) in de Awb;
- deze regels facultatief zijn.

In het kader van de toepassing en uitvoering van de APV worden verschillende soorten besluiten genomen, te weten:

- algemeen verbindende voorschriften, namelijk daar waar het bestuursorgaan op grond van de APV de bevoegdheid heeft om nadere regels te stellen;
- besluiten van algemene strekking, bijvoorbeeld gebiedsaanwijzingen op basis van een APV-bepaling;
- beleidsregels, ter invulling van op de APV gebaseerd beleid;
- beschikkingen, het verlenen of weigeren van vergunningen of ontheffingen die op basis van de APV verplicht zijn voordat een bepaalde activiteit kan worden ondernomen.

Alle hier genoemde besluiten, zijn besluiten in de zin van de Awb (zie artikel 1:3 Awb).

#### *Autonomie en medebewind*

De APV is hét klassieke voorbeeld van een autonome gemeentelijke verordening. Toch staat er al sinds jaren één artikel in dat een medebewindbepaling bevat: artikel 2:3, over kennisgeving betogingen. Dit is een uitwerking van artikel 3 en 4 van de Wet Openbare Manifestaties.

De verwachting is dat er in de komende jaren meer medebewindbepalingen een plaats zullen krijgen in de model-APV. In de gewijzigde Drank- en horecawet die naar verwachting op 1 juli werking zal treden wordt een verordening verplicht gesteld voor de paracommerciële horecabedrijven (artikel 4). Ook de prostitutiewet bevat een verplichte verordening (artikel 10, tweede lid). Deze (en eventueel nog volgende soortgelijke verordeningen) betreffen net als de APV in elk geval gedeeltelijk de openbare ruimte en hangen nauw samen met de andere bepalingen in de APV. Het ligt daarom het voor de hand deze nieuwe medebewindverordeningen onder te brengen in de (model-)APV. Op deze manier blijft er een samenhangend geheel bestaan van gemeentelijke regelingen die de openbare ruimte betreffen.

#### **Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen**

In dit artikel wordt een aantal begrippen dat in de verordening wordt gehanteerd, gedefinieerd. Van een aantal specifieke begrippen, dat wil zeggen begrippen die slechts op een bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende afdeling definities opgenomen. Over de definities kan het volgende worden opgemerkt.

#### *Bebouwde kom*

De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is beperkt tot de bebouwde kom.

Voor het begrip 'bebouwde kom' kan aangesloten worden bij de aanwijzing van gedeputeerde staten van de bebouwde kom krachtens artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet. Nadeel is dat een dergelijke aanwijzing niet altijd actueel is. Ook is het mogelijk om de bebouwde kom aan te geven op een kaart die bij de verordening is gevoegd. Deze kaart maakt deel uit van de verordening en moet dus mee gepubliceerd worden.

Een ander, praktisch alternatief is om als de definitie te hanteren: het gebied binnen de grenzen van de bebouwde kom die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de WVV 1994.

#### *Bevoegd gezag*



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

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

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

Daarnaast komt in de APV op verschillende plaatsen de term 'bevoegd bestuursorgaan' voor. Daarmee wordt dan bedoeld op ofwel het college, ofwel de burgemeester. De Wabo brengt hierin geen verandering.

#### *Bouwwerk*

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1.1, eerste lid, van de Bouwverordening: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

#### *Gebouw*

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

#### *Handelsreclame*

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

Aan een vergunningstelsel voor handelsreclame staat het grondwetsartikel niet in de weg. Onder het begrip 'reclame' dient te worden verstaan: iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten. Door dit te beperken tot 'handelsreclame' heeft de in het vierde lid geformuleerde uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin des woords en omvat zij elk aanbod van goederen en diensten, maar is zij niet van toepassing op reclame voor ideële doeleinden. Dit betekent niet dat handelsreclame helemaal niet beschermd wordt. Voorschriften voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningstelsel.

HR 11-05-1982, NJ 1983, 68. Onder een 'commercieel belang dienen' moet mede worden begrepen: dienstig te zijn tot koop en verkoop.

#### *Openbaar water*

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

#### *Openbare plaats*

Hiervoor is aangehaakt bij de Wom.

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

Ten eerste moet de plaats open staan voor het publiek. Dat wil volgens de MvT zeggen "dat in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn (...). Dat de plaats "open staat" betekent

verder dat geen sprake is van een meldingsplicht, de eis van voorafgaand verlot, of de heffing van een toegangsprijs voor het betreden van de plaats”

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

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. “De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft”, aldus de MvT (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16).

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

Omdat de definitie van het begrip ‘openbare plaats’ ook een aantal ‘besloten plaatsen’ als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, van de Wom expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 11-13 en nr. 6).

#### *Parkeren*

De definitie van ‘parkeren’ haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1 van het RVV 1990. Dit artikelonderdeel verstaat onder parkeren: het laten stilstaan van een voertuig anders dan gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- of uitstappen van passagiers of voor het onmiddellijk laden of lossen van goederen. De gegeven definitie bewerkstelligt dat enkele vormen van doen of laten staan van voertuigen, die moeten worden ontzien, buiten de werking van de voorgestelde verbodsbepalingen blijven. Het onmiddellijk in- en uitstappen van personen en het onmiddellijk laden en lossen van goederen zijn dan immers activiteiten die door de modelbepalingen niet worden bestreken. Evenmin zullen deze bepalingen van toepassing kunnen zijn ten aanzien van voertuigen die bij een garagebedrijf stilstaan om benzine te tanken; in dit geval is er geen sprake van parkeren.

#### *Rechthebbende*

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

#### *Voertuig*

De definitie van ‘voertuig’ haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1 van het RVV 1990. ‘Voertuigen’ in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Voor kleine voertuigen, zoals kruiwagens, kinderwagens, rolstoelen en dergelijke is een uitzondering gemaakt, omdat anders sommige bepalingen een te ruime strekking zouden krijgen.

#### *Weg*

De definitie van ‘weg’ haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVV 1994. Concreet gaat het om alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. Hiertoe behoren ook trottoirs, voetpaden, voetgangersgebieden, rijwielpaden en parkeerplaatsen of -terreinen.

Uit de definitie van ‘openbare plaats’ blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt.

#### *Jurisprudentie*

ABRvS 16-03-1999, Gst. 1999, 7100, 3. Strandovergang is openbare weg in de zin van artikel 4, eerste lid, onder II, van de Wegenwet.

ABRvS 29-08-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3795. Nu in dit geval onvoldoende vaststaat dat de strook grond een weg in de zin van de APV was, staat evenmin vast dat het verbod van de APV-bepaling is overtreden.

### *Op of aan de weg*

Verskillende bepalingen in deze verordening hebben betrekking op (verboden) gedragingen 'op of aan de weg'. De term 'aan de weg' duidt begripsmatig op een zekere nabijheid ten opzichte van de weg. Daaronder vallen bijvoorbeeld voortuinen van huizen en andere open ruimtes die aan de weg zijn gelegen. Daaronder valt echter niet wat zich binnenshuis bevindt of afspeelt.

Ook treinstations vallen in beginsel buiten het bereik van de APV. Tegenwoordig hebben veel stations echter ook een doorloopfunctie, en zijn er bijvoorbeeld winkels in aanwezig. Dan zijn deze doorgangen in stations weliswaar geen weg, maar wel openbare plaats.

### **Artikel 1:2 Beslistermijn**

Het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Awb is dat in het wettelijk voorschrift de termijn aangegeven wordt waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden. Zo kan worden nagegaan wat voor iedere situatie een goede beslistermijn is. In dit model hebben wij de beslistermijn vastgesteld op acht weken (eerste lid). Dit is gelijk aan de maximale redelijke termijn die in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb, wordt gesteld. Uiteraard kan een gemeente ook kiezen voor een andere, kortere, beslistermijn of zelfs voor per type besluit verschillende beslistermijnen. Dit laatste doet bij uitstek recht aan het algemeen beginsel dat elke termijn redelijk moet zijn. Tijdig beslissen is een rechtsplicht voor elk bestuursorgaan. Het merendeel van de aanvragen zal binnen acht weken kunnen worden afgehandeld. Meer ingewikkelde aanvragen, zeker die waarvoor meerdere adviezen moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verlenging van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Ook deze termijn hebben we in het model op acht weken gesteld (tweede lid). Ook hier geldt dat een individuele gemeente een andere termijn kan vastleggen. Uitgangspunt blijft altijd dat die termijn redelijk moet zijn.

Artikel 4:14 Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit. Indien de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij daartegen in bezwaar en beroep gaan. Artikel ; 4:14 schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit.

Zie hierover ook bijv. TK 2004/05, 29 934, nr. 6 (memorie van toelichting Wet dwangsom en beroep), p. 10, waarin dit nog eens uitdrukkelijk wordt uitgelegd. Daar wordt zelfs gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan [is] dat het in gebreke is'.

### *Dienstenrichtlijn*

Op vergunningprocedures voor wat betreft diensten is artikel 13 van de Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De achtweken-termijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.

Artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt voorts dat de beslistermijn eenmaal door de bevoegde instantie mag worden verlengd, indien dit gerechtvaardigd wordt door de complexiteit van het onderwerp. Dit houdt in dat voor verlenging een stevige motivering is vereist met gebruikmaking van dit criterium.

De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht. Het derde lid is een implementatie van deze verplichting.

### *Wabo*

De tekst van het eerste lid is in overeenstemming gebracht met die van artikel 3.9, eerste lid van de Wabo. Inhoudelijk is er niets veranderd.

Het derde lid is toegevoegd omdat artikel 3.9, tweede lid van de Wabo bepaalt dat de beslistermijn niet met acht, maar slechts met zes weken kan worden verlengd. De wegaanlegvergunning (art 2:11) en de kapvergunning (art 4:11) vallen onder de Wabo, en ook onder bepaalde omstandigheden het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg (art 2:10). De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid onder d. van de Wabo, en de vergunning voor het vellen van houtopstanden in artikel 2.2, eerste lid onder g. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (artikel 2:10). De ontheffing voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k van de Wabo.

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning of ontheffing die onder de Wabo valt, staan in de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor, Staatscourant 2010-5162). De algemene indieningvereisten staan in artikel 1.3 Mor, dat luidt als volgt:

### **Artikel 1:3 Indiening aanvraag**

Vervallen

### **Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen**

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

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

#### *Tweede lid*

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord. Doordat in het tweede lid van artikel 1:4 naleving van deze voorschriften wordt omschreven als verplichting, wordt hierover alle onzekerheid weggenomen.

#### *Dienstenrichtlijn*

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoire, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan: de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 1:8. Op grond van het vijfde lid van artikel 10 wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningvoorwaarden is voldaan.

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

### **Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing**

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

Als een vergunning of ontheffing zowel voor de aanvrager als voor zijn rechtsopvolger geldt, is het verstandig een voorschrift op te nemen dat de houder van de vergunning of ontheffing verplicht binnen twee weken schriftelijk te melden dat hij zijn vergunning heeft overgedragen, met vermelding van de naam en het adres van de nieuwe houder van de vergunning of ontheffing.

#### *Literatuur en jurisprudentie*

Voor de overdraagbaarheid van APV-vergunningen, zie: C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen in de gemeentepraktijk, GS 2004, 7205, onder 3.4 Overgang uitgesloten: APV-vergunningen.

Volgens art. 1:10 APV is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald. Ingevolge art. 1:11, aanhef en onder e APV kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt. De Afdeling is van oordeel dat art. 1:11 aanhef en onder e APV niet afdoet aan het persoonsgebonden karakter van de vergunning. Van een zelfstandige bepaling die het persoonsgebonden karakter van de

exploitatievergunning voor een coffeeshop kan opheffen is geen sprake, gelet op de aard van de vergunning en op de strekking van het in de APV neergelegde vergunningstelsel. De burgemeester was derhalve niet zonder meer gehouden zijn medewerking te verlenen aan een verzoek tot overdracht van een vergunning aan een derde. ABRS 23-11-1999, LJN AA5058, GS 2000, 7112, 6.

#### **Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing**

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

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

#### *Jurisprudentie*

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

#### **Artikel 1:7 Termijnen**

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

- a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden: er is dan formeel sprake van een beperkte geldigheidsduur, maar verlening vindt van rechtswege plaats;
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang: wanneer het aantal vergunningen logischerwijs beperkt is, bijvoorbeeld omdat de gemeente geen onbeperkt grondgebied heeft, mag de markt niet gesloten blijven voor nieuwe aanbieders omdat de bestaande aanbieders voor onbepaalde tijd alle beschikbare vergunningen in handen hebben. In dat geval moet geregeld een transparante en onpartijdige 'herverdeling' van de schaarse vergunningen worden georganiseerd;
- c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang: als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan. Sommige vergunningen lenen zich naar hun aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

Artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn geeft een definitie van 'dwingende redenen van algemeen belang': "redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid". Zie ook de weigeringsgronden die in de toelichting op artikel 1:8 worden genoemd.

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

#### *Tweede lid*

Uit ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, blijkt dat schaarse vergunningen zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd omdat dat zich niet met het formele gelijkheidsbeginsel, waarin tevens een beginsel van gelijke kansen besloten ligt. Het voor onbepaalde tijd verlenen van schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan immers tot gevolg hebben

dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat schaarse vergunningen in ieder geval moeten worden aangemerkt als vergunningen die zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd.

### **Artikel 1:8 Weigeringsgronden**

Vergunningstelsels zijn in de model-APV als volgt geformuleerd: een verbodsbepaling om een bepaalde activiteit te verrichten behoudens vergunning. Vergunningstelsels kenden tot 2007 vervolgens een artikellid of -leden met weigeringsgronden. Deze werden op verschillende manier omschreven wat suggereerde dat in verschillende bepalingen materieel andere weigeringsgronden golden. Dit was meestal niet het geval. In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is kritisch naar de weigeringsgronden gekeken. We hebben ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de model-APV ervoor gekozen om in Hoofdstuk I algemene weigeringsgronden te benoemen. In de afzonderlijke vergunningstelsels zijn de betreffende artikel(lid)en vervallen. Alleen als er voor een vergunning andere weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd.

#### *Vergunningen*

Tegelijkertijd met de deregulering van de vergunningstelsels van de model-APV zijn deze gescreend aan de Europese Dienstenrichtlijn. Het gaat daarbij om de volgende stelsels: gebiedsaanwijzing in geval van straatartiësten, de evenementenvergunning, horecaexploitatievergunning, vergunning voor een seksinrichting, standplaatsvergunning en de vergunning voor een snuffelmarkt. Gokactiviteiten zijn van de werking van de Europese Richtlijn uitgezonderd, zodat de speelautomatenvergunning niet onder het regime valt.

#### *Vestiging of tijdelijke overschrijding*

Bij het screenen van de model-APV aan de Dienstenrichtlijn is het volgende in ogenschouw genomen. In theorie bestaan er drie verschillende regimes: voor de 'vestiger', de 'tijdelijke grensoverschrijder' en de Nederlandse dienstverrichter.

De richtlijn staat toe dat er onderscheid wordt gemaakt tussen deze drie categorieën. Het zou in theorie kunnen dat de overheid aan een Nederlandse dienstverlener zwaardere eisen stelt dan aan een buitenlandse 'tijdelijke grensoverschrijder', maar dit is in de praktijk en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk.

Wij achten het op dezelfde gronden evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (tijdelijke grensoverschrijders, vestigers en dus ook Nederlandse dienstverleners). Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen.

Alleen in het geval van prostitutie is daarop een uitzondering gemaakt. Zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 3.

Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, maar ook de gronden om een vergunning te weigeren zijn voor de drie categorieën aanvragers dezelfde. Daarom zijn de weigeringsgronden algemeen geformuleerd zodat ze gelden voor interne én internationale verhoudingen. Er is aangesloten bij het lichtste regime van de richtlijn (artikel 16): de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

De richtlijn geldt niet voor het verkopen van goederen. Dit is immers geen dienst. Bij standplaatsvergunningen kan er echter zowel sprake zijn van een vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen en/of voor het verlenen van diensten. Ook in dit geval zou rechtsongelijkheid kunnen ontstaan doordat de verkoper niet, maar de dienstverlener wel onder de richtlijn valt. Daarom is in de model-apv geen onderscheid gemaakt tussen verkoop en dienstverlening voor wat betreft de weigeringsgronden.

Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer als zodanig voor in de richtlijn. De vraag waar deze dan wel onder vallen kan als volgt worden beantwoord:

#### *Overlast*

Vanouds is de APV een openbare orde en overlastverordening. Het begrip 'overlast' komt in het EG-recht bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over overlast. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving/het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder, overlast veroorzaakt door stof,

afval e.d. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid.

#### *Verkeersveiligheid*

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

#### *Veiligheid van personen en gezondheid*

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

#### *Zedelijkheid*

Het begrip zedelijkheid valt onder het begrip openbare orde, zoals dit wordt uitgelegd in overweging 41. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling (bijvoorbeeld gansslaan, palingtrekken of zwijntjetik) aan het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een 'zedelijkheidsaspect' hebben. [check]

#### *Voorzieningenniveau bij standplaatsen*

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hoewel het concurrentiebelang maakt dat een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt en dit belang vrijwel altijd een rol speelt bij de beslissing om een zaak aan te spannen, is het reguleren van concurrentie geen belang van de overheid. Bijvoorbeeld: ABRvS 26-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, m.n. rechtsoverweging 7.4. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

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

#### *Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000*

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

#### *Tweede lid*

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten. Wel moet de aanvrager de kans krijgen om de aanvraag aan te vullen.

Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, zoals voorheen was gedaan in artikel 1:3 ten aanzien van aanvragen

die werden ingediend minder dan drie weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig had.

Het is echter weinig zinvol – voor zowel de gemeente als de aanvrager – om te beginnen met een inhoudelijk toetsing van een aanvraag als door het (late) tijdstip van indienen van de aanvraag een – volledige en – goede beoordeling hiervan niet redelijkerwijs mogelijk is vóór de beoogde datum van de activiteit waarvoor de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft. Een vergunning of ontheffing zal in dergelijke gevallen niet (tijdig) verleend kunnen worden. Zie in dit verband ook artikel 3:2 van de Awb. Een (snelle) weigering scheidt (snel) duidelijkheid voor de aanvrager en voorkomt een onnodige inspanning aan de kant van de gemeente. Het tweede lid biedt nu een weigeringsgrondslag voor dergelijke gevallen, voor zover de betreffende aanvraag is ingediend minder dan drie weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

## **HOOFDSTUK 2. OPENBARE ORDE**

### **AFDELING 1. BESTRIJDING VAN ONGEREGELDHEDEN**

#### **Algemeen**

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

#### **Artikel 2:1 Samensholing en ongeregelheden**

##### *Eerste lid*

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

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

##### *Tweede lid*

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

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

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

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

##### *Geweld tegen hulpverleners*

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

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



### *Jurisprudentie*

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

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

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

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

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

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

#### **Artikel 2:1a verblijfsontzegging (vervallen)**

- a. De oude regeling in de APV biedt een beperkte armslag. Ontzeggingen gelden voor een zeer beperkte tijdsduur en voor specifiek overlastgevend gedrag. Zinnvolle inzet in geval van b.v. overlast door jeugd is op basis van deze regeling nauwelijks aan de orde.
- b. Verblijfsontzeggingen kunnen ook gebaseerd worden op de 'lichte' bevelsbevoegdheid van de burgemeester van artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Ontzeggingen op basis van dit artikel zijn niet beperkt tot 24 uur of 14 dagen, terwijl voorts niet vereist is dat een specifieke wettelijke norm overtreden is, enkel (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde is voldoende. Het artikel biedt derhalve ruimere mogelijkheden dan de bestaande APV-regeling. Ontzeggingen op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet zijn echter alleen mogelijk als hiervoor geen regeling is opgenomen in de APV. De Hoge Raad heeft in een arrest uit 2008 (HR 11 maart 2008) bepaald dat, als verblijfsontzeggingen in een gemeentelijke APV zijn opgenomen, dan ook van deze APV-regeling gebruik moet worden gemaakt bij het opleggen van zo'n ontzegging. In dat geval kan artikel 172 lid 3 Gemeentewet niet ook een grondslag zijn voor verblijfsontzeggingen.
- c. In 2010 is de wet "Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast" (MBVEO) in werking treden. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om langere (3 maanden tot een jaar) gebiedsverboden, groepsverboden, en meldingsplichten op te leggen erin dat de burgemeester, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, maatregelen kan opleggen aan een persoon die herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of in de groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad. De maatregelen kunnen bestaan uit een gebiedsverbod (voor 3 maanden met verlenging tot maximaal

12 maanden), een groepsverbod en een meldingsplicht. Langere gebiedsverboden zijn derhalve mogelijk.

## **AFDELING 2. BETOGING**

### **Artikel 2:2 Optochten (gereserveerd)**

In 2006 is met het oog op het vereenvoudigen van de APV dit artikel opgenomen onder de evenementenbepaling (artikelen 2:24 en 2:25). Zie verder de toelichting bij die artikelen.

### **Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen**

Dit artikel is gebaseerd op enkele artikelen uit de Wet openbare manifestaties (WOM).

In artikel 1 van de Wet openbare manifestaties wordt in het eerste lid "openbare plaats" gedefinieerd als: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. In het tweede lid is bepaald dat daaronder niet is begrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (een kerk, moskee, synagoge of een ander gebouw dat met name wordt gebruikt voor godsdienstige of levensbeschouwelijke doelen). Deze definitie is in artikel 1:1 overgenomen (zie toelichting aldaar).

Uit de artikelen 3 en 4 WOM volgt dat de gemeenteraad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een kennisgeving is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen. Artikel 5 WOM kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 WOM kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 WOM bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan. Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen kent artikel 8 WOM de burgemeester o.a. de bevoegdheid toe opdracht te geven deze te beëindigen.

De meeste APV's kennen alleen een kennisgevingeis voor betogingen. De overige activiteiten zijn ongereguleerd gebleven. In verband hiermee heeft artikel 2:3. alleen betrekking op betogingen. Het artikel kan zonodig worden uitgebreid tot samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, tot vergaderingen en tot "processies".

#### *Uitgangspunten Wet openbare manifestaties*

De WOM beoogt een eenvormige regeling te geven voor de activiteiten die onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 Grondwet vallen. Het gaat daarbij om betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging voor zover die op openbare plaatsen gehouden worden.

De WOM heeft betrekking op collectieve uitingen. Van een collectieve uiting kan volgens de regering al sprake zijn wanneer daaraan meer dan twee personen deelnemen (TK 1986-1987, 19 427, nr. 5, p. 8).

Individuele uitingsvormen zijn buiten de regeling gebleven. Zowel artikel 6 als artikel 9 Grondwet maken het mogelijk ook deze onder de WOM te brengen, maar de wetgever acht dat niet nodig.

Overigens vallen individuele uitingen wel onder de bescherming van artikel 7 Grondwet. Het eerste lid van artikel 7 verbiedt expliciet een voorafgaand verlot ten aanzien van schriftelijke uitingen, ook als die uitingen godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn.

De memorie van toelichting geeft een opsomming van de bevoegdheden die de WOM aan gemeenteraden en burgemeesters toekent (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 5/6):

- de bevoegdheid tot het creëren van een kennisgevingstelsel voor betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen. De wet laat een zekere variatie toe ten aanzien van kwesties als: voor welke activiteiten is een kennisgeving vereist; aan welke vereisten moet een kennisgeving voldoen; welke voorschriften en beperkingen kunnen opgelegd worden;
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen;
- de bevoegdheid in het uiterste geval de betreffende activiteit te doen beëindigen.

Een aantal onderwerpen is daarentegen geheel of gedeeltelijk aan de plaatselijke regelgeving onttrokken. De reden is dat enerzijds de Grondwet zich tegen een dergelijke regeling verzet en dat anderzijds de rechtsgelijkheid een uniforme regeling van de centrale wetgever rechtvaardigt. Het gaat met name om de volgende onderwerpen (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 6):

- het aanwijzen van de gronden waarop beperking van de onderhavige grondrechten door gemeentelijke organen is toegestaan (artikelen 2 en 8 WOM);
- een verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen die tijdens eerder genoemde activiteiten zullen worden gedaan (artikelen 3, vierde lid, 4, derde lid, en 5, derde lid);
- de bescherming van het functioneren van buitenlandse vertegenwoordigingen en bepaalde andere instellingen die een bijzondere volkenrechtelijke bescherming genieten, voor zover deze bescherming verder dient te reiken dan “de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden” (artikel 9 WOM);
- de strafbaarstelling van overtreding van een aantal bij de WOM gegeven normen (artikel 11 WOM) en de strafbaarstelling van verhindering en verstoring van geoorloofde openbare manifestaties (wijziging van de artikelen 143-146 Wetboek van Strafrecht, onder artikel 11 WOM);
- de bescherming van de zondagsrust, deze bescherming verder dient te reiken dan “de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden” (wijziging van de artikelen 3, 5 en 5a en 8 Zondagswet, onder artikel III WOM).
- Voor op vaste tijdstippen regelmatig terugkerende godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten op openbare plaatsen, uitgaande van een kerkgenootschap en zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag is, gelet op artikel 3, derde lid, WOM een eenmalige kennisgeving voldoende. De gemeenteraad heeft twee mogelijkheden; of deze bijeenkomsten ongeregeld laten of een eenmalige kennisgeving voorschrijven.

Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen kent de WOM uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 WOM). Voor deze activiteiten is geen voorafgaande kennisgeving vereist.

Voor een nadere toelichting over “openbare en andere dan openbare plaatsen”: zie de toelichting bij artikel 1:1.

#### *Betoging*

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

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

De memorie van toelichting bij de WOM geeft aan dat het bij de betoging gaat om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied (TK 1986-1987, 19 427, nr. 3, p. 8). Er worden dus drie eisen gesteld: meningsuiting (openbaren van gedachten en gevoelens), openheid en groepsverband. Het gezamenlijk optreden moet ook gericht zijn op het uitdragen van een mening. Een betoging is niet noodzakelijkerwijs een optocht en een optocht is niet perse een betoging. Een betoging kan een optocht zijn (HR 30-05-1967, NJ 1968, 5). De Hoge Raad acht voor het aanwezig zijn van een betoging geen “menigte” nodig. Acht personen worden al voldoende geacht om van een betoging te kunnen spreken (HR 11-05-1976, NJ 1976, 540).

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

Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming. Het aspect van de meningsuiting moet voorop staan. Als onder het mom van een betoging activiteiten worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde, zal de vraag moeten worden beoordeeld of er nog wel sprake is van een betoging in de zin van het grondwettelijk erkende recht (TK 1975-1976, 13872, nr. 4, p. 95-96). Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 heeft de regering er op gewezen dat de door haar gegeven karakterisering van het begrip “betoging” meebrengt dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 9 zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen (TK 1976-1977, 13872, nr. 7, p. 33).

Een optocht die niet primair het karakter heeft van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten en bloemencorso's, is geen manifestatie in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a WOM (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 8). Zo'n optocht kan, als die opiniërende elementen bevat, wel onder de bescherming van artikel 7, derde lid, Grondwet vallen.

#### *Onwettig en intolerant gedrag tegenover een betoging*

Het recht van betoging kan niet zonder meer beperkt worden. In de jurisprudentie over het onwettig of intolerant gedrag van derden tegenover de deelnemers aan een betoging, is uitgemaakt dat een beperking van het recht tot betoging moet zijn gelegen in zwaarwegende omstandigheden.

#### *Klokgelui en oproepen tot gebed*

Artikel 10 WOM stelt dat de gemeenteraad bevoegd is om regels te stellen over de duur, het tijdstip en het geluidsniveau van klokgelui en oproepen tot gebed.

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

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

Artikel 10 WOM vertoont een zekere overlap met artikel 4:6 model APV (overige geluidhinder). Zie de toelichting bij dat artikel.

#### *Gemeentelijke bevoegdheden*

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

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

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

#### *Vierde lid*

Artikel 145 van de Gemeentewet bepaalt dat de Algemene Termijnenwet van overeenkomstige toepassing is op termijnen in gemeentelijke verordeningen, tenzij in de verordening anders is bepaald. Het vierde lid bevat zo'n afwijkende bepaling, die voorkomt dat afhandeling op zaterdag of zondag of op een algemeen erkende feestdag of op een werkdag na 12.00 uur moet plaatsvinden. Dat laatste is gedaan om toch nog over enige uren voor beoordeling en besluitvorming te beschikken.

#### *Jurisprudentie*

Het doel van de optocht kan de burgemeester geen grond opleveren voor weigering van de vergunning. Wnd. Vz.ARRS, 23-11-1979, NG 1980, p. S 59, OB 1980, III.2.2.7, nr. 41197 en Gst. 1980, 6602 m.nt. J.M. Kan (demonstratie Den Haag).

Onwettig gedrag van derden tegenover de deelnemers, zware belasting van het politiekorps en ernstige hindering van het verkeer zijn onvoldoende zwaarwegende omstandigheden om het betogingrecht te beperken. Vz.ARRS 27-05-1982, AB 1983, 62 m.nt. JHvV, (Idem demonstratieverbod Afcent, Wnd.Vz.ARRS, 30-05-1983, AB 1984, 85, P.J. Boon)

De omstandigheid dat een bepaalde demonstratie bij het publiek irritaties opwekt of tegendemonstraties uitlokt, is onvoldoende basis om de demonstratie op grond van de WOM te verbieden. Slechts wanneer er gegronde vrees bestaat voor ernstige ongeregelde heden die niet kunnen worden voorkomen of

bestreden door middel van door de overheid te treffen maatregelen, kan er grond bestaan een demonstratie te verbieden. Wnd.Vz.ARRS 21-03- 1989, KG 1898158

Een betoging mag slechts in dwingende situaties preventief worden verboden. Zo'n beperking van het recht van demonstratie kan in beginsel niet gelegen zijn in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde tot gevolg zullen hebben. Pres. Rb Maastricht 22 maart 2001, JG 01.0198.

In gelijke zin: Voorzieningenrechter Rb.Rotterdam 24-01-2002, JG 02.004, en: de uitoefening van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning dan bij evenementen als een risicowedstrijd van een voetbalclub. Het gaat hier om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht. De WOM is niet van toepassing op een persconferentie in een woonhuis. ARRS 30-12-1993, JG 94.0160, Gst. 1994, 6983, 4 m.nt. HH, AB1994, 242 m.nt. RMvM.

De actie ter blokkering van het vliegverkeer d.m.v. het oplaten van ballonnen door de Vereniging Milieudefensie is een betoging wegens de gemeenschappelijke meningsuiting. Pres. Rb Haarlem 25-10-1996, Gst. 1996, 7044, 4 m.nt. EB, JB 1996, 266 m.nt. REdW.

Kan een vreedzame demonstratie worden beëindigd, enkel en alleen omdat die niet is aangemeld? De Nationale Ombudsman heeft in zijn rapport van december 2007, "Demonstreren staat vrij" ([http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote\\_onderzoeken/2007demonstreren/index.asp](http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/2007demonstreren/index.asp)), de juridische grenzen nog eens helder op een rij gezet. De Hoge Raad onderschreef in zijn arrest van 17 oktober 2006 (NJ 2007, 207, AB 2007, 23) het oordeel van het gerechtshof dat een demonstratie kan worden beëindigd, alleen omdat die niet is gemeld. De Hoge Raad vernietigde de uitspraak van het Gerechtshof, omdat het hof ten onrechte had geoordeeld dat de politie op eigen gezag de demonstratie kon beëindigen. Die bevoegdheid ligt uitdrukkelijk bij de burgemeester, en die zal dan ook de feitelijke beslissing moeten nemen.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde in haar arrest van 17 juli 2007 (NJB 2007, 1839) anders. In bijzondere omstandigheden, waarin een demonstratie een onmiddellijke reactie is op politieke gebeurtenissen, is het enkel en alleen ontbreken van een melding onvoldoende om de demonstratie te beëindigen. Als er verder niets illegaals aan de hand is en de demonstratie geen bedreiging vormt voor de openbare orde, zou het beëindigen van de demonstratie alleen omdat de melding ontbreekt, een disproportionele beperking van het grondrecht om te demonstreren zijn.

De Ombudsman sluit zich daarbij aan: bij het beëindigen van een demonstratie moet in zijn visie altijd worden afgewogen of dat in het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of ter voorkoming van wanordelijkheden noodzakelijk is. Dat is overigens, zo blijkt uit het rapport, ook het beleid van de burgemeester van Den Haag.

Of de Hoge Raad in een nieuw arrest aansluiting zou zoeken bij het EHRM valt uiteraard niet te voorspellen, maar er is alle reden om de lijn van het EHRM en de Ombudsman aan te houden: het grondrecht van demonstratie moet niet lichtvaardig worden beperkt, en niets is logischer dan om ook bij het beëindigen van een demonstratie vanwege het ontbreken van een melding af te wegen of het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of de voorkoming van wanordelijkheden dat noodzakelijk maken. Niet voor niets scheidt het artikel in de model APV de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden een kort voor de demonstratie gedane melding te accepteren.

#### **Artikel 2:4 Afwijking termijn**

(gereserveerd)

Opgenomen in artikel 2:3, vijfde lid

#### **Artikel 2:5 Te verstrekken gegevens**

(gereserveerd)

Opgenomen in artikel 2:3, tweede lid

### **AFDELING 3. VERSPREIDEN VAN GEDRUKTE STUKKEN**

#### **Artikel 2:6 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen**

Folderen en flyereren is toegestaan, behalve op of aan door het college aangewezen wegen of gedeelten daarvan. Het tweede lid geeft de mogelijkheid om het verbod voor die wegen verder te beperken tot nader aan te geven dagen en uren, waarbij het vierde lid het college de bevoegdheid geeft voor het dan nog resterende verbod een ontheffing te verlenen. Van de in het eerste lid toegekende bevoegdheid

mag het college niet zodanig gebruik maken dat er “geen gebruik van enige betekenis” overblijft. Zie ook de toelichting op artikel 2:42.

Het college ontleent zijn bevoegdheid aan artikel 160, onder a, van de Gemeentewet.

Artikel 2:6 heeft betrekking op het grondrecht waarmee de gemeentelijke wetgever het meest wordt geconfronteerd, namelijk de vrijheid van meningsuiting. Dit grondrecht is geformuleerd in artikel 19 IV, artikel 10 EVRM en artikel 7 van de Grondwet. Artikel 7 Grondwet luidt als volgt:

- Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
- De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio of televisie uitzending.
- Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorafgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen, toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar, regelen ter bescherming van de goede zeden.
- De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame. De drukpersvrijheid is in het eerste lid van artikel 7 van de Grondwet als een zelfstandige bepaling opgenomen en vormt een *lex specialis* ten opzichte van het derde lid. De tekst van het eerste lid is letterlijk gelijk aan die van artikel 7 van de oude Grondwet, waarmee beoogd is de bestaande jurisprudentie op dat punt intact te laten. De constante jurisprudentie op artikel 7 van de oude Grondwet kan als volgt worden samengevat.

#### *Daklozenkrant*

De verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verbonden worden aan een vergunning. Wel kan de gemeente gebruik maken van artikel 2:6.

Als verkoop plaats vindt op het grondgebied van bijvoorbeeld een supermarkt, dan kan de eigenaar de verkoper verzoeken weg te gaan.

Het verdient aanbeveling om te overleggen met de koepelorganisaties die de daklozen vertegenwoordigen. Immers, niet iedereen kan een straatkrant verkopen. De verkopers moeten in het bezit zijn van een identiteitsbewijs van de koepelorganisatie waarmee ze kunnen aantonen dat ze officiële straatkrantverkopers zijn.

#### *Jurisprudentie*

Het in artikel 7, lid 1 van de Grondwet beschermde recht om zonder voorafgaand verlof gedachten en gevoelens door de drukpers te openbaren impliceert het recht om de inhoud van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen, waarin gedachten en gevoelens zijn geopenbaard, zonder voorafgaand verlof door verspreiding of door enig ander middel in het openbaar aan het publiek bekend te maken. 07 11 1892, W. 6259 (ventverbod 's Gravenhage); HR 28 11 1950, NJ 1951, 137 en 138 m.nt. W.P.J. Pompe, NG 1951, p. 123, AB 1951, 437 en 443 (APV Tilburg en APV Sittard) en Gst. 22 1 1981, NG 1981, Gst. 1982, 6692,2 m.nt. J.M. Kan, (reclameverordening 's Gravenhage).

Elk middel tot bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, valt onder de bescherming van artikel 7. Dit betekent dat de bekendmaking van gedachten en gevoelens met behulp van middelen, die in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervullen als geschriften in eigenlijke zin, is begrepen in de in artikel 7 erkende vrijheid van drukpers. Als “zelfstandige middelen van bekendmaking” zijn in de jurisprudentie onder meer aangemerkt:

- het op de weg uitgeven van strooibiljetten, HR 27 02 1951, NJ 1951, 472 m.nt. B.V.A. Röling, AB 1951, p. 716, NG 1951, p. 196, Gst. 1951, 5118 (APV Eindhoven);
- het gebruik maken van reclameborden of opschriften aan onroerend goed, HR 24 01 1967, NJ 1967, 270 m.nt. W.F. Prins; AB 1968, p. 72 m.nt. R. Streng, OB 1967, IX.1, nr. 26092, NG 1967, p. 187 (Nederland ontwapent); ARRS 23 10 1978, AB 1979, 499 m.nt. F.H. van der Burg, NG 1979, S 4, BR 1979, p. 36, Gst. 1979,6548 (verordening stadsschoon Leiden);
- het aanbrenge van aanplakbiljetten op onroerend goed, HR 19 09 1977, NJ 1978, 516 (APV Hengelo);
- het staan of lopen met propagandamiddelen, HR 30 05 1967, NJ 1968 m.nt. W.F. Prins, AB 1968, p. 332, NG 1967, p. 319 (Vietnam I);
- het aanbieden van gedrukte stukken bij gelegenheid van het houden van een inzameling (niet het houden van de inzameling zélf), HR 27 06 1978, NJ 1979, 59 m.nt. M. Scheltema, AB 1979, 195

- m.nt. J.R. Stellinga (APV Eindhoven); Vz.ARRS 16 08 1979, AB 1980, 297 m.nt. JHvdV, NG 1979, S 176, Gst. 1980, 6604 m.nt. P. van Zanten (APV Rotterdam) en Vz.ARRS 18 10 1979, (APV Katwijk); verlichte fotovitrine, ARRS 20 08 1981; Gst. 6692 m.nt. J.M. Kan (APV Pijnacker);

De gemeentelijke wetgever mag niet beperkend optreden jegens de inhoud van gedrukte stukken e.d., maar is krachtens artikel 149 Gemeentewet wel bevoegd het in het openbaar bekend maken ("verspreiden") van gedrukte stukken e.d. aan beperkingen te onderwerpen in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente.

Daarbij geldt dat:

1. een vergunningstelsel (voorafgaand verlov) voor het gebruik van een bepaald middel van bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft, niet is goedgekeurd;
2. een algemeen verbod tot zodanig gebruik evenmin is toegestaan;
3. een (naar tijd, plaats en wijze) beperkt verbod mogelijk is, mits:
  - a. die beperking geen betrekking heeft op de inhoud van de gedrukte stukken, doch gesteld is in het belang van de openbare orde e.d.;
  - b. gebruik "van enige betekenis" overblijft; anders komt de beperking in feite neer op een algemeen verbod, HR 17 03 1953, NJ 1953, 389.nt. B.V.A. Röling, OB 1953, IX.1, nr. 10867, NG 1953, p. 264, AB 1953, p. 587 (Wachttorenarrest); ARRS 28-04-1981, Gst. 1981, 6686 m.nt. J.M. Kan, OB 1982, nr. 43849, III.2.2.7 (APV Nijmegen).

#### **AFDELING 4. VERTONING E.D. OP DE WEG**

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

In 2006 is met het oog op het vereenvoudigen van de APV dit artikel opgenomen onder de evenementenbepaling (artikelen 2:24 en 2:25). Zie het commentaar bij die artikelen.

##### **Artikel 2:8 Dienstverlening**

Artikel 2.1.4.2 (oud) bevatte een vergunningstelsel voor dienstverlening. Dienstverlening betreft allerlei straatberoepen, zoals kruiers, de scharensloop, de reiniger van voertuigen en de glazenwasser. Sommigen zijn uit het straatbeeld verdwenen, anderen hebben hun intrede gedaan. Denk bijvoorbeeld aan besteldiensten van pizzeria's of de supermarkt en bewakingsdiensten. De VNG heeft het dienstverleningsartikel in 2007 geschrapt vanwege het streven naar vermindering van administratieve lasten voor ondernemers en het bedrijfsleven (deregulering).

##### **Artikel 2:9 Straatartiest**

Het oude artikel 2.1.4.1 (Feest, muziek en wedstrijd) is in 2006 geschrapt. Feesten en wedstrijden zijn ondergebracht bij de evenementen. Muziek maken kan ook een evenement zijn, zie onder artikel 2:24. Het optreden van een straatmuzikant, bijvoorbeeld een harmonicaspeler, is in artikel 2:24 lid 1 onder f uitgezonderd van het evenementbegrip. Net als straatfotografen en de andere categorieën genoemd in artikel 2:9 wordt een straatmuzikant onder de straatartiesten gebracht.

De motieven om openbare plaatsen aan te wijzen zijn: dwingende redenen van algemeen belang, hetgeen omvat: openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu. Zie voor de betekenis van deze begrippen het commentaar onder artikel 1:8.

De activiteiten van de straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur en gids vallen onder de werking van artikel 7, derde lid, Grondwet. Het begrip "openbaren van gedachten of gevoelens" moet volgens de jurisprudentie en de toelichting op artikel 7 Grondwet haast grammaticaal worden uitgelegd. Elke uiting van een gedachte of een gevoel, ongeacht de intenties of motieven van degene die zich uit, wordt door artikel 7 Grondwet beschermd. (KB 5 juni 1986, Stb. 337 t/m 342, KB 29 mei 1987, Stb. 365, AB 1988, 15 m.nt. PJS.) Artikel 7, derde lid, Grondwet laat door zijn formulering (niemand heeft voorafgaand verlov nodig wegens de inhoud) een verbod toe voor andere aspecten van de uiting dan de inhoud, zoals bijvoorbeeld de verspreiding. Het is bij de genoemde activiteiten echter moeilijk te scheiden tussen inhoud en verspreiding. Immers, het verbieden van een optreden van een straatartiest op een bepaalde plaats houdt in veel gevallen ook in dat de inhoud van het optreden niet kan worden geuit. Dat betekent dat voor de beperkingsgronden van het in artikel 7, derde lid, opgenomen grondrecht, het best kan worden gekozen voor de beperkingsgronden die bij artikel 7, eerste lid, Grondwet zijn toegelaten. In artikel 2:6, Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen, is dat uitgewerkt in een verbod met ontheffingsmogelijkheid dat voor bepaalde straten en uren geldt. In artikel 2:9 is dezelfde redactie gevolgd.

De bevoegdheid van de burgemeester berust op artikel 174 van de Gemeentewet.

#### *Lex silencio positivo*

Het aanwijzen van een gebied waar het verboden is als straatartiest op te treden zal doorgaans op initiatief van het college zelf gebeuren, en niet op aanvraag. Mocht er wel een aanvraag aan de orde zijn, dan bestaan er geen duidelijke bezwaren tegen een *lex silencio positivo*. Een ontheffing van het verbod zal vaker op aanvraag gebeuren, maar ook een ambtshalve ontheffing zal voorkomen, bijvoorbeeld bij bepaalde festiviteiten. Ook bij een ontheffing op aanvraag is geen reden om van een *lex silencio* af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt op het gehele artikel van toepassing verklaard.

#### *Jurisprudentie*

De weigering van een ontheffing in verband met de verstoring van de openbare orde moet reëel zijn en voldoende onderbouwd zijn. Vz.ARRS 01 10 1993, JG 94.0046, Gst. 1994, 6979, 3 m.nt. EB, AB 1994, 207 m.nt. RMvM, ABRS 15 07 1994, JG 95.0208.

Terechte weigering ontheffing voor optreden als straatfotograaf. Optreden als straatfotograaf is niet gericht op het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid, Grondwet. Openbare orde verzet zich tegen het optreden van meer dan twee straatfotografen. ABRS 03 09 1997, Gst. 1997, 7064, 3 m.nt. EB.

#### **Artikel 2:10 Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg of op andere openbare plaatsen in strijd met de publieke functie van die weg of plaats**

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden of containers.

#### *Deregulering*

In het kader van de deregulering en de vermindering van administratieve lasten is bekeken of de vergunningplicht in dit artikel kan vervallen. Dat is een discussie met vele kanten, en voor diverse oplossingen valt iets te zeggen. De VNG kiest ervoor om als model een breed gestelde algemene regel op te nemen in plaats van het voorheen bestaande vergunningsstelsel. De gemeenteraad maakt met het overnemen van dit model een nadrukkelijke keuze voor het bieden van meer ruimte aan burger en bedrijfsleven. De gedachte is dat voor een groot aantal voorwerpen die in de openbare ruimte worden geplaatst een vergunning overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid.

Sommige gemeenten hebben behoefte aan een concretere invulling van het begrip hinder voor het verkeer. Er is dan bijvoorbeeld in lid 1 onder a een extra volzin opgenomen: "Van hinder voor het verkeer is in elk geval sprake wanneer er niet een vrije doorgang wordt gelaten van ...m op stoepen en ... m in voetgangersgebieden."

Omdat aan een vergunningsstelsel ook voordelen biedt, is in deze toelichting een alternatieve tekst aangeboden, waarbij het vergunningsstelsel wordt gehandhaafd.

Bovendien is bij de wijziging van 2008 een nieuw tweede lid ingevoegd, waarin het bevoegd bestuursorgaan de bevoegdheid krijgt nadere regels te stellen. In 2011 is dit overigens gewijzigd in "het college" omdat de raad geen regelgevende bevoegdheid aan de burgemeester kan delegeren. De bevoegdheid nadere regels te stellen is met name opgenomen omdat veel gemeenten niet met een horeca-exploitatievergunning werken, en dus niet langs die weg een vergunning afgeven. Terrassen zijn dan alleen nog maar gereguleerd door de brede algemene regel van art. 2:10. Dat is voor veel gemeenten een erg gedurfde stap, vandaar dit derde lid. Het college kan dan regels stellen over omvang, de vrije doorgang voor verkeer, voetgangers en hulpdiensten, en de sluitingstijden. Ook bestaat er soms vrees voor een wildgroei aan uitstallingen. De lijst kan natuurlijk desgewenst worden aangevuld. Op verzoek van gemeenten zijn daaraan in 2011 ook op of aan de weg geplaatste reclames toegevoegd. Ook daarvoor kunnen dus nadere regels worden gesteld.

Er dergelijke optie is ook denkbaar voor alle voorwerpen. Dan ontstaat in plaats van een vergunningstelsel een algemene regel die in detail voorschrijft wat er wel en niet is toegestaan. Een aantal gemeenten hebben daarvoor gekozen. Nadeel van die aanpak is dat zo'n regel onvermijdelijk een uitvoerig stuk wordt, omdat voor een heel scala aan voorwerpen (bloembakken, uitstallingen, bouwsteigers, straatmeubilair, etc.) moet worden omschreven waar en hoe ze kunnen worden geplaatst, en wat de omvang mag zijn. Ook is het heel goed mogelijk dat de regel niet overal in de gemeente dezelfde zal zijn. Het zal duidelijk zijn dat zo'n regel zo afhankelijk is van de lokale situatie, dat die niet als model door de VNG kan worden aangeboden.



Voordeel van een gedetailleerde regel is dat er de nodige duidelijkheid wordt gegeven. Daarmee is meteen een nadeel genoemd van een algemeen gestelde regel. Feitelijk is daarmee voor burgers en bedrijven een zogeheten "zorgplicht" neergelegd. Er mogen voorwerpen worden geplaatst, zolang de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht en aan de andere voorwaarden in het eerste lid wordt voldaan. De burger dient dat zelf af te wegen. Als de gemeente wenst op te treden omdat zij van mening is dat het verbod van het eerste lid wordt overtreden, zal daarover al snel discussie ontstaan. Dat vraagt inschattingvermogen, zelfstandigheid en tact van de toezichhoudende ambtenaren. De gemeente zal haar handhavingsbesluit zeer nauwkeurig dienen te motiveren.

De burgemeester is ten aanzien van terrassen wel het bevoegd bestuursorgaan voor wat betreft het verlenen van ontheffingen (derde lid). Hij kan daarvoor desgewenst beleidsregels vaststellen op grond van artikel 4:81 Awb).

## **AFDELING 5. BRUIKBAARHEID EN AANZIEN VAN DE WEG**

### **Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg**

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden of containers.

#### *Algemene regel over vergunning*

De VNG kiest ervoor om als model een breed gestelde algemene regel op te nemen in plaats van het voorheen bestaande vergunningsstelsel. De raad maakt met het overnemen van dit model een nadrukkelijke keuze voor het bieden van meer ruimte aan burger en bedrijfsleven. De gedachte is dat voor een groot aantal voorwerpen die in de openbare ruimte worden geplaatst een vergunning overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. In de praktijk wordt er ook niet vaak handhavend opgetreden tegen voorwerpen die strikt gesproken alleen met vergunning op of aan de weg zouden moge staan.

Op verzoek van een aantal gemeenten, die aangaven behoefte te hebben aan een concretere invulling van het begrip hinder voor het verkeer is het tweede lid opgenomen.

Omdat een vergunningsstelsel ook voordelen biedt, zijn in deze toelichting twee alternatieve artikelen opgenomen, waarbij het vergunningsstelsel wordt gehandhaafd.

In het derde lid is de bevoegdheid voor het college opgenomen om nadere regels te stellen ten aanzien van terrassen, uitstallingen en reclameborden. Dit artikellid is ook opgenomen omdat veel gemeenten niet met een horeca-exploitatievergunning werken, en dus niet langs die weg een vergunning afgeven. Terrassen zijn dan alleen nog maar gereguleerd door de brede algemene regel van artikel 2:10. Dat is voor veel gemeenten een zeer verregaande stap, vandaar dit derde lid. Het college kan dan regels stellen over omvang, de vrije doorgang voor verkeer, voetgangers en hulpdiensten en de sluitingstijden. Ook bestaat er soms vrees voor een wildgroei aan uitstallingen. De lijst kan natuurlijk desgewenst worden aangevuld. Op verzoek van gemeenten zijn daaraan in 2011 ook op of aan de weg geplaatste reclames toegevoegd. Ook daarvoor kunnen dus nadere regels worden gesteld.

Er dergelijke optie is ook denkbaar voor alle voorwerpen. Dan ontstaat in plaats van een vergunningstelsel een algemene regel die in detail voorschrijft wat er wel en niet is toegestaan. Een aantal gemeenten hebben daarvoor gekozen. Nadeel van die aanpak is dat zo'n regel onvermijdelijk een uitvoerig stuk wordt, omdat voor een heel scala aan voorwerpen (bloembakken, uitstallingen, bouwsteigers, straatmeubilair, etc.) moet worden omschreven waar en hoe ze kunnen worden geplaatst, en wat de omvang mag zijn. Ook is het heel goed mogelijk dat de regel niet overal in de gemeente dezelfde zal zijn. Het zal duidelijk zijn dat zo'n regel zo afhankelijk is van de lokale situatie, dat die niet als model door de VNG kan worden aangeboden.

Voordeel van een gedetailleerde regel is dat er de nodige duidelijkheid wordt gegeven. Daarmee is meteen een nadeel genoemd van een algemeen gestelde regel. Feitelijk is daarmee voor burgers en bedrijven een zogeheten "zorgplicht" neergelegd. Er mogen voorwerpen worden geplaatst, zolang de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht en aan de andere voorwaarden in het eerste lid wordt voldaan. De burger dient dat zelf af te wegen. Als de gemeente wenst op te treden omdat zij van mening is dat het verbod van het eerste lid wordt overtreden, zal daarover al snel discussie ontstaan. Dat vraagt inschattingvermogen, zelfstandigheid en tact van de toezichhoudende ambtenaren. Het is daarom van groot belang dat, wanneer de gemeente zou besluiten om de regeldruk terug te brengen en van een vergunning naar een algemene regel te gaan, de handhavers en toezichhouders daarbij nauw en vanaf een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken, zodat zij weten waar zij aan toe zijn en hoe ze in de nieuwe situatie kunnen handelen. De gemeente zal haar handhavingsbesluit zeer nauwkeurig dienen te motiveren.

De burgemeester is ten aanzien van terrassen wel het bevoegd bestuursorgaan voor wat betreft het verlenen van ontheffingen (derde lid). Hij kan daarvoor desgewenst beleidsregels vaststellen op grond van artikel 4:81 van de Awb).

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

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

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning die onder de Wabo valt, staan in de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). Het gaat dan om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 1.2 model-APV. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen.

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

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

### *Eerste lid*

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

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

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

### *Tweede lid*

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

### *Derde lid*

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

### *Vierde lid*

Het nutsbedrijf zal op grond van artikel 2:11 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen e.d. in een weg. Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status (telecommunicatie- en omroepnetwerken). Voor deze werken wordt een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet of de Algemene verordening Ondergrondse infrastructuur (AVO) 2015.

### *Vijfde lid*

Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen). In de WABO is bepaald dat voor deze vergunning een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is. Voor

de duidelijkheid is dat hier nogmaals opgemerkt. NB! De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de APV niet de vrijheid om te bepalen dat er geen *lex silencio* van toepassing is!

#### *Jurisprudentie*

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

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

#### **Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg**

Artikel 2:12 beoogt de aanleg van uitwegen zoveel mogelijk vrij te laten, maar te voorkomen dat ergevaarlijke of hinderlijke situaties voor het verkeer ontstaan, dat een uitrit op onaanvaardbare manieren koste gaat van openbaar groen en desgewenst ook dat een uitweg feitelijk opheffing betekent vansoms (zeer) schaarse parkeerruimte.

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

In januari 2015 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) haar rechtspraak rond meldingsstelsels aangepast.

Beknopt samengevat komt de wijziging erop neer dat alleen een melding in de vorm van een pure mededeling niet leidt tot een appellabel besluit. In andere gevallen is dat wel het geval.

Ook als er open melding niet of slechts met een ontvangstbevestiging wordt gereageerd, wanneer sprake is van een beslissing, al is die stilzwijgend, is er sprake van een appellabel rechtsoordeel. Voor de uitspraken van de Afdeling van 14 januari 2015 zie: ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekkerum) en ECLI:NL:RVS:2015:36 (Stein-Elsloo).

De Afdeling volgt hiermee de conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven over meldingsstelsels: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2014:4116> Oud-staatsraad prof. mr. Konijnenbelt schreef in de Gemeentestem een belangwekkend artikel naar aanleiding van de conclusie en de uitspraken (Gst. 2015/15 afl.7417). Zijn voorstel is om in het geval van uitwegen terug te keren naar een eenvoudig vergunningstelsel met beperkte weigeringsgronden. Hij wijst erop dat er in dat geval sprake is van een omgevingsvergunning, waarmee per definitie de *lex silencio positivo* regeling van afdeling van de 4.1.3.3. van de Awb van toepassing is.

De eerdere melding van een uitweg is met deze herziening vervangen door een vergunningstelsel. Daarmee valt het onder de Wabo.

#### *Algemeen*

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2007 bezien of de vergunningplicht in deze bepaling zou kunnen worden opgeheven. In veel gevallen kan de aanleg of verandering van een uitweg zonder meer gebeuren zonder dat dit problemen oplevert. Overheidsbemoeienis is dan niet nodig. Men zou zelfs kunnen overwegen of regeling in de APV nodig is, en of uitwegen niet puur privaatrechtelijk zouden kunnen worden geregeld. Het is duidelijk dat dit voor veel gemeenten een zeer vergaande stap zou zijn. Er is daarom voor gekozen de vergunningplicht te wijzigen in een meldingsplicht. Daarbij is wel een zogenaamde "noodrem" opgenomen: bij onacceptabele gevolgen kan het college de uitweg alsnog verbieden.

Artikel 2:12 beoogt de aanleg van uitwegen zoveel mogelijk vrij te laten, maar te voorkomen dat er gevaarlijke of hinderlijke situaties voor het verkeer ontstaan, dat een uitrit op onaanvaardbare manier

ten koste gaat van openbaar groen, en desgewenst ook dat een uitweg feitelijk opheffing betekent van soms (zeer) schaarse parkeerruimte.

Uit de jurisprudentie over artikel 14 Wegenwet blijkt dat de eigenaar van een weg het uitwegen daarop moet gedogen. Voorts blijkt uit de jurisprudentie dat regels in een verordening mogen worden gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de vrijheid van het verkeer, veiligheid op de weg of de instandhouding van de bruikbaarheid van de weg.

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

De indiener van de melding moet bij zijn melding een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie ter plaatse voegen. Aan de hand van deze gegevens kan het college sneller de afweging maken of de gewenste uitweg al of niet kan worden toegestaan en eventueel onder oplegging van welke voorschriften.

Een verbod dat in het belang van de verkeersveiligheid wordt gesteld, strijdt evenmin met artikel 14 Wegenwet.

De grond bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente kan bijvoorbeeld gebruikt worden om het maken van een uitweg te verbieden als dat op een onaanvaardbare manier ten koste gaat van het openbaar groen.

#### *Jurisprudentie*

Eigenaar dient uitwegen op de weg te gedogen. ARRS 01 09 1977, AB 1977, 366 m.nt. JHvdV, Gst. 1977, 6472 m.nt. Kan, BR 1977, p. 914 m.nt. Crince le Roy (Maastricht I); ARRS 08 06 1978, AA p. 574 m.nt. Wessel, Gst. 1977, 6514 (De Bilt); ARRS 08 05 1981, AB 1981, nr. 391.nt. Borman (uitwegvergunning Nuth I).

Ontheffing verleend voor de verbreding in het belang van de veiligheid en bruikbaarheid van de weg onder de voorwaarde dat moet worden bijgedragen in de kosten. Kosten van de wegverbreding konden in redelijkheid niet geheel ten laste van appellante komen. ARRS 20-06-1983, AB 1984, 75 m.nt. JHvdV. (Wegverbreding)

Weigering uitwegvergunning op basis van de verordeningsbepaling, die in het belang van de verkeersveiligheid is gesteld, strijdt niet met artikel 14 van de Wegenwet. HR 30 09 1987, BR 1988, 212 m.nt. P.C.F. van Wijmen.

Het schrijven van het college dat grond niet in gebruik wordt gegeven, is mede aan te merken als een weigering om een uitwegvergunning te verlenen. Noch het eigendomsrecht, noch de handhaving van het bestemmingsplan kan een rol spelen bij de beslissing gelet op het opschrift van het hoofdstuk waarin het artikel is geplaatst. Rubrica est lex. ARRS 11 01 1991, Gst. 6929, nr. 6 m.nt. HH.

Via voorschriften aan de vergunning te verbinden kan de wijze waarop wordt uitgeweerd worden geregeld. ARRS 28 10 1983, Gst. 6774, nr. 12 (APV Vlijmen); ARRS 01 04 1980, tB/S V, p. 662 (APV Dongen). Als voorschrift aan de vergunning kan o.a. een onderhoudsplicht opgelegd worden, ARRS 12 07 1982, tB/S III, nr. 356.

Ter bescherming van de veiligheid op de weg en mits opgelegd naar evenredigheid kan een financiële voorwaarde worden verbonden aan een uitwegvergunning. ARRS, 20 06 1983, AB 1984, 75 m.nt. JHvdV. Zie ook ABRS 16 06 1995, Gst. 1996, 7035, 2 m.nt. EB.

Indien de uitweg gedeeltelijk is aangelegd op gemeentegrond, is uitwegvergunning nodig. Nader onderzocht moet worden of er een privaatrechtelijke eigendomsverhouding ten grondslag ligt aan de eis dat de uitrit moet voldoen aan het bestratingsplan. Vz.ABRS 20 01 1994, JG 94.0176, Gst. 1995, 7005, 4 m.nt. HH.

Intrekken van een uitwegvergunning kan slechts plaatsvinden op grond van de gronden, genoemd in artikel 1.11, lid 1, (thans: artikel 1.6 model) APV. De voorwaarde tot betaling van een recognitie maakt geen deel uit van de vergunning, zij is gebaseerd op het eigendomsrecht van de gemeente. ABRS 05 12 1996, Gst. 1997, 7061, 3 m.nt. HH.

Besluit inhoudende dat privaatrechtelijke toestemming voor gebruik van de uitweg is geweigerd, is geen beschikking. De vraag of een vergunning kan worden verleend staat immers los van de vraag of

van die vergunning ook gebruik kan worden gemaakt. Appellant niet ontvankelijk. ABRS 14 07 1997, AB 1997, 369 m.nt. FM.

ABRS 28-01-2000, Gst. 2000, 7123, 3 m.nt. HH: Inrit is zonder uitwegvergunning aangelegd, nu de brief dat de inrit in het trottoir zal worden gemaakt, zodra de kosten daarvan aan de gemeente zijn betaald, geen besluit behelst in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, maar slechts een mededeling van feitelijke aard is.

Weigering van toestemming voor gebruik van bij gemeente in eigendom zijnde groenstrook naast woning ten behoeve van het maken van een uitweg is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, maar een rechtshandeling naar burgerlijk recht. ZBRS 04-07-2000, JB 2000, 225, Gst. 2000, 7128, 4 m.nt. HH.

Aanvragen bouwvergunning en uitwegvergunning moeten naar verschillende maatstaven worden beoordeeld. Vergunningaanvrager heeft bijzonder belang bij uitwegvergunning, nu het college een bouwvergunning heeft verleend voor een garage, namelijk het belang deze ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken voor zijn auto. Slechts zeer bijzondere belangen aan de kant van de gemeente zouden de weigering kunnen dragen. Weigering op grond van te verwachten parkeerdruk ten gevolge van uitwegvergunning in de toekomst is niet nader onderbouwd. ABRS 19-01-2001, Gst. 2001, 7139, 2 m.nt. HH.

Marginale toetsing rechter. De rechtbank heeft de uitwegvergunning ten onrechte vernietigd op basis van een eigen oordeel over veilig en doelmatig gebruik van de weg. De rechter moet zich beperken tot de vraag of de voorgedragen beroepsgronden tot het oordeel leiden dat het college het genomen besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid, dan wel bij beoordeling van de daarvoor in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot weigering van de gevraagde vergunning heeft kunnen besluiten. ABRS 27-06-2001, JB 2001, 207.

## **AFDELING 6. VEILIGHEID OP DE WEG**

### *Algemeen*

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

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

### *Jurisprudentie*

De gemeenteraad is niet bevoegd tot het treffen van regelen inzake het verkeer op wegen - ook al beogen deze regelen andere belangen te beschermen dan verkeersbelangen indien deze regels zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen, dat het stelsel van de wegenverkeerswetgeving wordt doorkruist. HR 21-06-1966, NJ 1966, 417 m.nt. W.F. Prins, AB 1967, p. 186, NG 1966, p. 432, VR 1966, p. 277 m.nt. R.J. Polak (bromfietsverbod Sneek); HR 23-12-1980, NJ 1981, 171 m.nt. T.W. van Veen, AB 1981, 237, NG 1981, p. S 63, VR 1981, p. 58 m.nt. J.J. Bredius (rijverbod Schiermonnikoog) en AR 5-3-1981, Gst. 1981, 6678 m.nt. EB (rijverbod Vlieland).

### **Artikel 2:13 Veroorzaken van gladheid**

(Vervallen)

Dit artikel ging onder andere over het sneeuw- en ijsvrij houden van stoepen. Iedere winter komt de vraag weer op waarom dit geschrapt is. Vele APV's kennen of kenden een plicht voor de eigenaar van een gebouw of terrein, gelegen binnen de bebouwde kom, om het trottoir langs dat gebouw of terrein sneeuwvrij te maken en te houden. Rond deze bepaling keert dikwijls de vraag terug van bevoegdheid tot regeling. Het opnemen van zo'n plicht in de APV zou namelijk strijd opleveren met de in Geneve door de International Labour Organisation vastgestelde conventie betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, of zou in strijd zijn met artikel 4 van het EVRM.

Daarnaast moet geconstateerd worden dat een dergelijke bepaling door de overheid niet gehandhaafd wordt. Om deze redenen is afgezien van opname van een "sneeuwruimbepaling" in de model APV.

### *Jurisprudentie*

Bewoners hebben de verplichting ingevolge de APV om gladheid op aangrenzend trottoir te bestrijden. Van bewoners kan niet worden gevergd dat zij bij sneeuwval hun trottoir voortdurend sneeuwvrij houden. Rb Amsterdam d.d. 20 01 1993, VR 1994, 158.

#### **Artikel 2:14 Winkelwagentjes**

(vervallen)

Deze bepaling bestrijdt het "zwerfkarrenprobleem" door winkelbedrijven te verplichten achtergelaten winkelwagentjes terstond te verwijderen en op deze winkelwagentjes een herkenningsteken aan te brengen. Een andere aanpak van het probleem is via een statiegeldsysteem op het gebruik van winkelwagentjes. De consument kan een wagentje pas gebruiken met bijvoorbeeld een munt van 50 eurocent. Dit leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Om die reden gaan sommige gemeenten er toe over om in hun APV bepaling een verbod jegens de burger op te nemen. Omdat niet iedere gemeente behoefte heeft aan een dergelijke bepaling is dit artikel bij de herziening van 2011 facultatief gemaakt.

#### *Jurisprudentie*

Is een winkelbedrijf vergunningplichtig op basis van de milieuregelgeving, dan kunnen voorschriften met betrekking tot winkelwagentjes worden verbonden aan de milieuvergunning. KB 12 6 1985, WO RvS 1985, nr. V 60 en Gst. 6802, 10 (Haarlem).

De algemene voorwaarden die aan de ontheffing inzake gebruik van winkelwagentjes worden verbonden, bevatten o.a. een verplichting de wagentjes uit te rusten met een muntmechanisme. Dit beleid is niet op zich zelf zodanig onjuist of onredelijk te achten dat reeds daarom een onevenredig nadeel voor verzoekster aanwezig moet worden geacht. De bedoelde voorwaarde strekt er onmiskenbaar toe de van rondslingerende winkelwagentjes ondervonden overlast te beperken. Wnd Vz.ARRS, 01 12 1981, OB 44127, III.2.2.7, nr. 49; NG 1982, nr. 7, p. 103 e.v., ARRS 17 06 1983, AB 1983, 511 m.nt. JHvdV (APV Weert).

#### **Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of voorwerp**

##### *Deregulering*

In de model APV is het artikel waarin een vergunningsplicht was opgenomen voor het plaatsen van voorwerpen op de weg in strijd met de bestemming ervan (artikel 2:10.) vervangen door een algemene regel waarin dit wordt verboden wanneer het gevaar of hinder oplevert, of het normale gebruik van de weg hindert. Daarmee vervalt de noodzaak van het artikel over hinderlijke beplanting. Het was daarom geschrappt. Meerdere gemeenten hebben echter aangegeven om praktische redenen dit artikel te willen handhaven, vandaag dat de tekst is teruggeplaatst (facultatief).

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

Het is verboden beplanting of een voorwerp aan te brengen of te hebben op zodanige wijze dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of daaraan op andere wijze hinder of gevaar oplevert.

#### *Jurisprudentie*

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

#### **Artikel 2:16 Openen straatkolken e.d.**

Deze bepaling spreekt voor zich.

#### **Artikel 2:17 Kelderingangen e.d.**

(vervallen)

Bij de herziening van 2008 is besloten deze bepaling facultatief te maken. De vraag is namelijk of deze bepaling iets toevoegt aan de hieronder genoemde bepaling in het Wetboek van strafrecht.

### *Afbakening*

Artikel 427, onder 1 en 3, Wetboek van Strafrecht verplicht de eigenaar tot het treffen van de nodige voorzorgmaatregelen met betrekking tot kelderingen en toegangen tot onderaardse ruimten ten behoeve van de veiligheid van voorbijgangers.

De onderhavige APV bepaling gaat verder. Geopende kelderingen e.d. blijven, ook al worden ze met de nodige voorzorgmaatregelen omgeven, een gevaar voor het publiek. Het zonder noodzaak geopend hebben van kelderingen e.d. kan hiermee tegengegaan worden.

#### **Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen**

Het verbod heeft tot doel bosbranden te voorkomen en beschadiging van eigendommen tegen te gaan. Het verbod kan niet zover strekken dat het roken in de gebouwen en in de bijbehorende tuinen die in een bos of natuurgebied liggen, niet meer mogelijk is. De periode waarin het rookverbod geldt zou van 1 maart tot 1 november kunnen zijn.

### *Afbakening*

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

#### **Artikel 2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp**

In deze model APV is het artikel waarin een vergunningsplicht was opgenomen voor het plaatsen van voorwerpen op de weg in strijd met de bestemming ervan (artikel 2:10.) vervangen door een algemene regel waarin dit wordt verboden wanneer het gevaar of hinder oplevert, of het normale gebruik van de weg hindert. Daarmee vervalt de noodzaak van het oude artikel.

Wanneer uw gemeente ervoor kiest om wel een vergunningsplicht te handhaven, blijft de noodzaak om dit artikel te handhaven, omdat het hier gaat om situaties die men zonder meer wenst te verbieden, zonder in onwenselijke en mogelijk het optreden vertragende vergunningsprocedures te verzeilen. Vandaar dat hier als optie de tekst van het artikel is bijgevoegd, met de oude toelichting:

1. Het is verboden op, aan of boven het voor voetgangers of (brom)fietsers bestemde deel van de weg op enigerlei wijze staaldraad, prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen aan te brengen of te hebben hangen lager dan boven dat gedeelte van de weg, het fiets- en/of het voetpad.
2. Het verbod geldt niet voor prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen, die op grotere afstand dan uit de uiterste boord van de weg, op van de weg af gerichte delen van een afscheiding zijn aangebracht.
3. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder weg verstaan wat artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.
4. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

#### **Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting**

In beginsel biedt de Belemmeringenwet privaatrecht het kader om op het eigendomsrecht van anderen inbreuk te maken. De Belemmeringenwet is echter in haar toepassing bedoeld voor zodanige inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerend zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt.

Wanneer daarvan sprake is kan niet een gedoogplicht op grond van het onderhavige artikel geconstrueerd worden. Deze gedoogplicht is alleen dan aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

#### **1) Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn**

Ten behoeve van de aanleg van hoogspanningslijnen wordt in bestemmingsplannen een strook grond als zodanig bestemd en worden tevens gebruiksvoorschriften opgesteld waarmee aantasting van deze bestemming voorkomen moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften over de hoogte van toe te laten gebouwen.

Ook sluit het desbetreffende elektriciteitsbedrijf overeenkomsten met de eigenaren van de gronden waarop en waarover de hoogspanningsmasten en leidingen staan of lopen. Deze overeenkomsten beperken, uiteraard tegen een schadevergoeding, de zakelijke rechten van de eigenaren. Zij bevatten dan ook altijd voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de gronden onder de hoogspanningslijnen. In gemeenten waar dit op deze wijze is geregeld, kan het opnemen van dit artikel achterwege blijven.

Indien een bestemmingsplan ontbreekt, bijvoorbeeld voor de bebouwde kom, dan bevat artikel 2:22 een publiekrechtelijke basis om overtreding van deze bepaling, waardoor een zeer gevaarlijke situatie ontstaat, zo nodig met bestuursdwang recht te kunnen zetten. Wel moeten de voorschriften, bijvoorbeeld de hoogte van toe te laten gebouwen, i.c. twee meter, uit bestemmingsplan en APV op elkaar afgestemd zijn.

Vanwege het gevaarsaspect is bepaald dat de Lex Silencio Positivo niet van toepassing is op de ontheffing bedoeld in het tweede lid.

## **2) Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs**

Het oorspronkelijke tweede lid van dit artikel ("Eenieder is verplicht op eerste vordering van een ambtenaar van politie onmiddellijk het ijs te verlaten ter voorkoming van gevaar voor personen of goederen") is in 2002 geschrapt. Reden is dat deze formulering ten onrechte aansprakelijkheid van de gemeente kan suggereren bij het door het ijs zakken. Het oude derde lid is vernummerd tot tweede lid.

### **Artikel 2:24 Begripsomschrijving (evenementen)**

#### *Eerste lid*

In artikel 2:24 is gekozen voor de zgn. negatieve benaderingsmethode ten aanzien van de definiëring van het begrip evenement. Uitgaande van een algemeen geldend criterium ("namelijk elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak") wordt vervolgens een aantal evenementen opgesomd dat niet onder de werking van de bepalingen valt.

- In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoopvoorstellingen.
- Daarnaast gelden de bepalingen niet voor waren- en snuffelmarkten. Indien het college op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet een (waren-)markt heeft ingesteld, kan de gemeenteraad hiervoor regels vaststellen in een marktverordening. Snuffelmarkten zijn specifiek geregeld in artikel 5:22 van de APV. Uitgebreide informatie over markten is te vinden onder de toelichtingen bij artikel 5:22 en de modelmarktverordening van de VNG. De Wet op de kansspelen kent een eigen toezichtregime.
- Dansen in een DHW-inrichting is uitgezonderd van het evenementenbegrip omdat dit in het algemeen niet als een evenement kan worden gezien. Een andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteit dan het gelegenheid geven tot dansen (bijv. het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevocht) kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie Lbr 92/78. Zie verder hieronder onder feest.
- Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn al geregeld in de Wom. Zie voor een toelichting op de Wom onder artikel 2:3.
- Onder f zijn van de evenementenbepaling uitgezonderd 2:9 (Straatartiest) en 2:39 (Speelgelegenheden). Dit gebeurt uiteraard om dubbele regelgeving te voorkomen.
- Onder g zijn vechtsportevenementen niet uitgezonderd van de definitie evenementen.

Indien een gemeentebestuur van mening is dat bepaalde, niet in de begripsomschrijving uitgezonderde, evenementen van de vergunningplicht behoren te worden vrijgesteld, kunnen deze evenementen ook als uitzondering worden opgenomen.

#### *Tweede lid*

#### *Herdenkingsplechtigheid*

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

#### *Braderie*

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

#### *Optochten*



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

#### *Feest, muziek*

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

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

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

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

#### *Wedstrijd op of aan de weg*

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

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

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

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

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

Indien een wedstrijd wordt gehouden met voertuigen op wegen als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994 dan is - naast artikel 10 juncto artikel 148 Wegenverkeerswet 1994 - artikel 2:25 van toepassing. De evenementenbepaling is namelijk van een geheel andere orde dan de wedstrijd-bepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. De burgemeester kan op grond van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid, weigeren medewerking te verlenen aan het evenement, in casu de wedstrijd op de openbare weg. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijd-bepalingen uit

de Wegenverkeerswetgeving. Vindt echter een wedstrijd met een motorvoertuig of bromfiets plaats op een terrein dat niet behoort tot een weg als hier bedoeld, dan moet daarvoor een vergunning verkregen zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25. Op grond van de artikel 2:25 geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg eveneens een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld "vossenjachten", droppings e.d.

#### *Klein evenement*

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

### **Artikel 2:25 Evenement**

#### *Algemeen*

Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid e.d.

Ook de organisator is bij een vergunningstelsel gebaat, omdat hij met de gemeente kan onderhandelen om goede afspraken te maken. Zo krijgt hij op het evenement toegesneden voorwaarden.

In het geval van een klein evenement kan volstaan worden met een melding. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen.

#### *Eerste lid*

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

#### *Tweede lid*

Voor kleine evenementen volstaat een meldingsplicht. Het blijft verboden om zonder melding zo'n evenement te houden, zodat de gemeente kan optreden als zonder deze melding de barbecue en/of straatfeest wordt georganiseerd

#### *Tweede lid, onder a en b*

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

#### *Tweede lid, onder c*

Voor het houden van een straatfeest of barbecue is impliciet lawaai toegestaan. De gemeenteraad dient wel de afweging te maken tussen de sociale cohesie van de buurt en de overlast die het geluid kan hebben voor de overige buurtbewoners. Er is voor gekozen dat het tussen 23.00 uur en 07.00 uur stil moet zijn. Uiteraard kan de gemeente andere tijdstippen kiezen.

Muziek omvat zowel onversterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners.

#### *Tweede lid, onder d*

Zodra een rijbaan, fiets/bromfietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is tenminste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan overigens krachtens artikel 168 van de Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester. Als het evenement plaats vindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden, kinderwagens etc. Met betrekking tot de hoofdroute van de brandweer is het belangrijk dat er een lijst wordt opgesteld met: doorgaande wegen, wegen en terreinen met een bijzondere bestemming (markt), evenemententerreinen en routes van de operationele diensten (brandweer, ambulance etc.)

Locaties waar barbecues/straatfeesten kunnen worden gehouden, zijn: parken, plantsoenen, pleintjes, grasveldjes, sportveldjes, e.d.

*Tweede lid, onder e*

Hier wordt met object bedoeld een kleine partytent, een barbecuetoestel, een springkussen voor kinderen e.d. De beschikbare ruimte bepaalt het aantal te plaatsen voorwerpen. Uiteraard mag ook hier het verkeer, waaronder voetgangers geen hinder van ondervinden

*Tweede lid, onder f*

Het is de verantwoordelijkheid van de organisator om zich tijdig over de regels te informeren zodat hij niet met termijnen in problemen komt. De organisator kan een natuurlijk persoon of rechtspersoon zijn.

*Tweede lid, onder g*

De organisator stelt de burgemeester tenminste 10 werkdagen voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht. De gemeente moet hierbij zelf overwegen welke termijn redelijk is. Wij adviseren hiervoor een termijn van maximaal 5 werkdagen aan te houden.

De Drank- en Horecawet bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als: a. er een besloten feest wordt gehouden, waar b. geen entree wordt gevraagd en waar c. gratis alcohol wordt geschonken. Er moet dan wel voldaan worden alle drie vereisten, Wanneer er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage impliceert dit dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholische drank (artikel 1 jo. 3 Drank- en Horecawet, Uitspraak Hoge Raad van 10 februari 1987, NJ 1987, nr. 836). In laatstgenoemde geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 van de Drank- en Horecawet voor het eendaagse evenement een ontheffing verlenen.

Bij toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn is het een vereiste om de meldingsplichtige een ontvangstbevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, indien de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

*Derde lid*

Er kan aanleiding zijn om het organiseren van een klein evenement te verbieden. Dit is alleen mogelijk, als de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.

De bevoegdheid van de burgemeester in het kader van het toezicht op evenementen stoelt op artikel 174 Gemeentewet. In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen voor deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en verzamelingen alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het begrip "toezicht" is ruimer dan alleen de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier ook om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Indien de burgemeester de uitvoering van zijn toezichthoudende taak wil overlaten aan ambtenaren dan kunnen deze bevoegdheden worden gemandateerd overeenkomstig afdeling 10.1.1. Awb.

*Aansprakelijkheid vergunninghouder/organisator*

Voorop staat dat de vergunninghouder of de organisator zelf, of degene die bijvoorbeeld tijdens een evenement een gevaar in het leven roept dat zich vervolgens verwezenlijkt, primair aansprakelijk kan worden gesteld voor daardoor veroorzaakte schade. Het arrest Vermeulen/Lekkerkerker (HR 10 maart 1972, NJ 1972, 278) is van overeenkomstige toepassing op de houder van de evenementenvergunning. De Hoge Raad oordeelt in dat arrest dat het feit dat een Hinderwetvergunning (nu: Wet milieubeheer) is verleend, nog niet betekent dat eigenaren van naburige erven schade en hinder, welke zij in het algemeen niet behoeven te dulden, wel zouden moeten verdragen van een vergunninghouder.

Een dergelijke vergunning vrijwaart de vergunninghouder volgens de Hoge Raad dan ook niet voor zijn aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, ook niet als door de desbetreffende eigenaar tegen verlening van de vergunning tevoren bezwaren zijn ingebracht, maar deze bezwaren zijn verworpen.

*Aansprakelijkheid gemeente*

Mr. V.H. Affourtit gaat in het tijdschrift "Risicobewust" onder andere in op de aansprakelijkheid voor toezichtsfalen (Aansprakelijkheid van gemeenten bij evenementen, Tijdschrift Risicobewust, nr. 4, november 2003). Kort samengevat komt zijn artikel op het volgende neer.

Voor het houden van toezicht op evenementen bestaan op zichzelf geen heldere regels bij overtreding waarvan de aansprakelijkheid eenvoudig kan worden vastgesteld. De grondslag voor aansprakelijkheid moet dan ook worden gezocht in artikel 6:162 BW en de door het zogenaamde Kelderluikarrest (HR 5 november 1965, NJ 1966, 136) ingevulde ongeschreven zorgvuldigheidnorm.

#### *Belastingheffing*

Voor het behandelen van een aanvraag voor een vergunning voor het houden van een evenement kunnen leges worden geheven. In de gemeentelijke legesverordening kan hiervoor een tariefbepaling worden opgenomen. Een en ander kan voor de gemeente aanleiding zijn tot beleidsuitgangspunt te nemen dat de leges voor een vergunning voor een groot evenement hoger moet zijn dan die voor een kleinschalig evenement. Of dat voor het kleinschalig evenement helemaal geen leges worden geheven.

Opmerking verdient dat de tarieven niet naar het inkomen, de winst of het vermogen mogen worden gedifferentieerd.

Artikel 229, eerste lid, aanhef en onder c, van de Gemeentewet maakt het mogelijk dat een gemakkelijksretributie geheven wordt voor evenementen. Vereiste daarvoor is dat gebruik moet worden gemaakt van door of met medewerking van de gemeente tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen. Hieronder valt ook een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht. De gemeente moet derhalve (extra) kosten maken in verband met het evenement. De gemeente heeft de hoogte van de kosten niet aan te tonen. Het is dus niet zonder meer mogelijk om de gemakkelijksretributie in het leven te roepen op grond van het feit dat een organisator een gemeentelijke weg gebruikt voor een evenement. Het gebruik van de weg moet zodanig zijn dat de gemeente hierdoor extra onderhoudskosten heeft.

Opmerking verdient dat de gemakkelijksretributie in een belastingverordening moet worden geregeld. De reikwijdte van een dergelijke verordening zal zich veelal ook uitstrekken tot andere "gemakkelijksretributies" in de gemeente.

De gemakkelijksretributie wordt geheven van degene die het evenement organiseert. Vaak wordt de gemakkelijksretributie geheven als een toegangsprijs voor een evenement moet worden betaald. Op die manier kan de gemakkelijksretributie door de organisator in de toegangsprijs worden opgenomen, zodat deze vrij eenvoudig aan de bezoekers doorberekend kan worden.

#### *Eerste lid*

De burgemeester is bevoegd voorschriften te verbinden aan het houden van een evenement. Voor de toelaatbaarheid van de voorschriften geldt een aantal voorwaarden:

- a. De voorschriften mogen niet in strijd zijn met enige wettelijke regeling.
- b. De voorschriften moeten redelijkerwijs nodig zijn in verband met het voorkomen van aantasting van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, zie de artikelen 1:4 en 1:8.
- c. De voorschriften mogen niet in strijd komen met enig beginsel van behoorlijk bestuur.

Het is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak aanvaardbaar dat de burgemeester aan een evenementenvergunning alsnog nadere voorschriften stelt en zich niet hoeft te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. ABRS 28-04-2004, "Rockbitch", LJN AO8495.

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

#### *Entreeheffing*

Hennekens gaat in de Gemeentestem. 1998, 7076, p. 281- op de vraag of het heffen van entreegeld voor het bezoeken van een evenement al dan niet geoorloofd is. Hij concludeert dat voor entree de organisator met de bezoeker overeenkomt om tegen betaling van een bepaald bedrag het door de organisator geboden evenement te mogen bezoeken. Het is dus de organisator die bepaalt of er entree geheven wordt en zo ja, hoe hoog dat entreegeld zal zijn.

#### *Evenementen en bestemmingsplan*

Een aanvraag voor een APV- vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden enkel omdat het in strijd is met een bestemmingsplan. Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet namelijk worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden.

Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, ABRs 29-03-2003, LJN AF8028.

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

Het bestemmingsplan moet het gebruik ten behoeve van het gewenste evenement namelijk toestaan. Daarbij moet worden beoordeeld of het evenement naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie heeft.

Evenementen die geen of slechts geringe planologische relevantie hebben, kunnen gewoon plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig.

Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op grond van de APV en eventuele andere toestemmingen of ontheffingen voor muziek/geluidhinder, brandveiligheid enz.

Voor het gebruik van een terrein in strijd met het bestemmingsplan voor een evenement met planologische relevantie kan (naast de APV evenementenvergunning) een omgevingsvergunning (artikel 2.1, lid 1 onder c van de Wabo) worden aangevraagd.

Het college kan de omgevingsvergunning verlenen met behulp van de in artikel 2.12, lid 1 onder a. Wabo genoemde afwijkingsmogelijkheden.

Vaak zal daarbij gebruik kunnen worden gemaakt van de 'buitenplanse afwijkingsmogelijkheid'. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) biedt het college namelijk de bevoegdheid om van de bepalingen in het bestemmingsplan af te wijken als het gaat om het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen. ( art. 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 Wabo jo artikel 4, lid 8 Bijlage II Bor).

Wanneer het bestemmingsplan het gebruik als evenemententerrein niet toestaat, er wel sprake is van planologische relevantie en het verlenen van een omgevingsvergunning niet mogelijk is, zal handhavend moet worden opgetreden.

ABRS 13-04-2005, LJN AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente), Gst. 2005, 7229 m.nt. Teunissen; Rb Leeuwarden 27-07-2005, LJN AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland).

Het is daarom van belang dat gemeenten naast de vergunningverlening erop toezien dat de bestemmingsplannen voorzien in de te houden evenementen.

In het bestemmingsplan dient dan niet alleen het betreffende gebied als evenementterrein te worden bestemd, ook moet daarbij het aantal, soort en duur van de evenementen en het maximaal toegestane aantal bezoekers per evenement worden geregeld. Dit zijn allemaal aspecten met ruimtelijke relevantie die in het kader van de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd.

ABRS 05-01-2011, BO9802; ABRS 16-02-2011, BP4728.

#### *Evenementen op de openbare weg*

Hennekens heeft in Gst, 1998, 7076, p. 281-288 een opstel geschreven met als titel "Evenementen op de openbare weg". Hij gaat uitgebreid in op de verhouding tussen het normale gebruik van een openbare weg en het gebruik daarvan voor het houden van een evenement. Eerst worden enkele opmerkingen gemaakt over de evenementenvergunning als grondslag voor het besluit om een (gemeentelijke) openbare weg af te sluiten voor het houden van een evenement. Hierna wordt de vraag beantwoord wie bevoegd is om tot een dergelijke wegafsluiting te besluiten en wat de gevolgen daarvan zijn. Daarbij wordt o.a. aandacht besteed aan de openbaarheid van de weg en de regeling van wegafsluitingen in en krachtens de Wegenverkeerswet 1994.

#### *Evenementenbeleid*

Aan de hand van de motieven, neergelegd in de weigeringsgronden kan de burgemeester beleidsregels vaststellen.

Het doel van een evenementenbeleid is enerzijds het vastleggen van wat er met betrekking tot evenementen in een gemeente wordt nagestreefd, in relatie tot de APV en onder welke voorwaarden dit is toegestaan. Anderzijds behelst het beleid de afstemming van processen binnen de vergunningverlening zodat deze zo efficiënt en goedkoop mogelijk kan plaatsvinden.

### *Draaiboek evenementen*

Een andere mogelijkheid om een evenementen te beheersen is het instellen van een evenementendraaiboek.

Het doel van een draaiboek is om duidelijkheid te bieden aan gemeentelijke diensten, bewoners, publiek en externe partijen. Het moet voor alle betrokken partijen duidelijk zijn onder welke voorwaarden een evenement kan plaatsvinden. Het draagt bij aan een soepel verloop van de vergunningaanvraag, een efficiënte samenwerking tussen alle betrokken partijen en daarmee een veilig en ongestoord verloop van het evenement. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zelf in samenwerking met eigen diensten, politie en betrokken partijen een draaiboek evenementen ontwikkelen, zoals de gemeente Amsterdam dit inmiddels in gebruik heeft.

#### *Vijfde lid: Lex silencio positivo*

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

#### *Jurisprudentie*

Het in het vooruitzicht stellen van een beloning in de vorm van prijzen e.d. maakt de activiteit tot een wedstrijd. Rb Maastricht 15-02-1977, VR 1977, 91.

Een limitatieve omschrijving van het begrip "evenement" kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven. ARRS 12-08-1985, Gst. 1986, 6805, 4.

Het door geblinddoekte personen proberen om in aanwezigheid van publiek met een sabel de hals van een van tevoren gedode gans af te slaan (zgn. gansslaan) is een vertoning in de zin van artikel 39, lid 1 APV Eijsden. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de openbare orde. Bij de afweging van belangen met betrekking tot de vergunningverlening moet derhalve in ieder geval het belang van de openbare orde worden betrokken. In casu gegronde reden voor vrees voor verstoring van de openbare orde, in aanmerking genomen de emoties rond het evenement en de escalatie daarvan. ABRS 26-08-1987, AB 1988, 263.

Het weigeren van een vergunning ten behoeve van het houden van evangelisatie activiteiten op het Museumplein in Ede is toegestaan wegens verstoring van de openbare orde en veiligheid. Vz.ARRS 06-08-1991, AB 1992, 53 m.nt. PJB, AA 1992, 10 m.nt. P.W.C. Akkermans, JG 92.003 m.nt. L.J.J. Rogier.

Braderie is geen jaarmarkt of gewone markt. Vz. ARRS 27-05-1992, JG 93.0002.

Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagsrust? Pres. Rb Utrecht 06-06-1995, JG 95.0316 m.nt. A.B. Engberts, KG 1995, 292.

Vergunning voor houden van festivals. Ruime uitleg begrip "openbare orde". Pres. Rb Groningen 11-08-1995, Gst. 1996, 7030, 3 m.nt HH.

Het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning aan de burgemeester is niet in strijd met artikel 162 van de Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 Gemeentewet. Een stelsel waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan. "Koninginnenacht Den Haag" ABRS 11-03-1999, H01.98.1109, JG 99.0129 m.nt. M. Geertsema.

Gebruik perceel voor evenementen, o.a. schuurfeesten in strijd met de bestemming. Dat evenementen elk slechts een of een enkele maal per jaar worden georganiseerd, doet daar niet aan af. Slechts in bijzondere omstandigheden afzien van handhavend optreden (op verzoek van belanghebbende). ABRS 02-04-1999, Gst. 1999, 7103, 4 m.nt. P.J.H.

Ingevolge artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester - en niet het college - bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning. ABRS 13-12-1999, JG 00.0055 m.nt. M. Geertsema, Gst. 2000, 7116, 3 m.nt. HH.

Kooigevecht is niet een sportwedstrijd maar een evenement. Weigering vergunning op grond van veiligheid van personen en de goede zeden. Pres. Rb 's Hertogenbosch 14-02-1997, hoger beroep: Het is primair aan de burgemeester om invulling te geven aan het begrip zedelijkheid als bedoeld in de APV. Weigering op grond van zedelijkheid is toegestaan. Geen sprake van gevaar voor veiligheid van personen. ABRS 25-08-2000, AB 2001, 337, JG 00.0205 m.nt. G.H.M. van der Horst, Gst. 2000, 7131, 3 m.nt. HH, JB 2000, 273.

Met het oog op de bescherming van het belang van de openbare orde en veiligheid kan de evenementenvergunning worden ingetrokken, omdat de organisatie van het evenement onjuiste dan wel onvoldoende gegevens heeft verstrekt ter verkrijging van de vergunning en omdat het evenement niet zal worden georganiseerd volgens oorspronkelijke plannen. Rb. Groningen 21-01-2001, LJV AB1828.

Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. er doen zich geen weigeringsgronden voor op grond van artikel 2.1.5.1 (oud) en 2.2.2 (oud)APV. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning. Pres. Rb Leeuwarden 06-09-2001, LJV AD3917.

Vechtsportevenement is een evenement in de zin van de APV en vormt niet zonder meer een inbreuk op de openbare orde en zedelijkheid. Rb Amsterdam 13-3-2003, LJV AF6101.

Aanvraag om evenementenvergunning moet worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden van de APV-bepaling. Andersoortige belangen kunnen geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, ABRS 29-04-2003, LJV AF8028.

Intrekken van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding, Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen met betrekking tot MKZ-besmetting. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende. ABRS 11-6-2003, LJV AF9809.

Voor wat betreft het opnemen van voorschriften in de evenementenvergunning met betrekking tot professionele beveiligingsbeambten, oordeelde de Afdeling dat de burgemeester van Tubbergen voldoende had gemotiveerd waarom hij professionele begeleiding van het Pinksterfeest nodig achtte. ABRS 07-04-2004, LJV AO7140.

De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden. ABRS 28-04-2004, LJV AO8495.

Burgemeester heeft terecht evenementenvergunning voor meerdaags festival geweigerd wegens ontbreken van politiecapaciteit voor een extra dag. Hij heeft in dit kader grote beleidsvrijheid. Rb Haarlem 06-05-2004, LJV AO9076.

Het gebruik van de grond voor het houden van het schuttersfeest houdt strijdigheid met het bestemmingsplan in die niet is toegestaan, althans niet zonder een passende planologische vrijstelling. Het feest heeft naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie. ABRS 13-04-2005, LJV AT3708, Gst. 2005, 7229 m.nt. Teunissen. (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente). Zie ook: Rb. Leeuwarden 27-07-2005, LJV AU0442 (Veenhoopfestival Smalingerland).

Aanwezigheid van hoger aantal bezoekers dan 25.000 bij evenement zal leiden tot concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situatie. Burgemeester was derhalve bevoegd verbod uit te vaardigen. ABRS 04-05-2005, LJV AT5100.

De burgemeester heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het dat het feest vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het soort publiek dat er komt, en de sluitingstijd - drie uur na de toegestane sluitingstijd - niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting behoort. Daarbij is in aanmerking genomen dat het feest niet door de exploitanten van de inrichting, maar door een derde is georganiseerd en de exploitanten er geen blijk van hebben gegeven dat zij op de hoogte waren van hetgeen precies zou plaatsvinden in hun inrichting. Voorts is daarbij in aanmerking genomen dat volgens de burgemeester de ervaring heeft geleerd dat dit soort houseparty's vaak gepaard gaat met grootschalig drugsgebruik, met alle risico's van dien, en dat extra politie-inzet nodig is om de openbare orde te handhaven, terwijl dit niet het geval is bij een reguliere avond in "The Royce". Onder deze omstandigheden heeft de burgemeester zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat "Ghosthouse" een evenement in de zin van artikel 2.2.1 (oud) van de APV is, waarvoor ingevolge artikel 2.2.2 (oud), eerste lid, van de APV een vergunning nodig is.

Er zijn voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat het gevaar bestond dat het feest "Ghosthouse" zou worden gehouden zonder de daarvoor benodigde vergunning en dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid overtreding van artikel 2.2.2 (oud), eerste lid, van de APV zou plaatsvinden. De burgemeester was dan ook bevoegd de last onder dwangsom op te leggen

Gelet op de omstandigheden van dit geval, waaronder het korte tijdsbestek waarbinnen de burgemeester moest handelen aangezien tevoren met het gemeentebestuur geen enkel overleg was gevoerd en de burgemeester pas op de dag waarop het feest was gepland vernam dat het in "The Royce" zou worden gehouden, alsmede de ervaring dat een feest als dit een grote inzet van de politie vergt, welke inzet binnen het korte tijdsbestek moeilijk zo niet onmogelijk te realiseren was, heeft de burgemeester in redelijkheid kunnen oordelen dat het opleggen van de last onder dwangsom hier aangewezen was. ABRS 11-01-2006, LJN AU9388.

### **Artikel 2:25a Evenementengebieden**

De burgemeester kan gebieden zoals opgenomen in het evenementenbeleid Doesburg aanwijzen als zijnde evenementengebied.

Het evenementenbeleid gemeente Doesburg 2017 omvat tevens het aanwijzen van een zevental locaties waar evenementen kunnen plaatsvinden. Het aanwijzen van een evenementenlocatie/gebied geschiedt middels een aanwijzingsbesluit. Wanneer het gaat over het toezicht op evenementen en alles wat daarbij komt kijken ligt, dus ook het aanwijzen van een evenementengebied, de bevoegdheid op grond van artikel 174 van de Gemeentewet bij de burgemeester. Codificatie van artikel 2:25a APV (het aanwijzen van evenementengebieden) is noodzakelijk omdat dit de wettelijke bevoegdheid geeft aan de burgemeester om een evenementengebied aan te wijzen middels een aanwijzingsbesluit. Het is niet afdoende om dit enkel in het beleid te regelen/op te nemen, omdat beleidsregels slechts aan geven hoe bepaalde bevoegdheden uitgevoerd worden.

### **3) Artikel 2:26 Ordeverstoring**

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

## **AFDELING 8 TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN**

### **Algemene toelichting**

#### *Deregulering*

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2009 bekeken of het horeca-exploitatievergunningstelsel in de model-APV gehandhaafd of geschrapt moet worden. In met name kleine gemeenten met een overzichtelijk uitgaansgebied en/of enkele bekende horecaondernemingen, is er niet altijd behoefte aan zo'n stelsel. Anderzijds hebben veel gemeenten toch behoefte aan de horeca-exploitatievergunning. Deze gemeenten zijn namelijk van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van de overlast.

De VNG heeft gekozen voor het handhaven van het model horeca-exploitatievergunning, maar alleen voor inrichtingen die

- niet onder de Drank- en Horecawet vallen, dit in verband met de Bibob-toets, en
- wel onder de Drank- en Horecawet vallen en die voor ernstige overlast hebben gezorgd. Bedrijven die géén ernstige overlast veroorzaken krijgen een vrijstelling van de vergunningplicht. In de toelichting bij artikel 2:28, vijfde lid wordt dit nader uitgewerkt.

Het staat gemeenten uiteraard vrij om de horeca-exploitatievergunning geheel af te schaffen of geheel te handhaven. Het hier weergegeven systeem is een alternatief. In ieder geval geldt ook bij het alternatieve systeem dat het zo lastenarm mogelijk uitgevoerd moet worden.

#### *Europese Dienstenrichtlijn*

De Europese Dienstenrichtlijn is van toepassing op de horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, wel noodzakelijk en proportioneel is. In bijna alle gevallen gaat het bij horeca om vestiging van een openbare inrichting waarvoor artikel 9 van de richtlijn de bovenstaande criteria geeft. Onder noodzakelijkheid wordt in artikel 9 verstaan een dwingende reden van algemeen belang. Dit begrip omvat onder meer de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; Zie verder overweging 40 van de richtlijn. Het gaat hier om de zogenaamde 'rule of reason'.



Mocht het in een enkel geval niet gaan om een vestiging, maar om een horecaondernemer die de grens overschrijdt om zijn diensten te verrichten, dan is niet artikel 9, maar artikel 16 van toepassing dat uitsluitend de criteria openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu als grondslag voor een vergunningstelsel kent. Zie verder het commentaar bij artikel 1:8.

**Proportionaliteit:** voor de beantwoording van de vraag of een algemene regel niet volstaat voor de regeling van de horeca zijn wij van mening dat een algemene regel hier niet aan de orde is vanwege het persoonsgebonden aspect van de vergunning. Alleen door het stellen van vergunningvoorwaarden aan de ondernemer kan men 'het maatpak' leveren. Dit geldt ook voor de Bibob-toets. Het confectiepak voldoet hier niet.

**Vestiging:** Op grond van overweging 37 is er overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ sprake van vestiging, als er een daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging wordt verricht. Aan die eis kan ook zijn voldaan als een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht of als er een gebouw wordt gehuurd van waaruit de ondernemer zijn activiteiten onderneemt.

#### *Bestemmingsplan*

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

#### *Natte en droge horeca*

De reikwijdte van de Drank- en Horecawet wordt bepaald door het begrip "horecabedrijf" zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet. Bedrijven waarin alcoholhoudende dranken bedrijfsmatig of anders dan om niet worden geschonken voor gebruik ter plaatse, hebben een vergunning nodig ex artikel 3 van de Drank- en Horecawet. Die vergunningplichtige bedrijven duiden we aan met de term natte horeca.

In artikel 2:27, eerste lid van de APV wordt de term "openbare inrichting" gebruikt. Daaronder wordt ook de droge horeca verstaan: het schenken van niet-alcoholhoudende dranken en van licht alcoholische dranken voor gebruik elders, en het verstrekken van rookwaar. Dit laatste is opgenomen om ook coffeeshops onder de model-APV te laten vallen. In deze paragraaf worden coffeeshops dan ook als gewone openbare inrichtingen behandeld en zijn geen bijzondere bepalingen over coffeeshops opgenomen.

Dat roept de vraag naar de verhouding met de Opiumwet op. De Opiumwet verbiedt immers de handel in drugs. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening op grond van de APV daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat overigens onverlet dat ten aanzien van coffeeshops - vanwege de effecten die met name deze inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde - wel degelijk een specifiek beleid kan worden vastgesteld. Meer informatie hierover is te vinden in de publicatie 'De Wet 'Damocles', bestuursdwangbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet' van het Steun- en informatiepunt drugs en veiligheid (VNG-uitgeverij, Den Haag 1999).

Daarnaast is het ook mogelijk om voor de exploitatie van bijvoorbeeld een internetcafé een exploitatievergunning van de burgemeester verplicht te stellen indien het internetcafé ook horeca-activiteiten ontplooit, zoals de exploitatie van een koffiehoek. Indien het internetbedrijf alleen internetdiensten aanbiedt, is er geen vergunning nodig. Zie ook onder "Jurisprudentie APV".

#### *Bibob-toets en VOG*

Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteitstoets mogelijk op grond van artikel 27, tweede lid, van de Drank- en Horecawet (DHW) jo. artikel 3, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen (Wet Bibob). De DHW geldt niet voor bedrijven waar geen alcohol wordt geschonken waaronder coffeeshops. In het kader van de vergunningsplicht op grond van de APV is het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Artikel 4 van het Besluit Bibob bepaalt in overeenstemming met de model-APV dat als inrichtingen, waarvoor de Wet Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: "inrichtingen waarin bedrijfsmatig,

in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt". Dit zijn dus openbare inrichtingen zoals gedefinieerd in artikel 2:27, van de model-APV. Dit betekent dat voor openbare inrichtingen in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek.

De exploitant van de inrichting speelt een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Daarom kan het raadzaam zijn om een verplichting voor de vergunningaanvrager op te nemen om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. De leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook een werknemer. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen: of indien de aanvrager geen verklaring omtrent het gedrag met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de aanvraag is ingediend, is afgegeven.

#### *Onbepaaldheid van de duur*

Op grond van het nieuwe artikel 1:7 gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de horeca-exploitatievergunning. Indien de gemeente niettemin een tijdsduur wil verbinden aan de vergunning van bijvoorbeeld vijf of tien jaar, dan mag dit slechts op gronden ontleend aan dwingende redenen van algemeen belang. Zie ook onder de toelichting bij artikel 1:7.

#### *Overige wet- en regelgeving*

Op openbare inrichtingen zijn naast de regels van de Drank- en Horecawet nog vele andere regels van toepassing. Onder andere de Wet milieubeheer, Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, Wet op de kansspelen, Opiumwet, Wet ruimtelijke ordening en Woningwet.

Meer in het bijzonder geldt het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit). Dit besluit vervangt het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Bij dit besluit is een aantal regels met betrekking tot geluid, vetlozingen, geur, opslag van koolzuur en afvalstoffen opgenomen. De tekst van het besluit is te vinden op: [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Nadere informatie is te vinden op: [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl) en [www.horeca.org](http://www.horeca.org).

#### *Geluidsnormen*

Het Activiteitenbesluit geeft standaard geluidsnormen voor zowel bestaande als nieuwe horeca-inrichtingen. Bovendien kan de gemeente technische voorschriften stellen aan een inrichting om aan de geldende geluidsnorm te voldoen. Daarnaast kan de gemeente afwijkende geluidsnormen voorschrijven voor de gehele activiteit of voor specifieke activiteiten, anders dan feestjes. Hierbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld aan de duur van de activiteit.

In paragraaf 6.5 van het Activiteitenbesluit zijn overgangsbepalingen opgenomen.

Stemgeluid van een terras (er zijn uitzonderingen!) en onversterkte muziek zijn vrijgesteld van de geluidsnormen. Voor onversterkte muziek geldt dat de gemeente bij verordening afwijkende regels kan stellen.

Voor horecaconcentratiegebieden blijft dezelfde mogelijkheid als onder het oude Besluit bestaan, namelijk dat er meer geluid mag worden geproduceerd.

#### *Jurisprudentie*

Een gemeentelijke verordening waarin een vergunningstelsel is opgenomen dat specifiek regels stelt ten behoeve van coffeeshops is in strijd met de Opiumwet. Rb Amsterdam 16 januari 1998 en 19 januari 1998, AB 1998, 222 en 223 m.nt. FM; Rb Dordrecht 3 juli 1998, JG 98.0202; Pres. Rb Rotterdam 16 juli 1998, JG 98.0203 en Pres. Rb Zutphen 14 september 1998, JG 98.0204 m.nt. W.A.G. Hillenaar.

Burgemeester is bevoegd tot bestuursdwang, dit vergt wel zorgvuldigheid bewijsvoering. Afvoeren van gedooglijst is geen gedoogbesluit. LJN AO7469, JG 04.0105 m.nt. A.L. Esveld.

Weigering om af te wijken van beleidsregels om een nog niet gevestigde coffeeshop te gedogen is een Awb-besluit. Rechtbank Assen, 03/527BESLU, JG 04.0104 m.nt. A.L. Esveld.

Intrekken gedoogverklaring brengt niet-ontvankelijk verklaring met zich mee, zolang niet feitelijk handhavend is opgetreden. LJN AO6089, JG 04 0079 m.nt. A.L. Esveld.

Uitoefening bestuursdwangbevoegdheid is mogelijk, het ontbreken van vastgesteld en gepubliceerd coffeeshopbeleid doet daar niet aan af. LJN AO2883, JG 04.0110, m. nt. A.L. Esveld.

Exploitant horeca-inrichting verantwoordelijk voor handelingen in zijn inrichting met betrekking tot handel in softdrugs. Inrichting gesloten. LJN AI0787, JG 03.0168 m.nt. T. van der Reijt.

Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting noopt. LJN AP0405, JG 04. september, m.nt. A.L. Esveld.

Gebiedsontzegging i.v.m. met overlast, die te maken heeft met de handel in en het gebruik van verdovende middelen, zijn gerechtvaardigd door het algemeen belang in een democratische samenleving. LJN AP8138, JG 04.0132 m.nt. A.L. Esveld.

Aankondiging bevel tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet is geen besluit in de zin van de Awb. Rechtbank Groningen, AWB 03/90 GEMWT VEN, JG. 03.0064 m.nt. T. van der Reijt.

Aan het ongegrond verklaren van een bezwaar tegen het schrappen van de lijst met gedoogde coffeeshop komt een gemeente niet toe, de bezwaarmaker is immers volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State niet-ontvankelijk. LJN AR7067, JG 05.0050.nt. A.L. Esveld.

Een Tapvergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niet aan af. Na overlijden vervalt de vergunning en gedoogverklaring. LJN AS5523, JG .nt. A.L. Esveld.

Voor de exploitatie van een internetcafé is een exploitatievergunning van de burgemeester nodig indien het ook horeca-activiteiten ontplooit. Pres. Rb. Rotterdam 2 augustus 2000, nr. VGMWET 00/1559-ZWI).

#### **4) Artikel 2:27**

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

#### *Jurisprudentie*

#### **5) Artikel 2:28**

Artikel 174 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen. Deze vergunning wordt daarom door de burgemeester verleend.

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2009 bekeken of het horeca-exploitatievergunningstelsel in de model-APV gehandhaafd of geschrapt moet worden. In met name kleine gemeenten met een overzichtelijk uitgaansgebied en/of enkele bekende horecaondernemingen, is er niet altijd behoefte aan zo'n stelsel. Anderzijds hebben veel gemeenten toch behoefte aan de horeca-exploitatievergunning. Deze gemeenten zijn namelijk van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde.

De VNG heeft gekozen voor het handhaven van het model horeca-exploitatievergunning, maar alleen voor inrichtingen die

- niet tevens vergunningplichtig zijn op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet, dit in verband met de Bibob-toets, en
- wel vergunningplichtig zijn op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet en die voor ernstige overlast hebben gezorgd.

Bedrijven die géén ernstige overlast veroorzaken krijgen een vrijstelling van de horeca-exploitatievergunningplicht.

Het staat gemeenten uiteraard vrij om de horeca-exploitatie geheel af te schaffen of geheel te handhaven. Het hier weergegeven systeem is een alternatief. Welk systeem de gemeente ook kiest, het spreekt vanzelf dat dit zo lastenarm mogelijk moet worden uitgevoerd.

De Europese Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel is. De richtlijn is van toepassing op horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. Voor wat betreft de noodzakelijkheid moet een

gemeente afwegen of er dwingende redenen van algemeen belang zijn die een vergunningstelsel rechtvaardigen. Het gaat hier om de 'rule of reason', omdat er bijna altijd sprake is van vestiging van een horecaondernemer. Op vestiging van buitenlandse dienstverleners is artikel 9 van toepassing. Nadere uitleg hiervan en van het begrip proportionaliteit vindt u onder het algemeen deel van deze afdeling onder "Europese Dienstenrichtlijn".

#### *Vergunning voor onbepaalde tijd*

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

#### *Tweede lid*

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

#### *Derde lid*

##### *Aanvulling: verplichte verklaring omtrent gedrag*

De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden kan het raadzaam zijn om de verplichting op te nemen voor de aanvrager om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen:

of indien de aanvrager geen VOG met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.

Een VOG wordt aangevraagd bij de gemeente waar men staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Het Centraal Orgaan VOG geeft de verklaring namens de Minister van Justitie af.

In het kader van de Bibob is het aan te raden dit artikellid op te nemen. Indien toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheden van de Bibob, zal de gemeente eerst zelf al het mogelijke moeten doen om de integriteit en achtergrond van de aanvrager te onderzoeken. Een belangrijk hulpmiddel kan daarbij de VOG zijn.

#### *Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000*

In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Zie voor overige informatie over dit onderwerp de toelichting bij artikel 1:8 onder het kopje Verificatieplicht Vreemdelingenwet.

#### *Vierde lid*

Omdat de weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 1:8 voor de horeca ruim zijn geformuleerd (met name de volksgezondheid is hier niet aan de orde), is bepaald dat het hier om de openbare orde gaat en om het woon- en leefklimaat. Het begrip openbare orde moet wel binnen de kaders van de dienstenrichtlijn worden geïnterpreteerd.

#### *Woon- en leefsituatie in de omgeving*

De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. Met welke aspecten de burgemeester rekening moet houden, staat omschreven in het vierde lid.

De weigeringsgrond woon- en leefmilieu valt onder de 'rule of reason' en mag daarom (bij een horecaondernemer die zich hier vestigt) ook op grond van de Dienstenrichtlijn als weigeringsgrond worden gehanteerd.

#### *Maximumstelsel*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat het in het belang van de openbare orde kan zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Het aantal te verlenen vergunningen kan worden beperkt tot een van tevoren vastgesteld maximum als door een veelheid van horecabedrijven in de straat of de wijk de openbare orde of het woon- en leefmilieu in gevaar wordt gebracht. Wel dient te worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat van zo'n gevaar in concreto daadwerkelijk sprake is.

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

Het beleid kan worden neergelegd in een horecanota of een vergelijkbaar beleidsstuk, waarin gemotiveerd het maximum aantal te verlenen vergunningen is vermeld, of waarin horecaconcentratie of horecastiltegebieden zijn aangewezen. Uiteraard zal dat beleid moeten overeenstemmen met het voor het gebied van kracht of in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. Een maximumstelsel kan ook in het bestemmingsplan zelf worden neergelegd.

In het algemeen mag de burgemeester afwijzend beslissen op een aanvraag om een vergunning als daarmee het maximum wordt overschreden. Daarbij zal de burgemeester steeds moeten nagaan, of bijzondere omstandigheden nopen tot het maken van een uitzondering op het beleid: iedere vergunningaanvraag moet immers zelfstandig en met inachtneming van de betrokken belangen worden beoordeeld.

#### *Vijfde lid*

Voor een aantal categorieën van kleinschalige openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken, en waar de openbare orde evident niet in het geding is, is in de visie van de VNG geen vergunning nodig. Te denken valt aan tearooms, een ontbijthoekje bij de bakker, ijssalons, bedrijfskantines en -restaurants etc. Vooralsnog is gekozen om winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, uit te sluiten. De gemeente kan – indien gewenst – het toepassingsgebied verder beperken door in het artikel eisen te stellen aan de afmetingen van de ruimte. Bijvoorbeeld deze mag maximaal bedragen en niet meer dan 20 % van het vloeroppervlak. In het model is zo'n maatvoering niet opgenomen om de gemeente de gelegenheid te geven dit lokaal te bepalen.

#### *Zesde lid*

Hier wordt een alternatief geïntroduceerd voor de openbare inrichtingen die onder de Drank- en Horecawet vallen, de zogenaamde "natte horeca". Indien deze in de afgelopen zes maanden geen ernstige overlast gegeven hebben, verleent de burgemeester aan dergelijke bedrijven ambtshalve of op verzoek een vrijstelling. De horeca-exploitatievergunning fungeert in dit systeem dan nog alleen als stok achter de deur voor de "natte" horecabedrijven die ernstige overlast geven. Tegen de verlening van zo'n vrijstelling staat bezwaar en beroep open. De burgemeester kan de vrijstelling ambtshalve verlenen. Daardoor hoeft de vergunninghouder de vrijstelling niet aan te vragen.

Geeft een horecabedrijf alsnog ernstige overlast, dan trekt de burgemeester de vrijstelling in. Het bedrijf heeft dan een vergunning nodig en zal die dus moeten aanvragen. Zolang de vergunning niet is verleend, zal het bedrijf gesloten moeten blijven.

Op de "natte" horecabedrijven die op het moment van inwerkingtreding van deze bepaling al over een horeca-exploitatievergunning beschikken, zijn de weigeringsgronden genoemd in het tweede en derde lid niet van toepassing; anders hadden zij de vergunning immers niet gekregen. Horecabedrijven die zich nieuw in de gemeente willen vestigen krijgen in beginsel het vertrouwen; ze krijgen dus een vrijstelling voor een proefperiode van een half jaar. Als het bedrijf in die periode geen ernstige overlast heeft veroorzaakt, krijgt het dezelfde permanente vrijstelling als de andere reeds aanwezige bedrijven. Als het wel overlast veroorzaakt, gaat het alsnog onder de vergunningplicht vallen.

Uiteraard kan de gemeente de duur van een half jaar naar eigen bevinding aanpassen.

Voor de zogenaamde "droge horeca" – waar geen alcohol geschonken wordt – blijft de horeca-exploitatievergunning wel van toepassing. Deze vergunningsplicht op grond van de APV maakt het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Artikel 4, van het Besluit Bibob bepaalt in overeenstemming met de model-APV dat als inrichtingen, waarvoor de Wet Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: "inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt". Dit zijn dus openbare inrichtingen zoals gedefinieerd in artikel 2:27, van de model-APV. Dit betekent dat voor openbare inrichtingen in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek.

De exploitant van de inrichting speelt een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Daarom kan het raadzaam zijn om een verplichting voor de vergunningaanvrager op te nemen om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. De leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook een werknemer. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen: of indien de aanvrager geen verklaring omtrent het gedrag met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de aanvraag is ingediend, is afgegeven.

#### *Zevende lid*

*Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Europese Dienstenrichtlijn. Hier is er vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om de lex silencio niet van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een vergunning voor met name horeca-inrichtingen. Het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu onwenselijk zijn als deze zonder een op de inrichting afgestemde vergunning kunnen worden openen.

#### *Jurisprudentie*

Strijd met het bestemmingsplan is als weigeringsgrond aanvaardbaar. ABRS 24 03 1997, AB 1997, 201 m.nt. FM, Gst. 1997, 7058, 4 m.nt. HH, JG 97.0165 m.nt. E.M.H. Franssen.

Aannemelijk is dat de aantasting van de woon en leefsituatie wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van het totale aantal inrichtingen. ARRS 22-05-1987, AB 1988, 240; ARRS 08 01 1988, AB 1988, 417; ABRS 24 01 1995, Gst. 1995, 7011, 3, JG 95.0200.

Voorschrift in terrasvergunning, waarbij op dagen dat er evenementen zijn aan het gebruik van de weg voor dat doel prioriteit wordt gegeven, dient doelmatig gebruik en beheer van de weg. ABRS 17 06 1997, JG 98.0027 98.0027, Gst. 1998, 7067, 2 met noot van HH.

Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen. ABRS 05-06-2002, JG 02.0128 m.nt. M. Geertsema. In dezelfde zin: ABRS 13-11-2002 (Nijmegen), nr. 200202419, LJV AF0269.

De burgemeester heeft terecht vergunning verleend voor de exploitatie van een terras van bepaalde afmetingen en aan deze vergunning in verband met het belang van de verkeersveiligheid een voorwaarde inzake wijze van bediening verbonden. LJV AF0274, JG 03.0023 m.nt. A.L. Esveld.

Het college is niet bevoegd tot het nemen van besluiten op aanvragen om terrasvergunningen. LJV-nr. AF0261, JG 03.0022 m.nt. A.L. Esveld.

Internetdiensten trekken een zelfstandige stroom bezoekers; internetcafé komt niet in aanmerking voor vergunning op grond van de DHW. JG 04.0193, m.nt. A.L. Esveld, LJV A08501. Gst. 2004, 188 m.nt. J.L.A. Kessen.

Weigering op grond van gemeentelijk onderzoek als gevolg van de Wet Bibob. Rb Roermond 30-12-2004, JG 05.0035 m.nt. A.L. Esveld.

Een APV vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niets aan af. Na overlijden vervalt vergunning en gedoogverklaring. LJV AS5523, JG 05.0050 m.nt. A.L. Esveld.

## **6) Artikel 2:29 Sluitingstijden**

### *Eerste lid*

Artikel 2:29 voorziet in een sluitingsregeling. Daarin is onderscheid gemaakt tussen de sluitingstijden op werkdagen en de sluitingstijden gedurende het weekeinde. Uiteraard kan deze onderverdeling anders worden opgezet, indien gewenst.

Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 Gemeentewet. De gemeenteraad kan verplichte sluitingstijden voor openbare inrichtingen vaststellen in het belang van de openbare orde. Deze bevoegdheid houdt ook in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag. Volgens HR 22-07-1960, AB 1961, p. 15, belet dit artikel de raad niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor de sluitingstijden van cafés e.d. mits de grond voor de afwijking van de voor de andere dagen geldende regeling niet gelegen is in het bijzondere karakter van de zondag. Volgens de Hoge Raad beoogt de Zondagswet naar haar strekking niet de gemeentelijke wetgever te beperken in zijn bevoegdheid om ter afwering van verstoring van de openbare orde voorzieningen te treffen.

De sluitingsbepalingen betreffen de gedeelten van de inrichting, waarin de eigenlijke horecawerkzaamheden worden uitgeoefend: een op het trottoir gesitueerd terras behoort wel tot de inrichting, de zich boven de inrichting bevindende woning van de exploitant niet. Ook sportkantines, sociëteiten, clublokalen, verenigingsgebouwen e.d. zijn als inrichting aan te merken.

Het besloten karakter van een horecabedrijf kan de veronderstelling wekken dat de in de APV opgenomen sluitingstijden niet van toepassing zijn op dat bedrijf: immers, volgens de jurisprudentie kan een gemeentelijke verordening geen activiteiten betreffen die elk karakter van openbaarheid missen. Dit kan echter niet worden gezegd van activiteiten die een weerslag hebben op een openbaar belang, waarvan ook sprake is bij besloten horecabedrijven. De sluitingsuurbepaling ziet niet op activiteiten binnen het bedrijf, maar op de (nadelige) invloed die daarvan uitgaat op de omgeving: bijvoorbeeld in de vorm van overlast van komende en gaande bezoekers (het aan en afrijden van auto's, het slaan met portieren, claxonneren, menselijk stemgeluid e.d.).

Sommige gemeenten hebben, bij wijze van of na een experiment, de verplichte sluitingsuren uit de APV geschrapt. Argument daarvoor is meestal, dat daardoor onder meer de verstoring van de openbare orde (nachtrust) aanzienlijk kan worden beperkt: er is sprake van minder geluidsoverlast doordat cafébezoekers niet langer tegelijk maar geleidelijk aan huiswaarts keren en de politie is beter in staat voldoende toezicht uit te oefenen. Zo'n maatregel zal meer vruchten afwerpen naarmate zij tevens van kracht is in gemeenten in de directe omgeving: anders bestaat immers het gevaar dat de liberalere openingstijden een aantrekkingskracht uitoefenen op horecabezoekers uit aangrenzende gemeenten, en dat de kans op verstoring van de openbare orde wordt vergroot.

### *Uitvoering*

Het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering heeft in het kader van de sluitingsuren van inrichtingen aanleiding gegeven tot veel jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de uitspraak van 2 september 1983, AB 1984, 245 m.nt. JHvdV (Oploo, Sint Anthonis en Ledeacker) stond de vraag centraal of de burgemeester bevoegd was een permanente ontheffing te verlenen van het verbod uit de APV. De Afdeling heeft over de bevoegdheidsafbakening tussen de raad en burgemeester aangegeven dat de gemeenteraad in het APV artikel in het geheel geen grenzen stelt aan de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Noch uit de tekst van het APV artikel, noch anderszins blijkt dat de ontheffing bijvoorbeeld slechts in bijzondere omstandigheden of in incidentele gevallen door de burgemeester mag worden verleend.

De visie van verweerder dat hij zich op het terrein van de gemeentelijke wetgever zou bewegen, zou naar het oordeel van de Afdeling slechts opgaan indien hij aan alle inrichtingen in de gemeente onbeperkt ontheffing van het in het desbetreffende APV-artikel vervatte verbod zou verlenen. In dat geval zou verweerder immers de door de gemeenteraad vastgestelde sluitingsuren als vermeld in artikel 56 (2.3.1.4), eerste lid, APV in feite ter zijde stellen. De Afdeling kan daarom niet inzien waarom de burgemeester de bevoegdheid zou missen het verzoek om ontheffing in te willigen.

### *Vierde lid*

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

#### *Vijfde lid*

Een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:27 kan vergunningplichtig zijn ingevolge de Wet milieubeheer (Wm) of onder de werking van het Activiteitenbesluit vallen. Aan een krachtens de wet te verlenen vergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden dan wel nadere eisen worden gesteld ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting.

De sluitingsbepalingen van de APV gelden derhalve niet voor zover de op de Wm gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. Wat betekent dit voor de reikwijdte van de APV bepalingen? De Wm beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van alle nadelige gevolgen van het milieu door het in werking zijn van krachtens die wet aangewezen inrichtingen. De gemeenteraad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen, indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen.

De raad kan dus niet aanvullend via de APV gevaar, schade of hinder of andere belangen die onder het begrip "bescherming van het milieu" vallen, tegengaan die wordt veroorzaakt door een inrichting die vergunningplichtig is ingevolge de Wm.

#### *Zesde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Anders dan bij het zevende lid van artikel 2:28 gaat het hier om een relatief overzichtelijk besluit. Er zijn geen dwingende redenen van algemeen belang om van een lex silencio positivo af te zien. De lex silencio positivo is hier van toepassing.

#### *Jurisprudentie*

Een in naam besloten club die wel in hoge mate voor het publiek toegankelijk is, moet voldoen aan de sluitingstijden van de APV. Vz. ARRS, 21 12 1992, Gst. 1993, 6073, 4 m.nt. HH, JG 93.0260.

Beleid op basis waarvan coffeeshops, in tegenstelling tot andere horecabedrijven, vanaf 20.00 uur gesloten moeten zijn is noch in strijd met de Winkeltijdenwet noch anderszins onredelijk. Een coffeeshop is geen winkel. Hij is immers in hoofdzaak ingericht als een bedrijf waar gekochte waren ter plaatse worden genuttigd. Rb Breda, 03-12-1997, JG 98.0025, AB 1998, 76 m.nt. FM.

Sluitingstijden in de APV stellen geen grenzen aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen. ARRS 02-09-1983, AB 1984, 245 m.nt. JHvdV. De ontheffing van de burgemeester mag geen permanent karakter hebben en niet alle in de gemeente aanwezige inrichtingen betreffen. ARRS 19-01-1984, AB 1984, 491 m.nt. JHvdV.

Herhaalde overtreding van sluitingstijd leidt tot onmiddellijke sluiting horecabedrijf. LJN AM5381, JG 04.0102 m.nt. A.L. Esveld.

### **7) Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijden; tijdelijke sluiting**

#### *Eerste lid*

Artikel 174 van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de bevoegdheid om een of meer horecabedrijven tijdelijk afwijkende sluitingsuren op te leggen of tijdelijk te sluiten. Aanleiding voor tijdelijke afwijking of sluiting moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, of in bijzondere omstandigheden (zoals, al dan niet lokale, feestdagen). Het betreft een algemene bevoegdheid die zich niet alleen kan uitstrekken tot een maar ook tot meer of zelfs tot alle in de gemeente aanwezige horecabedrijven. Wel beperkt de bevoegdheid zich tot het tijdelijk vaststellen van afwijkende sluitingstijden of tot tijdelijke sluiting.

#### *Tweede lid*

Hoewel de wetgever er bij de invoering van de Wet "Damocles" (artikel 13b van de Opiumwet dat op 21 april werking is getreden) vanuit is gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of exploitatieverordeningen) hun geldigheid behouden omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is, lijkt het raadzaam door middel van het bepaalde in het tweede lid buiten twijfel te stellen dat niet in dezelfde situaties kan worden opgetreden als waarvoor artikel 13b Opiumwet is bedoeld. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het SIDV [www.sidv.nl](http://www.sidv.nl).

Op 13 juli 2002 is de Wet Victor in werking getreden (Staatsblad 2002, 348). Deze wet houdt in dat het college de bevoegdheid krijgt om de eigenaar van een pand dat is gesloten op grond van de APV, artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling, dan wel om verbeteringen aan te brengen. Als de verstoring van de



openbare orde of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan in het uiterste geval zelfs overgegaan worden tot onteigening.

In de Wet Victor is ook bepaald dat sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers. Conform artikel 3:16 BW. Merkwaardig genoeg geldt deze inschrijvingsplicht niet voor de sluitingen op grond van de APV.

#### *Jurisprudentie*

Artikel 174 van de Gemeentewet geeft aan de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid. Wenselijk om ook in de APV een sluitingsbepaling op te nemen. ARRS 15 06 1984, AB 1985, 96 m.nt. JHvdV.

Sluitingsmaatregel heeft geen punitief karakter en is niet onevenredig zwaar. ABRS 23 05 1995, AB 1995, .nt. LJJR.

Sluitingsbevel zonder tijdsbepaling voldoet niet aan artikel 221 gemeentewet (oud). Vz. 26-08-1992, AB 1993, 104, JG 93.0116, en ABRS 05-07-1996, JG 96.0266.

Terechte sluiting voor onbepaalde tijd van coffeeshop die het nuloptiebeleid overtreedt. Vz. ABRS 05-09-1997, Gst. 1998, 7069, 4 m.nt. HH.

Terechte sluiting van horecagelegenheid voor de duur van een jaar wegens handel in harddrugs. Persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant daarbij (bij handel in harddrugs) is niet van belang. ABRS 04-07-2001, AB 2001, 6 m.nt. JGB/AES. Terechte sluiting van twee horeca-inrichtingen en intrekking van de exploitatievergunningen wegens smokkel van illegalen. Aantasting van de openbare orde. Pres. Rb Rotterdam 5 september 1997, JG 97.0209.

Bij uitoefening sluitingsbevoegdheid hoeft burgemeester geen strikte strafrechtelijke bewijsregels in acht te nemen. ABRS 06-02-1997, JG 97.0075. Sluiting is geen "criminal charge" als bedoeld in artikel 6 EVRM. Inzage in geanonimiseerde getuigenverklaringen en politierapporten is dan ook niet strijdig met het "fair trial"-beginsel. ABRS 11-06-1998, AB 1998, 297 m.nt. FM. In bestuursrechtelijk geding moeten wel de juistheid van de feiten en zorgvuldigheid van het besluit kunnen worden getoetst. Pres. Rb Breda, 27 januari 1998, JG 98.0096.

Terechte sluiting van een discotheek op grond van artikel 2.3.1.5 van de APV van Zaanstad, nu is gebleken dat de situatie rond het gebruik van partydrugs uit een oogpunt van te beschermen gezondheidsbelangen onbeheersbaar is. Pres. Rb Haarlem 16 november 2001, LJN AD5792.

Het (tijdelijk) sluiten van een horecabedrijf enkele weken nadat een overtreding van de sluitingsuren heeft plaatsgehad, is geen reparatoire maatregel maar een punitieve sanctie, waar de waarborgen van artikel 6 van het EVRM op zien. Rb. Den Haag 10-05-2005, LJN AT6239, JG 05.00105 m.nt. A.L. Esveld.

Het intrekken van de horecaverunning (voor een bedrijf dat geen alcohol verkoopt) vanwege het feit dat de aanvrager niet voldoet aan eisen ten aanzien van zedelijk gedrag, is geen punitieve sanctie en daarom niet in strijd met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. ABRS 11-05-2005, LJN AT5345, JG 05.0094 m.nt. A.L. Esveld.

Bij een beslissing van de burgemeester om een horeca-inrichting te sluiten toetst de rechter terughoudend. ABRS 09-02-2005, LJN AS5485, JG 05.0048, m.nt. A.L. Esveld.

Het niet voorkomen van overlast in de omgeving van een coffeeshop reden voor tijdelijke sluiting. LJN AR2177, JG 04.0163 m.nt. A.L. Esveld.

De aanwezigheid van cocaïne leidt tot onmiddellijke sluiting en het schrappen van de gedooglijst van een coffeeshop. LJN AR8730, JG 05.0033 m.nt. A.L. Esveld.

Eén pistoolschot is nog geen reden tot sluiting LJN AR6323, JG 05.0049 m.nt. A.L. Esveld.

Aantreffen van harddrugs leidt tot onmiddellijke sluiting van coffeeshop. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol. LJN AT3727, JG 05.0081 m.nt. A.L. Esveld.

Schietincident bij overval is reden voor tijdelijk sluiting. Is een reparatoire maatregel, gericht op herstel van de openbare orde, waarbij de persoon van de coffeeshophouder geen rol speelt. LJN AT5655, JG 05.juli/augustus m.nt. A.L. Esveld.

#### **Artikel 2:30a Sluiting van een publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte**

Artikel 2.30a is een soort *lex specialis* ten opzichte van artikel 2.30 en geeft de burgemeester de bevoegdheid om in enkele specifieke gevallen de sluiting van een openbare inrichting te bevelen. Het karakter van deze sluitingsbevoegdheid is expliciet gelegen in een aantal openbare orde motieven en de sluiting is van tijdelijke aard d.w.z. zolang deze sluiting in het belang van de openbare orde nodig wordt geacht.

Steeds meer gemeenten hebben in hun APV een sluitingsbevoegdheid opgenomen om een voor het publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte te sluiten, indien hier ondermijnende activiteiten plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld illegale gokactiviteiten.

#### **Artikel 2:31**

*Onder a:*

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

*Onder b:*

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

Het gestelde onder c richt zich tot de exploitant.

*Zwarte lijst*

Het verschijnsel "zwarte lijst" heeft enkele malen de publiciteit gehaald als instrument ter handhaving van de openbare orde in het algemeen en van de orde in inrichtingen in het bijzonder, dat op individuele bezoekers is gericht.

Al uit HR 02-06-1924, NJ 1924, p. 901, AB 1924, p. 410, blijkt dat een verbod om personen in een tapperij te laten verblijven die zich aan alcoholhoudende drank plegen te buiten te gaan, de openbare orde betreft.

In ARRS 19-06-1984, AB 1985, 215 komt aan de orde hoe het hanteren van de zwarte lijst zich verhoudt tot de internationale verdragen en tot de huishouding van de gemeente. Kort gezegd oordeelde de Afdeling dat, mede gezien de achtergrond van het bestreden besluit en het feit dat het verbod slechts deels betrekking heeft op het verblijf van appellant in het jongerencentrum waar deze als vrijwilliger werkzaam was, het gehanteerde middel evenredig is te achten tot het daarmee beoogde doel, te weten de bescherming van de openbare orde, en dat het genomen besluit noodzakelijk kan worden geacht ter bescherming van dat belang.

Het instrument van de zwarte lijst wordt weinig toegepast. Indien gewenst, zou in de APV de volgende bepaling kunnen worden opgenomen:

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

Volgens Ktr. Tilburg 22 maart 1989, NJ 1989, - 585, is een toegangsverbod van onbepaalde duur strijdig met artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In verband daarmee verdient het aanbeveling bovenstaande modelbepaling uit te breiden.

*Jurisprudentie*

Instrument van de zwarte lijst wordt toelaatbaar geacht. Wnd. Vz. 16 09 1982, AB 1983, 38, en Wnd. Vz. 30-03-1983, 195.

Hetgeen in dit artikel onder b staat vermeld wordt meestal in de vergunningsvoorschriften opgenomen. Hier is het als algemene regel geformuleerd. Naar wens kunnen andere algemene regels worden toegevoegd.

### **Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen**

Dit artikel betreft een verbod van heling. Het is bekend dat in sommige cafés regelmatig gestolen goed wordt verhandeld.

In een aantal grote steden doet zich het verschijnsel voor dat drugverslaafden naar bepaalde cafés gaan om daar gestolen goederen aan de man te brengen. Artikel 2:32 sluit aan op het in artikel 14 Drank- en Horecawet neergelegde verbod tot het uitoefenen van de kleinhandel. Dit laatste verbod ziet echter slechts op verkoophandelingen.

Omdat artikel 2:32 een verbod bevat voor de exploitant (en niet voor de handelaar), kan dit artikel niet worden gebaseerd op artikel 437ter of artikel 437 Wetboek van Strafrecht. Het artikel is vastgesteld op basis van artikel 149 Gemeentewet, terwijl de strafsanctie is gebaseerd op artikel 154 Gemeentewet.

#### *Jurisprudentie*

Sluiting café i.v.m. heling; burgemeester moet aan het sluitingsbevel ten grondslag liggende feiten voldoende aannemelijk maken. ABRs 15 07 1996, AB 1996, 414 m.nt. FM, JG 96.0267 .

Terechte sluiting snackloket i.v.m. heling. Bekendmaking van de sluiting dient geen enkel doel. Pres. Rb Rotterdam 07 04 1995, JG 95.0202.

### **8) Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan**

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

## **AFDELING 9 TOEZICHT OP INRICHTINGEN TOT HET VERSCHAFFEN VAN NACHTVERBLIJF**

### **9) Artikel 2:35 Begripsbepalingen**

#### *Inrichting*

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

### **10) Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie**

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

### **11) Artikel 2:37 Nachtregister**

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

### **12) Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister**

Artikel 2:38 komt de exploitant van een inrichting tegemoet. Degene die in de inrichting de nacht doorbrengt, is op grond van deze bepaling verplicht de voor registratie vereiste gegevens volledig en naar waarheid aan de exploitant te verstrekken. Een dergelijke aanvulling van het Wetboek van strafrecht bij plaatselijke verordening werd door de Hoge Raad toelaatbaar geacht: HR 10 april 1979, NJ 1979, 442.

## **AFDELING 10 TOEZICHT OP SPEELGELEGENHEDEN**

### **13) Artikel 2:39 Speelgelegenheden**

#### *Eerste lid*

Het begrip "speelgelegenheid" als omschreven in het eerste lid, betreft iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren. In de Wet op de Kansspelen is een uitputtende regeling neergelegd ten aanzien van de kansspelen als bedoeld in artikel 1 van die wet, zoals speelcasino's en speelautomaten. De wet is niet van toepassing op spelen, met uitzondering van

behendigheidsautomaten, waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Voor deze categorie speelgelegenheden is dit artikel bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden, waar de Wet op de Kansspelen geen betrekking op heeft.

Het gaat om gelegenheden waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen als bedoeld in lid 1. De houder van een café waarin bezoekers het kaartspel kunnen beoefenen, hoeft niet zonder meer over vergunning te beschikken maar slechts indien de mogelijkheid daartoe bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is wordt aangeboden. Bepaalde kaartspelen, zoals poker, worden beschouwd als kansspelen. Als die kaartspelen worden gespeeld met de bedoeling om prijzen te winnen zonder dat de organisator over een vergunning beschikt, is dat op grond van de Wet op de kansspelen verboden.

#### *Tweede en derde lid*

De vergunningsplicht geldt het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid. Artikel 2:39 heeft het beschermen van de openbare orde en het woon en leefklimaat als doel en heeft daarmee een ander motief dan de Wet op de Kansspelen. Oogmerk van de Wet op de Kansspelen is het in goede banen leiden van kansspelen, waarbij de consument beschermd dient te worden tegen gokverslaving en criminaliteit moet worden tegengegaan.

De Wet op de Kansspelen geeft de burgemeester noch het college de bevoegdheid om een illegale speelgelegenheid te sluiten. In de praktijk is dit evenwel vanwege de negatieve uitstraling en het illegale karakter van de speelgelegenheid vaak wel wenselijk. Daarom is in dit artikel een vergunningsplicht opgenomen, met in het derde lid de mogelijkheid om de vergunning te weigeren als naar het oordeel van de burgemeester moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid, dan wel er strijd bestaat met een geldend bestemmingsplan. Als een speelgelegenheid geen vergunning heeft, heeft de burgemeester volgens artikel 125 van de Gemeentewet de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. In artikel 1:6 van de model APV zijn voorwaarden opgenomen waaronder de vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd.

Bij de wijziging van de Wet op de kansspelen in 2010 is een aantal vernummeringen doorgevoerd. Daarom verwijst het tweede lid onder a van artikel 2:39 niet langer naar artikel 30c, lid 1 onder c, maar naar artikel 30c, lid 1 onder b van de Wet op de kansspelen.

#### *Jurisprudentie*

Vergunning ingetrokken, illegaal casino. Rb Maastricht 07-01-2003, nr 01/1750 en 01/1751 GEMWT I, LJN AF2782

#### *Speelautomatenhallen*

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

#### *Vierde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Deze vergunning beoogt de bescherming van met name de openbare orde. Daarnaast speelt het bestrijden van gokverslaving een rol. Het is hoogst onwenselijk zijn als deze vergunning van rechtswege wordt verleend voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en is voltooid. Een lex silencio positivo is hier dan ook niet wenselijk om dwingende redenen van algemeen belang, zoals de openbare orde en volksgezondheid. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt niet van toepassing verklaard.

#### *Jurisprudentie*

Internetgokzuil in inrichting maakt dat er sprake is van speelgelegenheid, burgemeester kan handhavend optreden. ABRS 29-01-2003, 200203981/1, LJN-nr AF3507, Rb Almelo11-03-2002, JG 02.0152 m.nt. T.J. van der Reijt.

Burgemeester kan bestuursdwang toepassen in geval er sprake is van een speelgelegenheid, in dit geval een illegaal casino, zonder vergunning. Rb Maastricht 07-01-2003, 01/17050 en 01/1751 GMWT I, LJN AF2782.

Speelgelegenheid door een vereniging waarvan tegen betaling van een gering bedrag een ieder lid kan worden, heeft geen besloten karakter, burgemeester kan optreden indien er geen vergunning is. Rb Arnhem 17-07-2002, 00/3094 en 00/3095 AW, LJN AF5840. Vergelijkbaar: Speelgelegenheid wordt

in casu niet als besloten aangemerkt, dus kan bestuursdwang worden toegepast. Rb Arnhem 17-07-2002, 02/1400, LJN AE5840.

#### **14) Artikel 2:40 Speelautomaten**

Op 1 juni 2000 is het gewijzigde hoofdstuk van de Wet op de Kansspelen over de speelautomaten in werking getreden (opnieuw gewijzigd per 1 november 2000). De wetgever had er bewust voor gekozen ruimte te laten voor de uitleg van de artikelen: de rechter moest maar voor nieuwe jurisprudentie zorg dragen. Deze opvatting gaf de gemeenten nogal wat problemen. De vraag was met name of een horeca inrichting als "hoogdrempelig" of "laagdrempelig", wat van belang was voor de vraag of er gokautomaten aanwezig mochten zijn. Er ontstond een uitvoerige en gedetailleerde jurisprudentie. Zie hieronder voor een aantal voorbeelden.

Bij de wijziging van de Wet op de kansspelen in 2010 constateerde de wetgever dat het gezien de regels van de Europese Dienstenrichtlijn niet viel te verdedigen dat voor het aanwezig hebben van enkele behendigheidsautomaten een vergunning vooraf wordt geëist. Dit vooral ook omdat een aanwezigheidsvergunning voor gokkasten met name wordt verdedigd door te wijzen op het risico van gokverslaving. Het valt moeilijk vol te houden dat een flipperkast een vergelijkbaar risico op verslaving oplevert als een fruitautomaat. Dat nog los van de vele verslavende spelen die op het internet gespeeld kunnen worden, al dan niet gratis.

Voor de model APV betekent dit dat in artikel 2:40 tweede en derde lid de term "speelautomaten", die ook behendigheidsautomaten zoals flipperkasten omvat, wordt vervangen door "kansspelautomaten", waarmee gokkasten worden aangeduid waarmee ook geld kan worden gewonnen en waar doorgaans geen behendigheid bij te pas komt.

##### *Jurisprudentie*

Het verstrekken van lunches tussen 12.00 uur en 15.30 uur, dat speciaal op een reclamebord wordt aangekondigd en waarvoor een aparte lunchkaart is, vormt een laagdrempelige activiteit. CBB 11-04-2003, AWB 02/1474, LJN AF7697.

Sportkantine niet per definitie laagdrempelig. CBB 17-07-2002, AWB01/822, JG 02.0153 m.nt. T.J. van der Reijt, LJN AE 7540.

Steeds geheel of gedeeltelijk geopende harmonicawand tussen café en zaalgedeelte is niet voldoende om te spreken van twee afzonderlijke horecalokaliteiten. In café geen kansspelautomaten toegestaan. CBB 15-02-2002, AWB01/482 29010, JG 02.0069 m.nt. T.J. van der Reijt, LJN AD9977.

### **AFDELING 11 MAATREGELEN TEGEN OVERLAST EN BALDADIGHEID**

#### **15) Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal**

##### *Eerste lid*

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

##### *Tweede lid*

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

##### *Derde lid*

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

## 16) Artikel 2:42 Plakken en kladden

### *Eerste lid*

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

### *Tweede lid*

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak kan worden aangemerkt als een middel tot bekendmaking van gedachten en gevoelens dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien.

Op de in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde Vrijheid van meningsuiting zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 2:42 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt, voor door dat gebruik een anders recht wordt geschonden. De eis dat “plakken” slechts is toegestaan indien dit geschiedt met toestemming van de rechthebbende, komt in het geval dat de gemeente die rechthebbende is, niet neer op het afhankelijk stellen van dat aanplakken van een voorafgaand verlof van de overheid als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet. De gemeente die als eigenares van een onroerende zaak toestemming verleent of weigert, handelt namelijk in haar privaatrechtelijke hoedanigheid.

Artikel 2:42 verdraagt zich ook met artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:42 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

Een voorwaarde is echter wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen. Volgens het vierde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor nadere regels stellen. Doet de gemeente dit niet, dan is er volgens jurisprudentie wel sprake van strijd met artikel 7, van de Grondwet en artikel 10 EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of –zuil op de 10.000 inwoners. Zie daarover: M. Geertsema in de noot onder ABRS 05-06- JG 02.0221.

### *Jurisprudentie*

Verzoek om vergunning voor het aanbrengen van borden aan lantaarnpalen ten behoeve van het plakken van affiches is terecht opgevat als verzoek om toestemming van de gemeente als eigenares van de lantaarnpalen. Betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid. ARRS 30 12 1993, JG 94.00194 m.nt. J.M. van den Bosch van Os, AB 1994, 578 m.nt RMvM.

Een projectie van een lichtreclame is te beschouwen als een andere wijze van aanbrengen dan aanplakken van een afbeelding of aanduiding als bedoeld in de APV. Vz.ARRS 13 12 1992, JG 93.0261 , Gst. 1993, 6965, 3 m.nt EB.

In APV opgenomen plakverbod is onverbindend wegens strijd met artikel 7, lid 1, Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Derhalve is geen vervolging mogelijk ter zake van “wild plakken”. Er waren geen voldoende vrije plakplaatsen in de stadsdelen. Gemeente is verplicht deze te scheppen. Rb. Amsterdam 07-10-1993.

“Niet aannemelijk is geworden dat ten gevolge van het (...) verbod geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven”. De bepaling is niet in strijd met artikel 10, tweede lid, EVRM, aangezien deze “prescribed by law” is en “necessary in a democratic society (...) for the prevention of disorder” en “protection of the (...) rights of others”. HR 01-4-1997, NJ 1997, 457.

Plakverbod van artikel 2.4.2 model-APV is niet in strijd met artikel 7 Grondwet noch met artikel 10 EVRM. ABRS 05-06-2002, LJN AE3657, JG 02.0169 m.nt. M. Geertsema, JB 2002, 221 m.nt. J. van der Velde, AB 2002, 361 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

Het is een te ruime uitleg om “doen” aanbrengen zo uit te leggen dat dit mede inhoudt het niet tegengaan dat van Radio 538 afkomstig reclamemateriaal wordt aangeplakt. Er is geen sprake van opdracht of een actieve bemoeienis van Radio 538. ABRS 18-09-2002, LJN AE7789, JB 2002, 329, Gst. 7181, 42 m.nt. M.M. Dolman en Kistenkas.

Appellant heeft posters doen plakken. Hij is verantwoordelijk voor het gedrag van het bedrijf waaraan hij opdracht heeft gegeven posters te plakken, ook als dat bedrijf tegen zijn instructies in zou hebben gehandeld (door op niet toegestane plaatsen te plakken). Dat appellant het bedrijf heeft opgedragen uitsluitend op toegestane locaties te plakken disculpeert hem niet. Gesteld is immers niet dat hij goede grond had om te mogen vertrouwen dat dit bedrijf zich zou houden aan die opdracht. Hof Amsterdam 23-12-2004, 1774/03, LJN AS5302.

#### **17) Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap e.d.**

Door deze bepaling wordt de effectiviteit van het in het vorige artikel opgenomen aanplakverbod vergroot. Het tweede lid regelt een rechtvaardigingsgrond voor die gevallen dat de in het eerste lid genoemde stoffen en voorwerpen niet waren bestemd om te plakken of te kladden. Het bepaalde in het tweede lid strijdt niet met het in artikel 6, tweede lid, EVRM neergelegde beginsel, dat een verdachte tegen wie een strafvervolgning aanhangig is, niet is gehouden zijn onschuld te bewijzen en dat, voordat zijn schuld op wettige wijze is vastgesteld, waarbij hem de gelegenheid is geboden zich te verdedigen, de rechter hem niet als schuldig mag aanmerken.

Deze bepaling maakt geen inbreuk op enige bepaling van het Wetboek van Strafvordering en is evenmin in strijd met enige andere wetsbepaling noch met enig tot de algemene rechtsbeginselen te rekenen beginsel van strafprocesrecht.

Bij de voorgestelde redactie is het de opsporingsambtenaar en het OM mogelijk gemaakt aan de hand van de omstandigheden of verkregen indrukken na te gaan of er al dan niet sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid.

#### **18) Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen**

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

##### *Jurisprudentie*

Een verbodsbepaling inzake het vervoer van inbrekerswerktuigen kan strekken tot bescherming van de openbare orde als bedoeld in artikel 149 Gemeentewet. HR 07 06 1977, NJ 1978, 483 (APV Wassenaar). HR 28-02-1989, NJ 1989. 687 (APV Nijmegen).

##### *Rooftassen*

Naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid De Wit heeft de Minister van Justitie bij de VNG het verzoek gedaan om in het model van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) een artikel op te nemen om het op de weg of in de nabijheid van winkels bij zich te hebben of vervoeren van tassen en kledingstukken die er kennelijk toe zijn uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken, strafbaar te stellen.

Met het oog op de administratieve lastenverlichting en het gegeven dat het aantal malen dat gemeenten te maken hebben met een overval met behulp van geprepareerde voorwerpen grote variatie kent, hebben wij besloten om geen bepaling toe te voegen aan de model-APV. Wel willen wij u een voorbeeldartikel aanreiken dat u, indien gewenst, kunt opnemen in de APV. Deze gemeentelijke maatregel kan echter alleen succesvol zijn als daartegenover ook inspanningen van andere betrokken partijen staan. Derhalve dient een dergelijk artikel opgenomen te worden als onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen. Zie hierover onze ledenbrief van 26 april 2010, nr 10/046.

Toelichting: Het gaat hierbij om een verbodsbepaling met betrekking tot het vervoeren van geprepareerde tassen dan wel andere voorwerpen op de weg of in de nabijheid van winkels.

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

#### **19) Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen e.d.**

Wij kiezen ervoor hier de *lex silencio positivo* niet toe te passen omdat het onwenselijk zou zijn dat personen hun gang zouden kunnen gaan wanneer te laat op hun verzoek is beslist. Het staat de gemeenteraad uiteraard vrij om anders te kiezen. Het zal immers door de bank genomen geen ingewikkelde beslissing zijn om deze ontheffing te verlenen of te weigeren.

Voor het overige spreekt deze bepaling voor zich.

## **20) Artikel 2:46 Rijden over bermen e.d.**

Deze bepaling strekt ter bescherming van de bermen, glooiingen en zijkanten van wegen. Bermen, glooiingen en zijkanten maken deel uit van de weg. Deze bepaling ziet derhalve op het verkeer op wegen in de zin van de wegenverkeerswetgeving, maar kan als toelaatbaar worden beschouwd naast deze wetgeving. Op basis van artikel 149 Gemeentewet is de gemeentelijke wetgever immers bevoegd tot het stellen van regels die andere belangen dan verkeersbelangen dienen, tenzij deze regels het stelsel van de wegenverkeerswetgeving doorkruisen. Dat is hier niet het geval. Het verbod heeft slechts betrekking op voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden.

De beperking van het verbod tot voertuigen die niet zijn voorzien van rubberbanden, blijkt in de praktijk vragen op te roepen. Die beperking is opgenomen omdat juist die voertuigen schade kunnen aanrichten. Verder wordt hiermee voorkomen dat het domein van de Wegenverkeerswet wordt betreden.

Het rijden met en parkeren van voertuigen, inclusief die met rubberbanden in niet van de weg (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) deel uitmakende groenstroken, wordt geregeld in artikel 5:11 (aantasting groenvoorzieningen door voertuigen).

## **21) Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen**

Op basis van artikel 2:47 (en artikel 2:49) kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

### *Afbakening*

Artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht stelt "straatschenderij" strafbaar, terwijl artikel 426bis het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. Artikel 431 stelt nachtelijk burengerucht strafbaar. Deze handelingen zou men kunnen omschrijven als baldadigheid. De omschrijving is echter strakker dan wat men in het taalgebruik meestal als baldadigheid ervaart. Deze bepaling in de APV vormt hierop een aanvulling.

Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2:47 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, (zie daarvoor de toelichting op artikel 1.1). Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

## **22) Artikel 2:48 Verboden drankgebruik**

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

### *Omvang gebied*

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

Het is niet mogelijk het grondgebied van de hele gemeente aan te wijzen. Er moet namelijk wel een concrete aanleiding te zijn waarom een bepaald gebied aangewezen wordt. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde, of de openbare orde is al aangetast. Als dat geldt voor het hele grondgebied van de gemeente is het stadium van hinderlijk drankgebruik allang gepasseerd, en heeft de burgemeester zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet nodig. Daarnaast zou het college bij een algemeen verbod elk alcoholgebruik op de openbare weg en op openbare plaatsen, ook van goedwillende personen, verbieden. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4, van de Awb. Dit geldt ook voor een verbod om onaangebroken flesjes en blikjes bij zich te hebben, waar met enige regelmaat naar wordt gevraagd. Het gaat de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeente te boven om te bepalen dat het verboden is ongeopende flesjes alcoholhoudende drank bij zich te dragen.



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

#### *Verstoring openbare orde*

Bij daadwerkelijke verstoring van de openbare orde kunnen op grond van artikel 2 van de Politiewet bevelen tot verwijdering worden gegeven..

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

#### **23) Artikel 2:49 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen**

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

#### **24) Artikel 2:50 Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten**

Deze bepaling is opgesteld om het misbruik van bepaalde, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals parkeergarages, telefooncellen en wachtlokalen voor een openbaar vervoermiddel tegen te gaan. In deze bepaling wordt het woord "ruimte" gebruikt ter onderscheiding van het in de APV voorkomende begrip "weg". Om een indicatie te geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling het oog heeft, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd.

Desgewenst kan deze reeks van voorbeelden met andere worden uitgebreid. Het ordeversturende element ten slotte wordt door de zinsnede "zonder redelijk doel of op voor anderen hinderlijke wijze" in de bepaling tot uitdrukking gebracht.

Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht, betreffende het wederrechtelijk vertoeven (in een woning, besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik), slechts kan worden opgetreden indien er sprake is van een handelen van de rechthebbende. De politie kan niet zonder tussenkomst van de rechthebbende optreden. In het belang van de handhaving van de openbare orde is het wenselijk dat de politie bij baldadig of ordeversturend gedrag in zelfbedieningsruimten in postkantoren, en in andere soortgelijke voor het publiek toegankelijke ruimten, onmiddellijk kan ingrijpen, mede om de eigendommen van derden te beschermen.

#### *Jurisprudentie*

Artikel 138 Sr. vereist een handeling van een rechthebbende, HR 12 06 1951, NJ 1951, 618

Reglement NS, inhoudende een verbod om zich op enig gedeelte van het station onbehoorlijk te gedragen, is noch in strijd met artikel 1 Wetboek van Strafrecht noch met artikel 7 van de Europese conventie voor de rechten van de mens (ECRM), HR 02 04 1985, NJ 1985, 796 (Algemeen reglement vervoer NS). De (min of meer gelijkkluidende) bepaling in de APV Amsterdam is verbindend, omdat de norm voldoende is geconcretiseerd, HR 01-09-1998 NJ 1999, 61 (APV Amsterdam).

#### **25) Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen e.d.**

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

Het neerzetten van fietsen, bromfietsen en scooters tegen panden die niet door de eigenaren van de voertuigen worden bezocht of op plaatsen waar deze voertuigen hinder of schade kunnen veroorzaken, geeft vaak aanleiding tot klachten. Artikel 2:51 geeft de mogelijkheid hiertegen op te treden.

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

Op grond van het RVV 1990 kunnen bepaalde categorieën weggebruikers van bepaalde wegen worden geweerd. De achtergrond daarvan is het verkeersbelang, hetzij de verkeersveiligheid of de vrijheid van

het (andere) verkeer. Dat moet op de in het reglement voorgeschreven wijze ter kennis van de weggebruiker worden gebracht.

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

#### **27) Artikel 2:53 Bepieden van personen**

Deze bepaling is facultatief omdat deze zeer weinig wordt toegepast en, zoals de toelichting hieronder al aangeeft, is gericht op excessieve situaties. Anders dan bij het delict belaging ("stalking") uit artikel 285b WvS is geen oogmerk vereist om iemand ergens toe brengen of van af te houden, dan wel vrees aan te jagen. Dit artikel is daar dus een aanvulling op.

Met deze bepaling wordt beoogd ongemerkte en door iedereen als ongewenst ervaren verstoring van de privacy te verbieden. Toepassing zal het artikel alleen in excessieve situaties vinden. De politie zal in het algemeen pas optreden indien burgers klachten hebben geuit over voyeurs. Een bepaling over heimelijk afluisteren is in verband met artikel 139a en verder, 374bis en 441a van het Wetboek van Strafrecht niet nodig.

Let wel: als de raad artikel 2:53 in de APV overneemt, kan de gemeente er ook op aangesproken worden.

#### **28) Artikel 2:54 Bewakingsapparatuur (vervallen)**

Met ingang van 1 januari 2004 is de wijziging van artikel en 441b van het Wetboek van Strafrecht in werking getreden (Stb. 2003, 365). De bepalingen gaan over de uitbreiding van de strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht. Deze wijziging wordt ook wel aangehaald als de Wet heimelijk cameratoezicht. Hiermee is artikel 2.4.14 (oud) vervallen.

Er is sprake van heimelijk cameratoezicht wanneer beelden van personen worden gemaakt met camera's die zijn aangebracht om personen herkenbaar in beeld te brengen zonder dat de aanwezigheid ervan duidelijk kenbaar is gemaakt. Heimelijk cameratoezicht was voor de wetwijziging al verboden in winkels of horecagelegenheden (artikel 441b Wetboek van Strafrecht). Dit verbod geldt voortaan ook voor alle andere openbare plaatsen en gebouwen (incl. de openbare weg), zoals banken, stations, casino's, bussen, musea, uitgaansgebieden of stadions. Het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging is alleen toegestaan als de aanwezigheid van deze camera's duidelijk is aangegeven (kenbaar), bijvoorbeeld door de camera's zichtbaar op te hangen of door middel van een bord met pictogram of mededeling. Daarnaast gelden de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De strafbaarstelling van het heimelijk maken van opnamen van personen op besloten plaatsen, dat wil zeggen niet voor het publiek toegankelijke plaatsen, is uitgebreid (artikel Wetboek van Strafrecht). Het was al verboden om mensen in een woning of een ander niet voor publiek toegankelijk gebouw (bijvoorbeeld een kantoor) te filmen als deze personen daarvan niet op de hoogte waren gesteld. Dit verbod geldt voortaan voor alle niet voor het publiek toegankelijke plaatsen, dus inclusief plaatsen die geen gebouw zijn, zoals afgesloten tuinen, erven, niet voor publiek toegankelijke parken en parkeerterreinen. Het verbod is niet langer beperkt tot afbeeldingen die het rechtmatig belang van de afgebeelde persoon kunnen schaden, bijvoorbeeld afbeeldingen die compromitterend of onwelvoeglijk van aard zijn. Het heimelijk maken van een afbeelding van een persoon wordt nu in principe in alle gevallen verboden. Of de aard van de afbeeldingen zodanig is dat daarmee het rechtmatig belang van de afgebeelde persoon kan worden geschaad, doet niet ter zake.

#### **29) Artikel 2:55 Nodeloos alarmeren (vervallen)**

In 2002 is deze bepaling vervallen omdat nodeloos alarmeren geregeld is in artikel 142 van het Wetboek van Strafrecht.

#### **30) Artikel 2:56 Alarminstallaties (vervallen)**

Dit artikel is vervallen in 2007. Bij de vorige wijziging van de APV werd over dit artikel opgemerkt dat het niet langer van toepassing was op nieuwe, gecertificeerde alarminstallaties, waarvoor toen de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de kwaliteitseisen van de Regeling BORG 1.1 waren gaan gelden. De vergunning werd echter gehandhaafd omdat deze wettelijke regels niet golden voor toen al bestaande geluidsalarmen en voor zelf aangelegde alarminstallaties.

De VNG heeft nu overwogen dat deze bepaling, als er al feitelijk invulling aan wordt gegeven, en zeker als ook de model vergunningsvoorschriften die in de toelichting waren opgenomen daarbij worden gebruikt, een aanzienlijke financiële en administratieve last voor burgers en bedrijven oplevert: volgens deze voorschriften zou de installatie bijvoorbeeld dienen te voldoen aan de Regeling BORG 1.1, er zouden jaarlijkse controles moeten plaatsvinden, en door of vanwege het college aangewezen deskundigen zouden op kosten van de vergunninghouder de deugdelijkheid van de installatie kunnen onderzoeken.

Nog los van de vraag of deze zware eisen überhaupt in verhouding staan tot het te dienen belang, acht de VNG het risico van afschaffing van deze vergunning niet dermate groot dat de vergunning om die reden moet worden gehandhaafd. Een plotselinge epidemie van zelf gebouwde, lawaaige en te pas en te onpas afgaande alarminstallaties ligt niet voor de hand.

Op een vergunning- of ontheffingsstelsel voor alarminstallaties is de Wabo van toepassing. Omdat het artikel over alarminstallaties in de model-APV vervallen is, is hier geen regeling opgenomen.

### **31) Artikel 2:57 Loslopende honden**

Artikel 2:57 beperkt het loslopen van honden op de weg, zonder dat de hond aangelijnd is, en op kinderspeelplaatsen e.d. Aan dit artikel ligt in zijn algemeenheid het motief van de voorkoming en bestrijding van overlast ten grondslag.

In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

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

Artikel 2:57 kende tot 2002 geen ontheffingsmogelijkheid. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngedod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie in het derde lid een voorziening getroffen.

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

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

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

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

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

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

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

#### *Jurisprudentie*

Aanwijzing hondenuitlaatzone. Betrokkenen zijn belanghebbenden, gelet op de geringe afstand tussen de woningen en de uitlaatzone. Vz. ABRS 13-12-1996, JG 97.0050.

Het college dient het onaangelijk zijn van de hond te gedogen in verband met de functie van de hond als signaal- of dovengeleidehond. Vz. ARRS 20-07-1993, JG 94.0055, AB 1994, 454.

### **32) Artikel 2:58 Verontreiniging door honden**

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

Er zijn verschillende manieren om de overlast van hondenuitwerpselen aan te pakken.

Handhaving vraagt betrapping op heterdaad, de bedoeling van de bepaling is daardoor deels preventief. Sommige gemeenten gaan er daarom toe over om het bij zich hebben van “opruimmiddelen” verplicht te stellen, wat uiteraard wel controleerbaar is. Overtreding van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.

Sommige gemeenten gaan ertoe over in hun APV ook verontreiniging door paarden op te nemen. Het is dan zaak om zich te realiseren dan een ruiter het minder dan degene die een hond uitlaat in de hand heeft waar en wanneer een paard zich ontlast. De nadruk zal dan ook meer moeten liggen op het (laten) opruimen van de uitwerpselen.

### **33) Artikel 2:59 Gevaarlijke honden**

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

Meer informatie over de aanpak van gevaarlijke honden op basis van de huidige wetgeving is te vinden in twee artikelen uit de Gemeentestem: Over honden en brokken: de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten deel I en II, Gst. 2017/79 en 89. In het eerste deel wordt het standpunt ingenomen dat de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet niet de bevoegdheid geeft om de hond te laten inslapen. Ten eerste omdat als een hond in beslag is genomen, deze doorgaans in een opslagplaats buiten de gemeente vertoeft (en zich dus buiten het eigen gemeentelijke domein bevindt). Ten tweede omdat de lichte bevelsbevoegdheid bedoeld is voor lichte gevallen en het laten inslapen van een hond niet als zodanig kan worden bestempeld.

Op 5 februari 2018 heeft de verantwoordelijke minister voor dierenwelzijn, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over haar beleidsvoornemens met betrekking tot de aanpak van zogenaamde hoog-risicohonden (Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 942). De minister wil samen met gemeenten een totaalpakket aan maatregelen opstellen, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. Eerste onderdeel van dat totaalpakket is dat het CCV een barrièremodel en interventiekompas gaat opstellen, instrumenten om de problematiek en het effect van de maatregelen te analyseren. Verder wil de minister de kennis en kunde van de hondhouder verbeteren; hondenbelangenorganisaties zouden cursussen moeten ontwikkelen. Gemeenten kunnen de hondhouder dan in voorkomend geval naar zo'n cursus sturen. Dit zal niet zozeer op grond van de APV zijn, maar op grond van artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:21 en volgende van de Awb (last onder bestuursdwang/dwangsom), of – als ultimum remedium – in acute situaties op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (bevelsbevoegdheid burgemeester bij acute, concrete (dreigende) verstoring openbare orde). Ook wil de minister dat gemeenten en politie kunnen beschikken over betrouwbare data en dat zij daarom data over bijtincidenten

bijhouden. Het gaat hier over een landelijk registratiesysteem en een laagdrempelig meldpunt bij gemeenten, zoals ook opgenomen in de brief van 17 mei 2017 van de staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken II 2016/17, 28 286, nr. 909). De minister wil ook een wetenschappelijk onderbouwde lijst van hoog-risicohonden die gemeenten kunnen gebruiken om in combinatie met binnengekomen signalen via het laagdrempelig meldpunt, problematische hond/eigenaar-combinaties eerder op te sporen en gerichte maatregelen te treffen. Bij genoemde brief van 17 mei 2017 was in bijlage 3 al een lijst opgenomen. Die kunnen gemeenten nu al gebruiken in combinatie met binnengekomen signalen.

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

#### *Jurisprudentie*

ARRS 05-02-1991, Gst. 1991, 6932, 13. Aanschrijving tot muilkorving van gevaarlijke honden. Politierapport en vonnis kantonrechter voldoende aanleiding voor standpunt dat honden gevaarlijk zijn en de te treffen maatregelen.

Vz. CBb 24-05-1993, AB 1993, 460. Gevecht tussen niet-gemuilkorfde pitbullterriërs en een andere hond, waarbij een hond is overleden en een omwonende is aangevallen. De burgemeester heeft in redelijkheid het zwaarste gewicht kunnen toekennen aan de bescherming van de veiligheid van mens en dier in de gemeente en besloten tot het doden van de pitbulls op grond van artikel 74 van de Gezondheids- en welzijnswet.

Pres. Rb. Zwolle 03-0-1995, JG 95.0307, Gst. 1996, 7028. Een soortgelijke casus. Artikel 74 van de GWWD is een speciale bevoegdheid ten opzichte van artikel 172 van de Gemeentewet.

Vz. ABRvS 22-05-2001, KG 2001, 179. Muilkorfgebod op grond van de APV voor Argentijnse Dog na bijtincident met dodelijke afloop voor andere hond. Het college heeft bij het opleggen van een dergelijke maatregel een ruime mate van beoordelingsvrijheid. Niet onevenredig.

ABRvS 02-07-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2380. Het college heeft met het opleggen van een gebod tot kort aanlijnen in combinatie met een muilkorfgebod ter voorkoming van nieuwe bijtincidenten, de grenzen van de hem in dit verband toekomstige beoordelingsvrijheid niet overschreden. Het college heeft in redelijkheid de herdershonden als gevaarlijk kunnen aanmerken en het aanlijn- en muilkorfgebod kunnen opleggen.

ABRvS 02-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689. Bijtincidenten leiden tot maatschappelijke onrust en verstoring van de openbare orde. Burgemeester mocht hond Diesel in beslag nemen op grond van artikel 172, derde lid, Gemeentewet. Geen vervolgmaatregelen (euthanasieren, tenzij hond overgedragen aan een ander) op grond van dit artikel mogelijk, nu na inbeslagneming onrust en verstoring openbare orde zich niet meer voordoen.

ABRvS 13-04-2016, ECLI:NL:RVS:2016:984. Het college komt beoordelingsvrijheid toe bij het bepalen of een hond gevaarlijk of hinderlijk is en of in verband daarmee een aanlijn- en muilkorfgebod noodzakelijk is. Aanlijn- en muilkorfgebod terecht opgelegd. Geen grond voor preventieve last onder dwangsom, want er bestaat geen grond voor het oordeel van het college dat appellante zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet aan het voor de hond (een Rottweiler) opgelegde aanlijn- en muilkorfgebod zal houden.

Rb. Zeeland-West-Brabant 30-10-2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:6936 en Rb. Zeeland-West-Brabant 20-12-2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8467. Bijtende hond (Mechelse herder) vormt concreet en actueel gevaar voor de openbare orde. Burgemeester is op grond van artikel 172, derde lid, Gemeentewet bevoegd tot in beslag nemen en testen. Aanlijn- en muilkorfgebod niet toereikend.

ABRvS 04-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2689. Het college heeft beoordelingsruimte bij de beoordeling of een hond (Bordeaux dog) gevaarlijk of hinderlijk is als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de APV en beleidsruimte bij zijn beslissing om al dan niet een aanlijngebod op te leggen. College mocht afgaan op een naar aanleiding van een bijtincident door een agent, tevens hondengeleider, opgesteld proces-verbaal van bevindingen om de hond als gevaarlijk aan te merken. Aanlijngebod terecht opgelegd.

#### **34) Artikel 2:60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren**

Door in het eerste lid de zinsnede "buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer" op ten nemen wordt de afbakening met de Wet milieubeheer direct vastgelegd. Het (oude) vierde lid is daarmee vervallen.

Het kan voor de omgeving hinderlijk zijn, als iemand dieren houdt. Er moet kunnen worden ingegrepen als overlast of schade voor de volksgezondheid dreigt. Dan moeten belangen worden afgewogen. Daarom is gekozen voor de constructie dat het college bevoegd wordt verklaard om de plaatsen aan te wijzen waar naar zijn oordeel het houden van bepaalde dieren overlast of schade voor de volksgezondheid veroorzaakt. Waar het college bij een aanwijzing bevoegd is verklaard daarbij nadere regels te geven inzake het houden van dieren, is er sprake van delegatie van verordenende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156 Gemeentewet. Tevens wordt in dit verband nog gewezen worden op de Flora en Faunawet, waarin regels worden gegevens ter bescherming van dieren.

Er zijn gemeenten die deze bepaling niet opnemen in de APV, waarbij doorgaans als reden wordt gegeven dat er zelden sprake is van werkelijk omvangrijke overlast of dreigende schade voor de volksgezondheid, maar dat het meestal gaat om geschillen tussen burens.

Facultatief is genoemd als toevoeging: het voeren van bepaalde dieren. Sommige gemeenten hebben er behoefte aan het voeren van bijvoorbeeld meeuwen of duiven op bepaalde plaatsen te verbieden om daar zo nodig handhavend tegen te kunnen optreden.

#### *Derde lid*

Het is niet eenvoudig aan te geven wanneer en waarom, als er eenmaal eisen en beperkingen zijn gesteld, daar met een ontheffing weer van zou worden afgeweken. Doorgaans zal vrij snel (en dan naar alle waarschijnlijkheid negatief) op een aanvraag om deze ontheffing kunnen worden beschikt. Toch is hier van het toepassen van de *lex silencio positivo* afgezien. Dit vooral omdat in gevallen waarin dit artikel wordt toegepast vaak al enig ongenoegen leeft over de in de buurt ondervonden overlast. Een van rechtswege ontstane ontheffing en daardoor weer toenemende hinder zou de sfeer niet ten goede komen.

#### *Jurisprudentie*

Aanschrijving tot verplaatsing van een hok van een haan die geluidsoverlast veroorzaakt. Nader onderzoek van het college verlangd. ARRS 26 02-1991, Gst. 1991, 6962, 3 m.nt. JMK, JG 91.0382 m.nt. L.J.J. Rogier.

Aanschrijving verwijdering pluimvee in verband met overlast omwonenden. Vz.ARRS 02 06 1991, JG 92.0007, AB 1991, 686 m.nt. JHvdV.

Aanschrijving tot verwijdering van kraaiende haan terecht. De door het college gehanteerde methode van geluidmeting is niet onredelijk. ARRS 09 04 1992, JG 92.0401, GO 1992, 3, GO 1994, 2 m.nt. L.F.D., AB 1992, 583 m.nt. RMvM, TMR 1994, 9 m.nt. RJDH.

Overlast van een papegaai. Onvoldoende onderzoek naar de klacht. ARRS 22 12 1993, JG 93.0137 m.nt. A.B. Engberts.

Aanschrijving tot verwijdering paard in verband met overlast omwonenden terecht. Klachten van omwonenden, onderzoek van bouw- en woningtoezicht en proces-verbaal van politie geeft voldoende feitelijke onderbouwing. ABRS 03-07-1999, JG 99.0003 m.nt. W.A.G. Hillenaar.

Zonder aanwijzing van het college kan artikel 2.4.20 geen grondslag bieden voor de toepassing van bestuursdwang. ABRS 17-10-2001, JG 02.0025, art. 2-4-20-, art. 4-1-7b- m.nt. M. Geertsema.

Het houden van hinderlijke of schadelijke dieren (artikel 2.4.20 oud). Geluidhinder door dieren (zie voorbeeldbepaling 4:5b model-APV). Ernstige geluidsoverlast door kikkers in een poel. Het schoonhouden en wellicht bijvullen van een kikkerpoel zal de aanwezigheid van kikkers mogelijk bevorderen, maar dit is onvoldoende om te concluderen dat de buurman kikkers houdt (op grond van artikel 2.4.20 oud) en er de zorg voor heeft. Bij de besluitvorming is terecht rekening gehouden met het feit dat de eiser in het buitengebied woont en het gekwaak van kikkers tot gebiedseigen geluiden moet worden gerekend. Rb. 's-Hertogenbosch, nr.AWB 99/6873 GEMWT, LJN AD4783.

### **35) Artikel 2:61 Wilde dieren**

(Vervallen)

Bij ledenbrief 98/192 is artikel 2.4.21 (Oud) Wilde dieren vervallen omdat het artikel het Wetboek van Strafrecht doorkruist. Zowel artikel 2.4.21 (oud) als artikel 425 WvStr. ziet op de bescherming van de algemene veiligheid van personen of goederen. Rb. Dordrecht, d.d. 19 mei 1998, parketnummer 11.410090.96.

### **36) Artikel 2:62 Loslopend vee**

Dit verbod dient mede de verkeersveiligheid. Herhaaldelijk gebeuren er verkeersongelukken doordat een paard, een koe of een ander dier uit het weiland is gebroken en zich op de weg bevindt. De verplichting om dit zoveel mogelijk te voorkomen is daarom op haar plaats. Een verbod tot het los laten lopen van honden, dat mede de verkeersveiligheid dient, is opgenomen in artikel 2:57.

Ten slotte wordt nog gewezen op artikel 458 Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt het, zonder daartoe gerechtigd te zijn, laten lopen van niet uitvliegend pluimgedierte (o.a. kippen en kalkoenen) in tuinen of op enige grond die bezaaid, bepoot of beplant is, met straf bedreigd.

### **37) Artikel 2:63 Duiven**

Verwilderde duiven veroorzaken in het voorjaar nogal wat schade aan jonge gewassen doordat zij akkerbouwgebieden als foerageerplaats gebruiken. Deze bepaling geeft het college de mogelijkheid om tussen 1 maart en 1 juni een periode aan te wijzen, die bijvoorbeeld kan variëren van een week tot een dag per week, waarin de eigenaren of bezitters van duiven verplicht zijn de duiven binnen te houden. Dit geeft de jagers de mogelijkheid om het verwilderde duivenbestand uit te dunnen.

Wel lijkt het raadzaam om in overleg met de colleges van omliggende gemeenten en de diverse postduivenverenigingen deze periode jaarlijks vast te stellen.

### **38) Artikel 2:64 Bijen**

Het vliegen van bijen kan, als de kasten of korven dicht aan de weg geplaatst zijn en op zodanige wijze dat de "aanvliegbanen" hiervan over de weg lopen, gevaar voor de veiligheid van de weg opleveren.

Dit gevaar kan meestal met eenvoudige middelen, zoals het verleggen van de aanvliegroute door het plaatsen van een afscheiding, worden teruggebracht. Het zal echter kunnen voorkomen dat omwonenden op hun erf of zelfs in huis van de bijen overlast ondervinden, waartegen minder gemakkelijk maatregelen zijn te treffen. Vooral in de bebouwde kom van een gemeente kan in sommige gevallen het houden van bijen daarom onaanvaardbaar zijn.

Hoewel in dit geval geen gedraging of toestand "op de openbare weg of op een andere voor het publiek toegankelijke plaats" valt aan te wijzen, kan men toch van oordeel zijn dat de gewraakte situatie haar terugslag kan hebben op "openbare belangen".

Zesde lid: Voor de ontheffing van het vijfde lid is gekozen voor een *lex silencio positivo*. Overwegingen daarbij zijn dat, hoewel overlast mogelijk is, het artikel al bepaalde eisen aan de bijenhouder stelt, waaraan in het gros van de gevallen wordt voldaan. De enkele keer dat van die eisen ontheffing wordt gevraagd zal daar tijdig op kunnen worden beslist. Ook het belang van de bijenhouderij en de moeilijke situatie waarin zij verkeert zijn een afweging. De gemeenteraad zou in dit geval tot een andere afweging kunnen komen.

#### *Jurisprudentie*

Weigering ontheffing voor het houden van bijenvolken. Begrip "overlast" heeft geen betrekking op schade aan verder afgelegen tuinbouwkassen. ARRS 17 07 1993, JG 94.0283 , AB 1994,432

Weigering toepassing bestuursdwang tot verwijdering van de bijenkasten. Imker is verhuisd. Mogelijkheid toepassing bestuursdwang voor toekomstige gevallen. ABRS 25 07 1994, JG 95.0210.

Artikel 2:60 (artikel 2.4.20 oud) en 2.64 (artikel 2.4.24 oud) kunnen in sommige situaties beide worden toegepast. Artikel 2:60 fungeert niet als *lex specialis* ten opzichte van artikel 2.4.20. ABRS 02-06-1997, JG, 10 (1999) 5 m.nt. Hillenaar.

Overlast bijen. Voldaan aan de criteria van het tweede lid. Het college heeft zich terecht niet bevoegd tot bestuursdwang geacht. ABRS 26-09-2000, JU 001065 (VNG-databank).

### **39) Artikel 2:65 Bedelarij**

Met name in de stadscentra wordt soms overlast ondervonden van bedelaars. Deze gedragen zich soms agressief en hinderlijk door passanten aan te klampen, te intimideren, de weg te versperren of te volgen. Hierdoor komt de openbare orde in het geding.

Omdat in 2000 de strafbaarstelling van bedelarij uit het Wetboek van Strafrecht (voormalig artikel 432) is verdwenen, kan de politie hiertegen niet of nauwelijks meer optreden. Bij de opheffing van de

strafbaarstelling heeft de wetgever echter expliciet de mogelijkheid opgehouden om op basis van de gemeentelijke autonomie zo nodig een regeling ter zake van bedelarij in het leven te roepen, indien dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. In 2006 is daarom in de model-APV bovenstaand artikel opgenomen dat beoogt bedelarij tegen te gaan. Op grond van dit artikel kan het college gebieden aanwijzen waar een bedelverbod geldt. Wanneer er naar het oordeel van het college een overlastgevende situatie in een bepaald gebied ontstaat, kan het dus een verbod instellen.

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

Omdat dit niet in elke gemeente behoefte bestaat aan zo'n bedelarijartikel wordt het hier gepresenteerd als een facultatief artikel.

## **AFDELING 12 BEPALINGEN TER BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN**

Deze afdeling is optioneel. Gemeenten dienen een afweging te maken of zij deze afdeling opnemen in hun APV.

### **40) Artikel 2:66 Begripsbepaling "handelaar"**

De bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente kan een belangrijk aanvulling vormen op het politieel strafrechtelijk optreden.

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

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

De politie kan voorwerpen in beslag nemen.

Op grond van artikel 142 WvSv kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6.

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

Voor de handhaving van de helingbepaling zal er op moeten worden toegezien dat bekend is, welke handelaren zich in de gemeente hebben gevestigd. Aan de verplichting ex artikel 437ter, tweede lid, WvSr om zich schriftelijk aan te melden bij de burgemeester of de door deze aangewezen ambtenaar wordt in de huidige praktijk door veel handelaren niet voldaan.

In dat geval zal de burgemeester gebruik moeten maken van de mogelijkheid de hem door artikelen 437 e.v. WvSr toegekende taken op te dragen aan door hem aan te wijzen ambtenaren.

Door capaciteitsproblemen bij de politie zal het doorgaans niet mogelijk zijn alle handelaren aan een regelmatige controle te onderwerpen. De controle zal zich moeten toespitsen op die branches waarin relatief veel gestolen goederen worden verhandeld en waarin relatief veel notoire helers voorkomen (de antiek, (brom)fiets en autohandel).

Ten behoeve van de andere branches zou het college dan vrijstelling kunnen verlenen van de in de gemeentelijke helingvoorschriften opgenomen registratieverplichtingen.

*Handelaar*



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

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

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

#### **41) Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister**

De in dit artikel opgenomen verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister vinden hun basis in artikel 2 van de AMvB op grond van artikel 437 Wetboek van Strafrecht. Artikel 437, eerste lid, onder a, WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voor handen hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de Memorie van Toelichting wordt gezegd dat de administratieplicht alleen zinvol is als het om dit soort goederen gaat, omdat dan de kans bestaat dat zij van misdrijf afkomstig zijn.

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

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

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

##### *Eerste lid*

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

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

##### *Derde lid*

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

#### **42) Artikel 2:68 Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht**

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

Bij de herziening van de APV in 2008 zijn er geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht, maar is getracht een overzichtelijker artikel te formuleren, dat kort en bondig is geformuleerd. Het voorheen gehanteerde begrip “lokaliteit” is vervangen door “vestiging”. Daarnaast is het oude artikel 2.5.4 (2:69) in dit artikel geïntegreerd.

*Onder a*

*Ten eerste*

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

*Ten tweede en derde*

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

*Ten vierde*

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

*Onder b*

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

*Onder d*

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

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

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

#### **43) Artikel 2:69 Vervreemding van door opkoop verkregen goederen (vervallen)**

Het oude artikel 2.5.4 is nu opgenomen in artikel 2:68.

#### **44) Artikel 2:70 Handel in horecabedrijven**

Dit artikel is verplaatst naar afdeling 8 Toezicht op horecabedrijven en is genummerd artikel 2:32.

### **AFDELING 13 VUURWERK**

#### **45) Artikel 2:71 Begripsomschrijvingen**

Deze afdeling geeft regels omtrent de verkoop en bezigen van consumentenvuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling, in aanvulling op het Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (verder te noemen Vuurwerkbesluit). Het Vuurwerkbesluit is op 1 maart 2002 (grotendeels) in werking getreden.

Het Vuurwerkbesluit strekt tot integrale herziening van het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen waarbij zowel de regelgeving voor consumentenvuurwerk als die voor professioneel vuurwerk in één nieuwe algemene maatregel van bestuur wordt geïntegreerd. Het Vuurwerkbesluit beoogt de gehele keten van het invoeren dan wel vervaardigen of assembleren, verhandelen, uitvoeren, opslaan, bewerken en afsteken van vuurwerk te reguleren, met inbegrip van bepaalde vervoershandelingen met vuurwerk. De regels ten aanzien van het vervoer van vuurwerk zijn gesteld ter uitwerking van artikel 3 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs).

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

### *Definitie consumentenvuurwerk*

Voor de omschrijving van het begrip "consumentenvuurwerk" is aansluiting gezocht bij de omschrijving daarvan in het Vuurwerkbesluit. Consumentenvuurwerk wordt in het Vuurwerkbesluit als volgt gedefinieerd: "vuurwerk dat is bestemd voor particulier gebruik" (artikel 1.1.1. lid 1). Consumentenvuurwerk dient te voldoen aan welomschreven productveiligheidseisen, zoals uitgewerkt in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk (Stcrt. 243, 1997).

Als consumentenvuurwerk wordt in ieder geval aangemerkt vuurwerk dat bestemd is voor particulier gebruik - aldus artikel 1.1.2 van het Vuurwerkbesluit - indien:

- a. het tot ontbranding wordt gebracht door een particulier;
- b. het te koop wordt aangeboden of ter beschikking wordt gesteld aan, gekocht of besteld door een particulier;
- c. het aangetroffen wordt bij een particulier;
- d. het binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht of voorhanden wordt gehouden met het oogmerk het aan particulieren ter beschikking te stellen of
- e. het is voorzien van de aanduiding: Geschikt voor particulier gebruik.

Het Vuurwerkbesluit is ingevolge artikel 1.1.3 niet van toepassing op:

- vuurwerk waarvoor regels zijn gesteld bij het Warenwetbesluit Speelgoed, zoals klappertjes voor speelgoedpistolen;
- vuurwerk dat bij de Nederlandse krijgsmacht, bij de krijgsmacht van een bondgenootschappelijke mogendheid of bij de politie in gebruik of beheer is;
- vuurwerk dat in het kader van internationaal vervoer per zeeschip of vliegtuig binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht en niet in Nederland wordt gelost of rechtstreeks wordt overgeladen naar een ander zeeschip onderscheidenlijk vliegtuig.

### *Fop- en schertsvuurwerk*

Fop- en schertsvuurwerk is een aparte groep consumentenvuurwerk, genoemd in bijlage 1 van de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. Het gaat hierbij onder meer om boobytraps, sterretjes, knalbonbons, confettibommen, trektouwjes, Bengaalse lucifers en Bengaalse handfakkels. Aan al deze voorwerpen worden eisen gesteld aan de lading. De lading van fop- en schertsvuurwerk is (veel) kleiner dan de lading van overig consumentenvuurwerk. De voorschriften opgenomen in bijlage 1 van het Vuurwerkbesluit zijn niet van toepassing, indien er binnen de inrichting niet meer dan fop- en schertsvuurwerk aanwezig is. Op grond van artikel 2.3.7 van het Vuurwerkbesluit is fop- en schertsvuurwerk het hele jaar door verkrijgbaar en kan het ook gedurende het hele jaar worden afgestoken.

### *Uniforme regels verkoop en afsteken consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling*

Het Vuurwerkbesluit kent voor de verkoop en afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling een aantal uniforme regels:

- een verbod om consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen aan een particulier (artikel 2.3.2 lid 1);
- dit verbod geldt niet op 29, 30 en 31 december met dien verstande dat als een van deze dagen een zondag is het verbod eveneens op die zondag geldt, in welk geval het verbod om vuurwerk ter beschikking te stellen dan niet geldt op 28 december (artikel 2.3.2 lid 2);
- een verbod per levering meer dan tien kilogram consumentenvuurwerk aan een particulier ter beschikking te stellen (artikel 2.3.3);
- een verbod om consumentenvuurwerk aan een particulier bedrijfsmatig ter beschikking te stellen op een andere plaats dan een verkoopruimte die voldoet aan de in bijlage 1 gestelde voorschriften en de door het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 2.2.3 gestelde nadere eisen (artikel 2.3.4);
- een verbod om consumentenvuurwerk bedrijfsmatig ter beschikking te stellen aan personen die jonger zijn dan zestien jaar (artikel 2.3.5);
- een verbod vuurwerk tot ontbranding te brengen op een ander tijdstip dan tussen 31 december 10.00 uur en 1 januari 2.00 uur van het daarop volgende jaar (artikel 2.3.6).

De bepalingen 2:72 en 2:73 van de model-APV zijn gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet en zijn een aanvulling op de uniforme regels voor de verkoop en afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling, zoals gesteld in het Vuurwerkbesluit.

### **46) Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van vuurwerk tijdens verkoopdagen**

#### *Verkoopvergunning consumentenvuurwerk*

Op basis van artikel 2:72 van de model-APV kan het college aan een bedrijf of nevenbedrijf een vergunning verlenen voor het verkopen van consumentenvuurwerk tijdens de door het Vuurwerkbesluit aangewezen verkoopdagen. Ter bevordering van de deregulering en het aanbrengen van meer systematiek in de model-APV zijn in mei 2007 twee artikelen in Hoofdstuk 1 opgenomen. Artikel 1:7 bepaalt dat de vergunning voor onbepaalde tijd geldt en artikel 1:8 bevat de algemene weigeringsgronden die bij elke vergunning kunnen worden gehanteerd. Zie voor meer informatie de toelichting bij de betreffende artikelen.

Algemene weigeringsgronden zijn bijvoorbeeld het belang van de handhaving van de openbare orde waaronder overlast kan worden begrepen, als het om de bescherming van de kwetsbare medemens gaat of het belang van de volksgezondheid die door overlast dreigt te worden aangetast. De vergunning kan daarom worden geweigerd als het verkooppunt zich bevindt in de nabijheid van ziekenhuizen, bejaardentehuizen en dierenasiels. In het laatste geval is er sprake van handhaving van de openbare orde, waaronder de bescherming van dieren valt. Aan de verkoopvergunning kunnen voorschriften worden verbonden, indien dit nodig is wegens dwingende redenen van algemeen belang. Dit zijn de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Zie daarvoor artikel 1:4 en het commentaar daarbij.

#### *Koopzondag*

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

#### *Tweede lid*

Gezien de veiligheidsaspecten, de grote toeloop die een vuurwerkhandel doorgaans met zich meebrengt en de scherpe concurrentie in deze branche is er van afgezien om hier een *lex silencio positivo* in te voeren.

#### **47) Artikel 2:73 Bezigen van vuurwerk**

In het Vuurwerkbesluit is bepaald dat het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 10.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daarop volgende jaar. Het afsteken van consumentenvuurwerk wordt op dit tijdstip toelaatbaar geacht vanwege de koppeling van het vuurwerkgebruik aan de feestelijkheden rond de jaarwisseling en de inbedding daarvan in de Nederlandse volkscultuur.

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

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

#### *Jurisprudentie*

Voorlopige voorziening. Verbod om vuurwerk op oudejaarsdag tussen 10.00 en 22.00 uur af te steken in de directe nabijheid van een verkooppunt op een bedrijventerrein. Afsteekverbod kan in rechte stand houden. Rb. Leeuwarden 27-12-2001, 01/1133 GEMWT, LJN AD7648.

#### **48) Artikel 2:74 Drugshandel op straat**

##### *Afbakening met de Opiumwet*

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

##### *Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid*

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

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

Sommige gemeenten gaan nog een stap verder en hebben in de APV ook samenscholingsverboden, verblijfsontzeggingen, enz. opgenomen. Dit geldt onder meer voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De noodzaak om dergelijke verboden in de APV op te nemen speelt uiteraard niet voor alle gemeenten, maar met name voor gemeenten waar de problematiek rond handel en gebruik van drugs op straat groot is. In de model-APV zijn dan ook geen bepalingen te vinden.

#### *Jurisprudentie*

Doel van het Amsterdamse verbod op drugshandel op of aan de openbare weg in de APV is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en strafbare feiten. De bepaling heeft derhalve betrekking op andere gedragingen dan strafbaar gesteld in de Opiumwet. HR 17-11-1992, NJ 1993, 409, JG 94.0005 m.nt. A.B. Engberts.

#### **Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik en-bezit**

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

### **AFDELING 15 BESTUURLIJKE OPHOUDING, VEILIGHEIDSRISICOGEBIEDEN EN CAMERATOEZICHT OP OPENBARE PLAATSEN**

#### **49) Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding**

Artikel 2:75 is gebaseerd op artikel 154a Van de Gemeentewet Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om bij grootschalige ordeverstoringen groepen ordeverstoorders maximaal 12 uur op te houden op een door de burgemeester aangewezen plaats. Het vervoer naar de plaats van ophouding is hieronder begrepen. Bij grootschalige ordeverstoringen moet gedacht worden aan situaties als risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen. De toepassing van het bestuursrechtelijke instrument bestuurlijke ophouding vereist (een bepaling in) een verordening waarin de raad de burgemeester de bevoegdheid geeft om bij groepsgewijze niet-naleving van specifieke voorschriften bestuurlijk op te houden. Artikel 2:75 voorziet hierin.

De voorwaarden waaronder bestuurlijke ophouding kan worden toegepast, zijn vastgelegd in artikel 154a van de Gemeentewet. De zinsnede "overeenkomstig 154a van de Gemeentewet" impliceert dan ook dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan voordat een besluit tot bestuurlijke ophouding kan worden genomen. Deze voorwaarden zijn hiervoor beschreven.

De bepaling spreekt overeenkomstig de wet van "door hem [= de burgemeester] aangewezen groepen". Dit verplicht de burgemeester concreet de groep te benoemen waarop bestuurlijke ophouding wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de formulering "degenen die zich door kleding, uitrusting of gedraging manifesteren als supporter van .../deelnemer aan de actie tegen ...". Verder kan de groep nader worden aangeduid door de plaats aan te geven waar de groep zich bevond op het moment dat het besluit tot ophouding werd genomen, de handelingen die de leden van de groep op dat moment verrichtten de grootte van de groep of door vermelding van de taal, herkomst of nationaliteit van de leden van de groep.

De bepaling vereist een nadere invulling van specifieke voorschriften die zich bij groepsgewijze niet-naleving voor het overgaan tot bestuurlijke ophouding lenen. De huidige model-APV biedt hiervoor een aantal mogelijkheden. Het is echter niet noodzakelijk om alle bepalingen uit de model-APV die in aanmerking komen, aan te wijzen als voorschrift waarvan de groepsgewijze niet-naleving de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding biedt. Welke bepalingen aangewezen zullen moeten worden in artikel 2:75,

zal afhangen van de lokale situatie waarbij eerdere ervaringen met grootschalige openbare-ordeverstoringen als leidraad kunnen dienen.

### **50) Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden**

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

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

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

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

#### *Jurisprudentie*

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

### **51) Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen**

#### *Eerste lid*

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

De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester inperken. De volgende varianten zijn bijvoorbeeld denkbaar:

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

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat.

Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatig bezoekers van zo'n pand zijn.

### *Doel van het cameratoezicht*

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

### *Kenbaarheid*

In artikel 151c lid 4 Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden.

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

### *Tweede lid*

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.

### **Artikel 2:78 Gebiedsontzegging**

Dit artikel richt zich op de persoon die zich schuldig maakt aan (dreigende) verstoring van de openbare orde in een aangewezen gebied als bedoeld in 2:76.

### *Algemeen*

Overtreding van een gebiedsontzegging die krachtens dit artikel is gegeven, is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht); dus niet een overtreding van de APV zelf. Het is een misdrijf; overtreding wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Kan van de overtreder geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland worden vastgesteld, dan is strafrechtelijk onder omstandigheden voorlopige hechtenis mogelijk.

### *Eerste lid*

De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan dat de gebiedsontzegging kan opleggen. Nu het in het eerste lid gaat om gebiedsontzeggingen van korte duur, kan deze bevoegdheid worden gemandateerd aan opsporingsambtenaren. In de regel zal, alvorens over te gaan tot oplegging van een dergelijke gebiedsontzegging, eerst een waarschuwing worden gegeven.

### *Tweede lid*

Het tweede lid ziet op de situatie dat een openbare-ordeverstoorder opnieuw een misstap begaat met betrekking tot strafbare feiten of de openbare orde in een bepaald gebied. In dit geval is het gelegitimeerd om een gebiedsontzegging van meerdere weken op te leggen. Immers zal veelal eerst een waarschuwing hebben plaatsgevonden, vervolgens de oplegging van een kortdurende gebiedsontzegging en pas daarna een gebiedsontzegging in de zin van het tweede lid. Er is aldus een dusdanige voorgeschiedenis dat proportionaliteit en subsidiariteit niet aan een langdurig gebiedsontzegging in de weg staan.

#### *Derde lid*

Het is in het licht van proportionaliteit en subsidiariteit geboden om slechts tot oplegging van een langdurige gebiedsontzegging over te gaan, wanneer de gedraging waarop deze oplegging betrekking heeft binnen een bepaalde periode na oplegging van de eerste gebiedsontzegging plaatsvindt. Vindt de gedraging aldus na deze periode plaats, dan wordt een langdurige gebiedsontzegging niet gelegitimeerd geacht.

#### *Vierde lid*

Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met (de noodzaak) zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam en/of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven. Ook is ontheffing mogelijk.

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

##### *Algemeen*

Per 1 juli 2017 treedt de Wet aanpak woonoverlast in werking:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34007>

Deze wet behelst het opnemen van een nieuw artikel 151d in de Gemeentewet:

##### *Artikel 151d*

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

##### *Ultimum remedium*

Uit de wet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Het tweede lid van het wetsartikel regelt dat het instrument van de bestuursdwang (voor de goede orde, dat impliceert dat de burgemeester ook een last onder dwangsom kan opleggen) alleen wordt ingezet als er geen andere geschikte manier voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten waren om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom zal er aan zo'n besluit een stevig dossier ten grondslag moeten liggen. Het meest overtuigend zou zijn als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten als buurtbemiddeling al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat.

Het ultimum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als er sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d. Een zo zware maatregel, die een inbreuk betekent op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

##### *Eerste lid*

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



#### *Tweede lid*

Als last onder bestuursdwang of dwangsom kan de burgemeester gedragsaanwijzingen opleggen aan de overtreder.

#### *Derde lid*

In het derde lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester toepassing kan geven aan deze bevoegdheid. Wij hebben overwogen om daarbij ook ernstige "vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf" op te nemen. Daarbij is het punt dat artikel 7:21 van het Bouwbesluit de facto hetzelfde regelt, ook met het tegengaan van overlast als motief. Dit artikel zal naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, maar daar zal nog wel de nodige tijd over heen gaan.

### **Artikel 2:80 Tegengaan van onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat**

Aansluitend op de exploitatievergunning voor openbare inrichtingen is een nieuw artikel toegevoegd waarin de burgemeester de bevoegdheid wordt toegekend om ook voor gebouwen en bedrijfsmatige activiteiten een exploitatievergunning verplicht te stellen. De burgemeester kan van deze bevoegdheid gebruik maken indien de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid in of rondom een gebouw onder druk staat. Hetzelfde geldt voor de effecten van het uitoefenen van een bepaalde bedrijfsmatige activiteit. Bij gebouwen gaat het dan meestal om een aantal gebouwen in een bepaald gebied waar de openbare orde en leefbaarheid zwaar onder druk staan en bij bedrijfsmatige activiteiten gaat het vooral om bepaalde bedrijfstakken c.q. branches met een criminogeen karakter en/of malafide bedrijven.

Als uit onderzoek blijkt dat sprake is van ernstige overlast of het plegen van strafbare feiten of de exploitant /beheerder van slecht levensgedrag is, kan de burgemeester de vergunning weigeren dan wel intrekken. Ook kan in relatie tot de vergunningsaanvraag een BIBOB-onderzoek worden uitgevoerd

### **HOOFDSTUK 3 SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.**

#### **Algemene toelichting**

##### *Verordenende bevoegdheid van gemeenten*

Volgens artikel van het Wetboek van Strafrecht is het exploiteren van prostitutie niet langer in algemene zin, maar nog slechts in bepaalde omstandigheden strafbaar. Over de vormen van exploitatie van prostitutie die niet langer strafbaar zijn, is geen nadere formele wetgeving vastgesteld. De enige manier om de exploitatie van prostitutie te reguleren is dus via de APV. De gemeentelijke bevoegdheid om bij verordening regels te stellen, heeft daardoor een autonoom karakter: bij gebrek aan nadere formele regelgeving, zijn gemeenten immers niet verplicht om ter uitvoering daarvan bij (medebewinds-)verordening regels vast te stellen. Hoewel autonoom, de verordenende bevoegdheid mag uitsluitend worden aangewend "ter regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente": blijkens artikel 108, eerste lid, van de Gemeentewet moeten gemeenten zich daarbij namelijk beperken tot de behartiging van belangen die zijn aan te merken als gemeentelijke belangen.

Dit hoofdstuk van de APV is niet uitsluitend gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet, maar - voor het betrekking heeft op prostitutie - tevens op artikel 151a Gemeentewet.

Bij artikel 19, derde lid, van de Grondwet kan de vrije keuze van arbeid worden onderscheiden van de uitoefening daarvan. Ter waarborging van een maatschappelijk verantwoorde arbeidsuitoefening leggen tal van vergunningsvoorschriften daaraan beperkingen op (in het belang van kwaliteitsbewaking, de bescherming van de cliënt, de bescherming van de werknemer tegen gevaar en exploitatie, de bescherming van de omgeving tegen gevaar en overlast en dergelijke). Deze vergunningsvoorschriften hebben niet als motief het beperken van de vrijheid van arbeidskeuze en dienen dan ook niet te worden beschouwd als beperking daarvan. Desalniettemin mogen deze vergunningsvoorschriften - ook al liggen daaraan andere motieven ten grondslag - niet zo ver strekken dat de vrije arbeidskeuze daardoor impliciet illusoir wordt. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat gemeenten, bijvoorbeeld aan het beroep van bordeelhoud(st)er of van prostituee, beperkingen mogen opleggen ter "regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding": in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu.

##### *Jurisprudentie*

De omstandigheid dat de prostituees in afwachting van een beslissing op de aanvraag rechtmatig in Nederland verblijven maakt niet dat zij in dat stadium aan de zogenoemde Associatieovereenkomsten aanspraak kunnen ontlenen om arbeid als zelfstandige te mogen verrichten. LJN AO3839, JG 04.0112 m.nt. A.L. Esveld.

In een nota opgenomen ruimtelijke relevante criteria zijn voldoende voor de onderbouwing van gebruiksbepalingen behorend bij een bestemmingsplan die het gebruik als bordeel beperken. Een erotische massagesalon is een seksinrichting en kan worden aangemerkt als een prostitutiebedrijf. LJN AQ8750, JG 04.0150 m.nt. A.L. Esveld.

Voor betaalde tantramassage is vergunning op grond van de APV nodig, onverlet de planologische vrijstelling voor een schoonheidsinstituut. LJN AT4882, JG 05.0079 m.nt. A.L. Esveld.

### **Artikel 3:1 Begripsomschrijvingen**

#### *Prostitutie en prostituee (onder a en b)*

Deze omschrijving van het begrip "prostitutie" is afgeleid van de definitie in artikel , eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Om onder andere taalkundige redenen zijn de termen "derde" en "betaling" uit de definitie in het Wetboek van Strafrecht in deze definitie vervangen door respectievelijk "ander" en "vergoeding".

#### *Seksinrichting (onder c)*

Het begrip seksinrichting is het centrale begrip voor deze verordening. Seksinrichtingen zijn er in verschillende varianten. Daarom is in deze definitie bewust gekozen voor een algemene omschrijving. Die omschrijving sluit aan bij het spraakgebruik en in diverse rechterlijke uitspraken gehanteerde definities (zie onder andere: Pres. Rb Amsterdam 24 januari 1997; Awb 96/12338 GEMWT; niet gepubliceerd). "Seksinrichting" als hier omschreven zijn inrichtingen waarin op bedrijfsmatige wijze seksuele diensten worden verleend, dan wel waarin deze diensten in een zodanige omvang en met een zodanige frequentie worden aangeboden dat die als bedrijfsmatig kunnen worden aangemerkt. Deze constructie (alsof het bedrijfsmatig was) komt ook voor in de Wet milieubeheer.

In de definitie is gekozen voor de term "besloten ruimte", omdat dit meer omvat dan het begrip "gebouw". Onder besloten ruimte worden ook begrepen een vaar- of een voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord "besloten" duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is.

Veel voorkomende vormen van seksinrichtingen zijn in deze omschrijving uitdrukkelijk genoemd. Dit om iedere discussie over de vraag of dit type inrichting als seksinrichting dient te worden aangemerkt, te voorkomen. Dit zijn: (raam)prostitutiebedrijven, erotische-massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen, sekstheaters of parenclubs. Sommige van deze begrippen behoeven wellicht nadere toelichting. Onder een prostitutiebedrijf worden niet alleen bordelen en clubs begrepen, maar ook andere ruimten waarin prostitutie plaatsvindt, zoals zogenaamde prostitutiehotels die speciaal aan prostituees voor korte tijd kamers verhuren. Onder raamprostitutiebedrijf dient te worden verstaan een inrichting met een of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen. Een seksbioscoop is een inrichting waarin hoofdzakelijk vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van audiovisuele apparatuur. Dit is in afwijking van een seksautomatenhal, waarin dergelijke vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van automaten en van een sekstheater, waarin deze vertoningen anders dan door middel van audiovisuele apparatuur of automaten - met andere woorden "live" - worden gepresenteerd. Voor zowel de seksbioscoop, de seksautomatenhal als het sekstheater geldt dat daarin hoofdzakelijk voorstellingen van erotisch-pornografische aard worden gegeven. Een café bijvoorbeeld, waarin incidenteel een striptease-optreden plaatsvindt, dient derhalve niet als "sekstheater" te worden aangemerkt. Zo'n optreden moet echter worden beschouwd als een evenement (een "voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak"), waarvoor volgens artikel 2:25 vergunning van de burgemeester vereist is.

#### *Escortbedrijf (onder d)*

Een escortbedrijf is een bedrijf dat - meestal telefonisch - bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats. Een escortbedrijf is geen inrichting. Het kan een kantoor zijn, maar ook een telefooncentrale, een mobiele telefoon of een website op Internet. De plaats van de bedrijfsruimte is bepalend voor de vergunningplicht. Een escortbedrijf biedt de services actief aan door middel van advertenties en andere reclame-uitingen. Uiteraard kan er ook sprake zijn van een combinatie van een seksinrichting en een escorts-service.

#### *Sekswinkel (onder e)*

De omschrijving van het begrip "sekswinkel" is ontleend aan de Winkeltijdenwet. Ook in deze begripsomschrijving is bepaald dat hoofdzakelijk van verkoop van goederen in casu van erotisch-

pornografische aard sprake moet zijn. Zonder die aanduiding zouden immers vele tijdschriftenwinkels als sekswinkel moeten worden aangemerkt.

Op de openingstijden van sekswinkels is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing. Een sekswinkel is geen "seksinrichting" als hierboven omschreven; de exploitatie ervan is niet onderworpen aan de vergunningplicht van artikel 3:4, eerste lid. De vestiging van sekswinkels zal doorgaans afdoende kunnen worden gereguleerd langs de weg van het bestemmingsplan. Indien dat in aanvulling daarop (in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving) raadzaam wordt geacht, kan worden overwogen de exploitatie van sekswinkels te verbieden in aangewezen gebieden of delen van de gemeente en daartoe artikel 3:10 op te nemen. Indien wordt afgezien van het opnemen van artikel 3:10 kan onderdeel e in artikel 3:1 achterwege worden gelaten en komt de titel van afdeling 2 "Seksinrichtingen, straatprostitutie en dergelijke" te luiden.

#### *Jurisprudentie*

Een bordeel is een voor publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174 lid 1, van de Gemeentewet. Een bordeel past niet in de functie woonbebouwing. LJN AE5853, JG. 03.0062, m.nt. A.L. Esveld.

Paranclub in woning niet toegestaan wegens strijd met bestemmingsplan. LJN AE6669, JG 03.0024 m.nt. A.L. Esveld.

In een nota opgenomen ruimtelijke relevante criteria zijn voldoende voor de onderbouwing van gebruiksbepalingen behorend bij een bestemmingsplan die het gebruik als bordeel beperken. Een erotische massagesalon is een seksinrichting en kan worden aangemerkt als een prostitutiebedrijf. LJN AQ8750, JG 04.0150 m.nt. A.L. Esveld.

Voor betaalde tantramassage is vergunning op grond van de APV nodig, onverlet de planologische vrijstelling voor een schoonheidsinstituut. LJN AT4882, JG 05.0079 m.nt. A.L. Esveld.

#### **Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan**

De artikelen 160 en 174 van de Gemeentewet maken deze bevoegdheidsafbakening noodzakelijk. Volgens artikel 160 is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder autonome verordeningen als deze) tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. Dit laatste doet zich hier voor: artikel 174 belast de burgemeester namelijk met "het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven" (eerste lid) en met "de uitvoering van verordeningen voor deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht" (derde lid).

In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester derhalve te worden aangemerkt als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen en de openbare samenkomsten en vermakelijkheden. In de definitie van seksinrichtingen is echter het ruimere begrip "ruimte" opgenomen. Dat betekent dat het college bevoegd is als het gaat om met name de vaar- en voertuigen. Ook is het college bevoegd als het gaat om escortbedrijven. Het gebruik van de openbare weg, waarbij in dit verband met name gedacht moet worden aan de aanwijzing van tippelzones, is een bevoegdheid van het college. Om deze afbakening - waar aan de orde - niet steeds opnieuw volledig te moeten weergeven, is in hoofdstuk 3 het begrip "bevoegd bestuursorgaan" gehanteerd en is dat in artikel 3:2 eenmalig gedefinieerd.

Van de specifieke aard van de seksinrichting is afhankelijk wie in een concreet geval bevoegd is: het college of de burgemeester. Aangezien van onbevoegd genomen besluiten vernietiging in de rede ligt, moet deze vraag met zorgvuldigheid worden beantwoord.

Op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet kan het college een of meer van zijn bevoegdheden opdragen aan een of meer van zijn leden. Het gaat hierbij om mandaat: de opgedragen bevoegdheid wordt uitgeoefend uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college (tweede lid), dat daarover bovendien aanwijzingen kan geven (derde lid). Om de uitvoering van het gemeentelijk prostitutiebeleid zoveel mogelijk te stroomlijnen, zou het college zijn bevoegdheid kunnen mandateren aan de burgemeester. Dit doet er niet aan af dat goed moet worden bezien, of een concreet te nemen besluit een besluit van de burgemeester zelf of van het college is.

#### *Jurisprudentie*

Blijkens ARRS 27 augustus 1993 moet een raamprostitutiebedrijf worden beschouwd als een voor publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet, ten aanzien waarvan mitsdien de burgemeester exclusief bevoegd is, JG 94.0053.

Een bordeel is een voor publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174 lid 1, van de Gemeentewet. Een bordeel past niet in de functie woonbebouwing. L.J.N. AE5853, J.G. 03.0062 m.nt. A.L. Esveld.

Ook (reguliere) bestuursrechtelijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde behoren exclusief toe aan de burgemeester. L.J.-nr. AR3854, J.G. 05.0004 m.nt. A.L. Esveld.

### **Artikel 3:3 Nadere regels**

Vergunningsvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het college worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3:3 ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet. Vanzelfsprekend zijn de regels over de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf (nogmaals: meestal de burgemeester) over zijn bevoegdheid beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb. Evenals algemeen verbindende voorschriften nopen beleidsregels het bevoegd bestuursorgaan eveneens tot het volgen van een vaste gedragslijn bij het toepassen van de desbetreffende bevoegdheid, zij het niet onder alle omstandigheden: gelet op artikel 4:84 van de Awb moet het bevoegd bestuursorgaan namelijk handelen overeenkomstig de beleidsregel "tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen". Indien het wenselijk wordt geacht om een bevoegdheid als regel op een bepaalde wijze toe te passen, maar in bijzondere gevallen anders te kunnen besluiten, ligt het dus in de rede daarover geen "nadere regel" maar een beleidsregel vast te stellen.

### **Artikel 3:4 Seksinrichtingen**

#### *Eerste lid*

Er is hier voor gekozen de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven te reguleren door middel van de vergunningfiguur. Uit het eerste lid vloeit een voor de hele gemeente geldende vergunningplicht voort. Het wijzigen van de seksinrichting valt eveneens onder de vergunningplicht. Met het wijzigen wordt bedoeld een wijziging van welke aard dan ook. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verandering van bouwkundige aard, het aantal exploitanten, de wijze van exploitatie en de naam van een of meerdere exploitanten. Dit is om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie.

Het is ook mogelijk om een gedifferentieerd vergunningstelsel vast te stellen, indien de lokale omstandigheden het wenselijk maken dat seksinrichtingen (alle, of bepaalde soorten) geografisch worden geconcentreerd. De mogelijkheid om - met vergunning - een seksinrichting te exploiteren, bestaat dan uitsluitend in daartoe aangewezen gebieden of delen van de gemeente en is voor het overige verboden. Zo'n beleid wordt veelal ingegeven door het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.

Als grondslag voor een (algemeen) concentratiebeleid, zou artikel 3:4 als volgt kunnen luiden:

### **Artikel 3:4 Seksinrichtingen**

1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan een seksinrichting te exploiteren of te wijzigen in door het college aangewezen gebieden of delen van de gemeente.
2. Het is verboden een seksinrichting te exploiteren in andere gebieden of delen van de gemeente dan de in het eerste lid bedoelde.
3. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag een escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen.
4. In de aanvraag om en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
  - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
  - b. de persoonsgegevens van de beheerder; en
  - c. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.

Ook kan, om de exploitatie van seksinrichtingen te reguleren vanuit het belang van openbare orde enz. ervoor worden gekozen het aantal vergunningen dat kan worden verleend aan een maximum te binden. Zo'n maximumbeleid kan ook neergelegd worden in een bestemmingsplan. Het kan "zelfstandig" worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van genoemd concentratiebeleid: denkbaar is immers dat een maximumbeleid een waardevolle bijdrage kan leveren bij de bescherming van de openbare orde in gebieden die zijn aangewezen voor het exploiteren van seksinrichtingen. Indien de plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een maximumbeleid worden toegesneden op de uiteenlopende vormen van seksinrichtingen. Zo kan in een gemeente met het oog

op de bescherming van de openbare orde e.a. beleid worden gevoerd waarin de vestiging van raamprostitutiebedrijven slechts in zeer beperkte mate, of zelfs in het geheel niet wordt toegestaan.

#### *Tweede lid*

De ruime strekking van de in het eerste lid genoemde vergunningplicht laat vanzelfsprekend onverlet, dat het bevoegd bestuursorgaan zich aan de hand van een ingediende vergunningaanvraag een oordeel moet (kunnen) vormen over alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen (artikel 3:4 van de Awb). Indiening en inontvangstneming van een aanvraag staan dus nadrukkelijk in het teken van het vergaren van alle kennis over relevante feiten en betrokken belangen, die nodig is om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen.

In het tweede lid is bepaald dat in de aanvraag ten minste moet zijn vermeld wat de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf is en wie de exploitant en de beheerder zijn. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en voor de ingevolge artikel 1:4 op te leggen vergunningsvoorschriften of beperkingen is de aard van de seksinrichting relevant. Het is van belang te weten of het om bijvoorbeeld een prostitutiebedrijf of een sekstheater gaat, of een combinatie. De vraag of vergunning kan worden verleend voor raamprostitutiebedrijven, wordt in de meeste gevallen strenger beoordeeld dan een andere seksinrichting.

#### *Derde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Deze vergunning beschermt wezenlijke belangen, met name de openbare orde en volksgezondheid. Het is hoogst onwenselijk zijn als deze vergunning van rechtswege wordt verleend voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en is voltooid. Een *lex silencio positivo* is hier dan ook niet wenselijk om dwingende redenen van algemeen belang, zoals de openbare orde en volksgezondheid. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt niet van toepassing verklaard.

#### *Jurisprudentie*

Bouwvergunning mag op grond van planologische uitstraling niet worden geweigerd (bestemming prostitutie), de exploitatie van raambordelen is daartegen uit een oogpunt van verkeersveiligheid niet toegestaan. LJN AK4053, JG 03.0195 m.nt. A.L. Esveld.

Planologische voorwaarden voor de vestiging van bordelen toegestaan, ook al zouden deze de vestiging van een prostitutiebedrijf op een bepaalde plaats feitelijk onmogelijk maken. LJN AN9215, JG 04.0077 m.nt. A.L. Esveld

### **Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder**

De opheffing van het algemeen bordeelverbod is onder meer gericht op het “decriminaliseren” van de niet langer strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie. Daarom is het, ook volgens de wetgever, van belang dat bij de besluitvorming over een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting rekening gehouden kan worden met de antecedenten van de daarbij betrokken personen: de exploitant en de beheerder(s).

Aan het orgaan dat bevoegd is (meestal de burgemeester) vergunningen als bedoeld in dit hoofdstuk af te geven, kunnen gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag. (artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens)

In artikel 3:5. wordt zo veel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd en worden nagenoeg dezelfde eisen gesteld als in artikel 5 van de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist een antecedentenonderzoek kan worden verricht. Belangrijker nog dan dit procedurele argument is het feit dat inhoudelijk min of meer dezelfde belangen wegen bij de antecedentenbeoordeling. In aanvulling op het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horeca zijn in deze bepaling zedendelicten en mishandeling uit het Wetboek van Strafrecht en overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wav opgenomen. De toevoeging van bepalingen over misdrijven tegen de zeden en mishandeling dienen ter bescherming van de prostituees. De relevantie van de opname van de Vreemdelingenwet en de Wav is gelegen in de bestrijding van de mensenhandel.

#### *Jurisprudentie*

“In enig opzicht van slecht levensgedrag” ex artikel 3:5, eerste lid, onder b omvat meer dan de “onherroepelijke veroordeling” ex tweede lid, onder b van de model-APV. LJN AO6071 JG 04.0076 m.nt. A.L. Esveld.

De algemene norm, neergelegd in artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder b, van de APV, dat de exploitant en de beheerder niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn, houdt als zodanig geen beperking in van de vrijheid van arbeidskeuze als bedoeld in artikel 19, derde lid, van de Grondwet. ABRS 28-02-2007 (Uden), 200603367/1, LJN AZ9519

### **Artikel 3:6 Sluitingstijden**

#### *Eerste lid*

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling is gegrond op artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare (waaronder seks)inrichtingen vaststellen ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Deze bevoegdheid houdt evenzeer in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag. Sommigen concluderen uit artikel 7 van de Zondagswet dat de gemeenteraad niet bevoegd is een speciaal voor de zondag geldende sluitingsregeling vast te stellen. Volgens HR 22-07-1960, AB 1961, p. 15, belet dit artikel de raad echter niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor het sluitingsuur van openbare inrichtingen als deze, mits de grond voor de afwijking van de voor de andere dagen geldende regeling niet is gelegen in het bijzondere karakter van de zondag.

De hier opgenomen sluitingsurenregeling (want van toepassing op het begrip "seksinrichting") heeft geen betrekking op sekswinkels. Zoals vermeld in de toelichting bij artikel 3:1, onder e, is op sekswinkels het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

#### *Tweede lid*

Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1:4 voor een of meer afzonderlijke seksinrichtingen andere sluitingstijden vaststellen. Volgens het tweede lid kan daartoe een voorschrift worden verbonden aan de vergunning die aan de exploitant van de betrokken inrichting(en) zal worden verleend. Zo'n vergunningvoorschrift is er een als bedoeld in artikel 1.4 en moet mitsdien strekken ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning vereist is.

Over de uitoefening van deze bevoegdheid kan het bevoegd bestuursorgaan desgewenst beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81, eerste lid, van de Awb. Daarin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat, bij het beantwoorden van de vraag of voor een afzonderlijke inrichting bij vergunningvoorschrift afwijkende sluitingstijden zullen worden vastgesteld, per categorie seksinrichting als regel een bepaald beleid wordt gehanteerd. Van het voor die categorie geldende beleid kan het bevoegd bestuursorgaan in een concreet geval (gemotiveerd) afwijken, indien het dat noodzakelijk acht in het belang van bijvoorbeeld de openbare orde, de woon- en leefomgeving en dergelijke.

#### *Derde lid*

Anders dan de sluitingsbepalingen van het eerste en tweede lid, richt het derde lid zich tot de bezoeker van een seksinrichting. Indien een bezoeker met toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn, handelt hij in strijd met het derde lid. Indien een bezoeker echter zonder toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is en zich niet op diens eerste vordering verwijderd, handelt hij in strijd met artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (lokaalvredebreuk). Laatstgenoemde bepaling staat aan het opnemen van het derde lid niet in de weg: artikel 138 ziet toe op de bescherming van de aan de eigendom verbonden rechten; het derde lid van artikel 3:6 strekt tot handhaving van een publiekrechtelijke regeling.

#### *Jurisprudentie*

Aan een gemeentelijke verordening die een algemene sluitingsuurregeling bevat ter voorkoming of beperking van excessieve en verder verwijderde overlast, ligt dan een ander motief ten grondslag dan aan de Wet milieubeheer. Dit gaat op voor artikel 3.2.3 (oud), dat niet is toegespitst op de specifieke situatie in en rond seksinrichtingen, maar dat zich richt op de nadelige invloed van de aanwezigheid van zulke inrichtingen als zodanig op de openbare orde en de woon- en leefomgeving ter plaatse (daartoe ARRS 31-12-1986, AB 1987, 326).

### **Artikel 3:7 Tijdelijke afwijking sluitingstijden; (tijdelijke) sluiting**

#### *Eerste lid*

Ten opzichte van artikel 3:6 (bij of krachtens welke bepaling kan worden voorgeschreven wat voor seksinrichtingen het "reguliere" sluitingstijdenregime is) biedt artikel 3:7 de mogelijkheid om daarvan al dan niet tijdelijk af te wijken. Volgens het eerste lid kan die afwijking inhouden dat:

- voor (een of meer) inrichtingen al dan niet tijdelijk andere sluitingstijden worden vastgesteld dan de bij of krachtens artikel 3:6 gestelde; of
- van (een of meer) inrichtingen al dan niet tijdelijk de - algehele of gedeeltelijke - sluiting wordt bevolen.

De sluitingsbevoegdheid is in de praktijk meermalen toegepast in gevallen waarin openbare inrichtingen het decor vormden voor allerlei vormen van criminaliteit.

#### *Jurisprudentie*

De burgemeester ontleent reeds een sluitingsbevoegdheid aan artikel 174 van de Gemeentewet. De noot bij ARRS 15-06-1984, AB 1985, 96, maakt duidelijk, waarom het gewenst kan zijn toch een sluitingsbepaling in de APV op te nemen: De beschikking laat voorts zien dat de rechtstreeks uit artikel 221 gemeentewet (oud) voortvloeiende taak tot daadwerkelijke handhaving van de openbare orde de actuele situatie tot onderwerp heeft en dat hier alleen het nemen van concrete maatregelen op korte tijd aan de orde is.

In een sluitingsbevel rechtstreeks gebaseerd op artikel 174 van de Gemeentewet dient altijd de termijn van de sluiting te zijn opgenomen. Blijkens Vz.ARRS 26-08-1992, AB 1993, 104; JG 93.0116, en ABRS 05071996, JG 96.0266, voldoet een sluitingsbevel zonder tijdsbepaling niet aan de aard en het doel van artikel 221 gemeentewet (oud). Indien gesloten wordt op basis van dit artikel in de APV kan de sluiting niet alleen van langere duur zijn dan wanneer gesloten wordt op basis van artikel 174 Gemeentewet, maar lijkt in analogie met uitspraken ten aanzien van de sluiting van coffeeshops - onder omstandigheden - ook sluiting voor onbepaalde tijd mogelijk. Daarvan kan met name sprake zijn als de vestiging van de seksinrichting zonder meer in strijd is - en zal zijn - met het lokaal beleid. Zie ter vergelijking: Vz.ABRS 05-09-1997; Gst. 7069, 4, waarin een coffeeshop voor onbepaalde tijd wordt gesloten wegens strijdigheid met het geldende nulbeleid. Een sluiting voor onbepaalde tijd staat de opheffing ervan op een later tijdstip niet in de weg.

Advies van bureau Bibob is oorzaak sluiting bordeel. LJN: AT2983, JG 05.0061 m.nt. A.L. Esveld.

#### **Artikel 3:8 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder**

##### *Eerste lid*

Om effectiever te kunnen op treden tegen schijnbeheer, is in het eerste lid niet slechts een gebod (een verplichting tot aanwezigheid), maar een verbod opgenomen. De aanwezigheid van de exploitant of beheerder is van belang in verband met het door hem uit te oefenen toezicht, zoals verwoord in het tweede lid.

##### *Tweede lid*

Dit artikel schept voor de exploitant(en) en de beheerder(s) een algemene verplichting tot het uitvoeren van toezicht ter handhaving van de orde in de inrichting. Daarbij zullen zij zich in ieder geval, maar niet uitsluitend, moeten richten op het voorkomen en tegengaan van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen, drugs- of wapenhandel, heling, geweldsdelicten en dergelijke.

In de jurisprudentie is al eerder uitgemaakt dat de exploitant - uiteraard binnen redelijke grenzen - verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de inrichting. Dat wordt door deze toezichtverplichting, die ook geldt voor de beheerder(s), nog eens onderstreept.

##### *Jurisprudentie*

Bepaalde strafbare feiten in de inrichting vormen een (ernstige) verstoring van de openbare orde. Als niet de overtreding van dit artikel, maar de ordeverstoring de grondslag vormt om bijvoorbeeld tot sluiting over te gaan, speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant in de beoordeling van de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting noopt, in het geheel geen rol. Ook de omstandigheid dat de exploitant is vrijgesproken door de strafrechter doet dan niet ter zake (ABRS 30-07-1996, AB 1996, 471).

Aan de vergunning was het volgende voorschrift verbonden: 1. de vergunninghouder is verplicht dagelijks een nauwkeurige registratie bij te houden van de naam, leeftijd, nationaliteit, adres en woonplaats van de bij hem/haar werkzame prostituees; 2. deze registratie dient in de seksinrichting aanwezig te zijn; 3. dienaangaande moeten kopieën van paspoorten of andere wettige identiteitspapieren bij deze administratie bewaard worden; 4. de registratie moet zeven jaar bewaard worden. De Afdeling constateert dat hoofdstuk 3 van de APV "Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d." moet worden aangemerkt als een verordening als bedoeld in artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet. Het voorschrift mist niet iedere wettelijke grondslag. In rechte moet van de geldigheid van dat voorschrift

worden uitgegaan. De burgemeester is bevoegd tot handhaving. ABRS 24-1-2007 (Eindhoven), LJN AZ6851

### **Artikel 3:9 Straatprostitutie**

#### *Eerste lid*

De wetswijziging tot opheffing van het bordeelverbod heeft geen gevolgen voor de straatprostitutie. Het is echter bij uitstek een vorm van prostitutie die nadere regulering behoeft. Dat is de laatste jaren gebleken, doordat in verschillende gemeenten - vanuit een oogpunt van handhaving met wisselend succes - zogenaamde gedoogzones zijn aangewezen. Aan de belangen die behoren tot hun "huishouding" (genoemd in artikel 3:13) ontnemen gemeenten de bevoegdheid tot regulering, ook ten aanzien van straatprostitutie.

Volgens het eerste lid is straatprostitutie verboden, tenzij het plaatsvindt op de wegen/gebieden en gedurende de tijden die het college daartoe heeft aangewezen.

Over de vraag of deze afweging er ook op neer kan komen dat er in het geheel geen tippellocatie wordt aangewezen verschillen de meningen. De Rechtbank Maastricht oordeelde een dergelijk algeheel verbod in strijd met de vrijheid van arbeidskeuze (zie hierna onder jurisprudentie).

#### *Tweede lid*

Het tweede lid heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen gebieden en tijden en geeft - ter handhaving van het verbod daarop - politieambtenaren de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

#### *Derde lid*

Het derde en vierde lid hebben betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen gebieden en tijden. Krachtens het in lid 3 gestelde kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door politieambtenaren een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

#### *Vierde lid*

Als het mondeling bevel tot verwijdering als bedoeld in lid 3 geen soelaas blijkt te bieden, kan naar het middel van de schriftelijke verblijfsontzegging in het vierde lid worden gegrepen. Een verblijfsontzegging behelst een verbod om zich na aanzegging door of vanwege de burgemeester te bevinden - in casu - op de wegen en gedurende de tijden als bedoeld in het eerste lid, voor in de aanzegging genoemd. Uit een verblijfsontzegging vloeit een sterke beperking van de bewegingsvrijheid voort, zoals die onder meer wordt gewaarborgd door artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Deze moet daarom met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden opgelegd. De maatregel moet noodzakelijk zijn, moet proportioneel zijn (in verhouding tot de veroorzaakte ordeverstoring) en er moet worden voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel, dat erop neerkomt dat niet met een minder ingrijpend middel zou kunnen worden volstaan.

#### *Jurisprudentie*

Voor wat betreft de bevoegdheid om in de APV tippelverboden op te nemen en tippelzones aan te wijzen (en in te richten), kan worden gewezen op HR 23-10-1990, NJ 1991, 542, Gst. 6926, 4: de APV-bepaling van de gemeente Groningen waarin het personen van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die zich aan prostitutie overgeven wordt verboden om post te vatten of zich heen en weer te bewegen op door het college aangewezen wegen of openbare plaatsen, werd door de HR niet in strijd geacht met artikel 12 IVBPR (vrijheid van beweging). Over een vergelijkbare APV-bepaling in Heerlen, waar burgemeester en wethouder de gehele gemeente hadden aangewezen voor de gelding van dit verbod, werd door de HR 06-11-1990, NJ 1991, 218, Gst. 6918, 8, geoordeeld dat van strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet evenmin sprake was.

Vz.ARRS 27-09-1991, BR 1992, p. 203: met betrekking tot de inrichting van een tippelzone hebben het college van Arnhem terecht besloten dat geen vrijstellingen ex artikel 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vereist zijn. Tippelen is niet in strijd met bestemming verkeersdoeleinden, de "afwerkschotten", die uitsluitend 's avonds worden geplaatst, zijn dat evenmin. Het plaatsen van een zogeheten huiskamerbus is een vorm van parkeren.



ARRS 10-02-1981, AB 1981, 446 en HR 07-02-1984, AB 1984, 274 - indirect vervolgd door HR 11-06-1985, NJ 1986, 41, AB 1986,106 - zien op de vraag wat de reikwijdte van (de bevoegdheid tot) het opleggen van een verblijfsontzegging is. Het vierde lid zoals hier opgenomen is daarmee in overeenstemming. Vz.ARRS 31-07-1989, AB 1990, 315 maakt duidelijk dat de bevoegdheid van de burgemeester niet te ruim kan worden gedelegeerd. Het toekennen van een beschikkingsmandaat is niet toegestaan.

### **Artikel 3:10 Sekswinkels**

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

Om dezelfde reden is deze bepaling facultatief.

### **Artikel 3:11 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke**

Dit artikel heeft een repressief karakter: het scheidt niet zonder meer een verbod, maar slechts voor het bevoegd bestuursorgaan daaromtrent nader heeft besloten. Hoewel denkbaar is dat deze bepaling in de praktijk vooral zal worden toegepast ten aanzien van sekswinkels, richt zij zich op het tentoonstellen en dergelijke als zodanig; zij kan dus bijvoorbeeld ook betrekking hebben op erotisch-pornografische foto's of afbeeldingen aangebracht aan sekstheaters, bedoeld om de aandacht van het publiek te vestigen op de voorstellingen.

Deze bepaling is facultatief. In niet iedere gemeente zal de behoefte bestaan om hier regelen op te treden.

### **Artikel 3:12 Beslistermijn**

De voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting kan complex van aard zijn. Indien een langere beslissingstermijn dan de in artikel 1:2 genoemde wenselijk wordt geacht, kan daartoe artikel 3:12 worden opgenomen (vanzelfsprekend is de daarin genoemde termijn van twaalf weken indicatief).

In dat geval dient tevens het derde lid van artikel 1:2 als volgt te worden gewijzigd!

'3. Het bepaalde in het eerste en het tweede lid geldt niet voor de beslissing op een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid'.

## **AFDELING 3 WEIGERINGSGRONDEN E.A.**

### **52) Artikel 3:13 Weigeringsgronden**

*Eerste lid, onder b: bestemmingsplan*

Net zoals in de praktijk van de vergunningverlening op basis van afdeling 2.3, zal ook hier regelmatig voor kunnen komen dat er geen sprake is van een weigeringsgrond als bedoeld in het tweede lid, maar dat het geldende bestemmingsplan vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf ter plaatse niet toelaat. Het is in dat geval lastig en onduidelijk als er vergunning wordt verleend, maar tegelijkertijd moet worden uitgelegd dat daar geen gebruik van kan worden gemaakt.

*Tweede lid*

De Europese Dienstenrichtlijn is van toepassing op seksinrichtingen. Het drijven van een dergelijke onderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel a. niet discriminatoir, b. noodzakelijk en c. proportioneel is. In bijna alle gevallen gaat het om vestiging van een seksinrichting waarvoor artikel 9 van de richtlijn de bovengenoemde criteria geeft. Onder noodzakelijkheid wordt in artikel 9 verstaan een dwingende reden van algemeen belang. Dit begrip omvat onder andere de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; doelstellingen van het sociaal beleid; bescherming van afnemers van diensten; bescherming van werknemers; voorkoming van fraude; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, verkeersveiligheid. Zie verder overweging 40 van de richtlijn. Het gaat hier om de zogenaamde 'rule of reason'. Mocht het in een enkel geval niet gaan om een vestiging, maar om een ondernemer die de grens overschrijdt om zijn diensten te verrichten, dan is niet artikel 9, maar artikel 16 van toepassing dat uitsluitend de criteria openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu als grondslag voor een vergunningstelsel kent. Zie verder het commentaar bij artikel 1:8.

Proportionaliteit: voor de beantwoording van de vraag of een algemene regel niet volstaat voor de regeling van de horeca zijn wij van mening dat een algemene regel hier niet aan de orde is vanwege het persoonsgebonden aspect van de vergunning. Alleen door middel van vergunningvoorwaarden te stellen aan de ondernemer kan men 'het maatpak' leveren. Dit geldt ook voor de Bibob-toets. Het confectiepak voldoet hier niet.

Vestiging: Op grond van overweging 37 van de richtlijn is er overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ sprake van vestiging, als er een daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging wordt verricht. Aan die eis kan ook zijn voldaan als een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht of als er een gebouw wordt gehuurd van waaruit de ondernemer zijn activiteiten onderneemt.

Wij hebben gemeend dat de weigeringsgronden onder de rule of reason vallen. Wel moeten de begrippen worden geïnterpreteerd binnen de bandbreedte van de rule of reason. Andere weigeringsgronden zijn niet geoorloofd. Uiteraard dient gemotiveerd te worden van welke weigeringsgrond sprake is en waarom.

*Tweede lid, aanhef: openbare orde als weigeringsgrond (artikel 1:8)*

De weigeringsgrond "openbare orde" is hier niet apart genoemd, omdat deze al is vermeld bij de algemene weigeringsgronden van artikel 1:8. Als specifieke toelichting bij artikel 3:13 hier het volgende. De bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving kan onder meer aanleiding zijn om het aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend aan een maximum te binden. Indien het maximaal aantal vergunningen is verleend, kan vergunning voor een nieuwe seksinrichting worden geweigerd om te voorkomen dat de openbare orde ter plaatse door de vestiging van een nieuw bedrijf verder wordt verstoord.

Onder meer ARRS 18-02-1999, JG 99.0168 m.nt. W.A.G. Hillenaar, 22-05-1987, AB 1988, 240, en 08-01-1988, AB1988, 417 maken duidelijk dat de rechter op zichzelf aannemelijk acht dat aantasting van de woon- en leefomgeving wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van een aantal inrichtingen (in casu bordelen) in de gemeente en dat dit aantal kan worden gemaximeerd. Wel moet bij een "boventallige" vergunningaanvraag worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat de aanwezigheid of de wijze van exploitatie van de betrokken inrichting de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloedt. Om in dat geval voldoende gemotiveerd vergunning te weigeren kan dus niet worden volstaan met het gegeven dat het maximaal aantal te verlenen vergunningen is bereikt maar moet ook worden aangegeven dat er in casu niets is gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe zouden nopen om - in afwijking van dat beleid - toch vergunning te verlenen.

*Tweede lid, onder c: woon- en leefomgeving*

Het belang van de openbare orde en dat van de woon- en leefomgeving zijn nauw met elkaar verweven. Waar een maximumbeleid kan worden geacht te zijn ontleend aan het belang van de openbare orde, kan een concentratiebeleid worden beschouwd als met name gericht op de bescherming van de woon- en leefomgeving in bepaalde delen van de gemeente. Gelet op eerdergenoemde verwevenheid, wordt een maximumbeleid en een concentratiebeleid veelal ter onderlinge versterking in combinatie toegepast.

*Tweede lid, onder d: Veiligheid personen of goederen*

Bij de exploitatie van openbare (en daarmee seks)inrichtingen, is het van groot belang de brandveiligheid te kunnen waarborgen. Voor wat betreft de inrichtingen die zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet:

- is het Bouwbesluit daarop van toepassing met het oog op de brandveiligheid van de inrichting zelf; en
- biedt de gemeentelijke bouwverordening daarvoor de grondslag voor het gaat om het gebruik van de inrichting.

Gaat het om inrichtingen die niet zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet (bijvoorbeeld vaartuigen), dan wordt het gebruik van de inrichting bestreken door de brandveiligheidsverordening.

*Tweede lid, onder e: verkeersvrijheid of -veiligheid*

Het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid valt onder de noemer openbare veiligheid en zal doorgaans vooral aan de orde zijn bij straat- en raamprostitutie. Daarbij vindt de werving van klanten immers plaats op of aan de openbare weg, alwaar sprake is van soms aanzienlijke aantallen voetgangers en motorvoertuigen.

*Tweede lid onder f: gezondheid*

Tot de belangen die deel uitmaken van de gemeentelijke huishouding, behoort ook dat van de (volks)gezondheid. Daarnaast hebben de gemeenten, met als uitvoerende instantie de GGD, ook een aantal wettelijke taken met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van volksgezondheidsbeleid.

*Jurisprudentie*

Prostitutiebedrijf is een voor publiek openstaand gebouw. Strijd met het bestemmingsplan als weigeringsgrond aanvaard. Exploitatie van het prostitutiebedrijf past niet in het bestaand woonklimaat. LJV AH9858, JG 03.0194, m.nt. A.L. Esveld.

Parentclub in woning niet toegestaan wegens strijd met bestemmingsplan. LJV AE6669, JG 03.0024 m.nt. A.L. Esveld.

In een nota opgenomen ruimtelijke relevante criteria zijn voldoende voor de onderbouwing van gebruiksbepalingen behorend bij een bestemmingsplan die het gebruik als bordeel beperken. Een erotische massagesalon is een seksinrichting en kan worden aangemerkt als een prostitutiebedrijf. LJV AQ8750, JG 04.0150, m.nt. A.L. Esveld.

Bouwvergunning mag op grond van planologische uitstraling niet worden geweigerd (bestemming prostitutie), de exploitatie van raambordelen is daartegen uit een oogpunt van verkeersveiligheid niet toegestaan. LJV AK4053, JG 03.0195 m.nt. A.L. Esveld.

Weigering van een vergunning voor een horeca-inrichting op grond van het feit dat het bestemmingsplan een seksinrichting niet toestaat? ABRS 03-11-2004, LJV AR5047, JG 05.0006 m.nt. A.L. Esveld.

**53) Artikel 3:14 Beëindiging exploitatie**

Dit artikel voorziet in de omstandigheid dat de exploitant zijn bedrijf heeft beëindigd of heeft overgedaan aan een rechtsopvolger. Onder beëindiging wordt tevens verstaan wijziging van de naam van de exploitant of van een of meerdere namen van de exploitanten. Een nieuwe vergunning moet dan worden aangevraagd. In het eerste lid is bepaald dat de vergunning bij feitelijke beëindiging van de exploitatie van rechtswege komt te vervallen. Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve exploitanten; in verband daarmee is in het tweede lid bepaald, dat binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie daarvan moet worden kennisgegeven.

**Artikel 3:15 Wijziging beheer**

*Eerste lid*

Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij eveneens een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve beheerders; in verband daarmee is in het eerste lid bepaald dat, indien een of meer beheerders van een inrichting hun werkzaamheden feitelijk hebben beëindigd, de exploitant daarvan binnen een week na die feitelijke beëindiging moet kennisgeven. Anders dan bij beëindiging van de exploitatie, leidt het vertrek van een beheerder niet tot het van rechtswege vervallen van de vergunning; denkbaar is immers dat het beheer in de inrichting in handen is van meer personen of dat het beheer in handen komt van de exploitant zelf.

*Tweede lid*

Denkbaar is ook dat de exploitant de plaats van de vertrokken beheerder(s) wenst te laten innemen door een of meer andere personen. Het tweede lid verlangt in dat geval dat de exploitant het bevoegd bestuursorgaan verzoekt om, zoals is voorgeschreven in artikel 3:4, tweede lid, onder b, de nieuwe beheerder(s) te vermelden in de aan hem verleende vergunning. Daarbij dient ten aanzien van de nieuwe beheerder(s) een antecedentenonderzoek plaats te vinden.

*Derde lid*

In dit lid is bepaald dat de nieuwe beheerder al aan de slag kan vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend. Hierdoor is enerzijds gewaarborgd dat er voor die tijd geen nieuwe beheerders werkzaam kunnen zijn. Dit zou immers het aantonen van schijnbeheer aanzienlijk bemoeilijken. Anderzijds wordt hiermee tegemoet gekomen aan in de praktijk noodzakelijke flexibiliteit. Wijziging van beheer zal immers nog vaker aan de orde zijn dan de wijziging van de exploitatie.

Uit het oogpunt van lastenvermindering verkiezen sommige gemeenten bij de wijziging in het beheer een systeem van verplichte kennisgeving in plaats van wijzigingsvergunningen. Een alternatieve tekst van het tweede en derde lid is dan:

2. Het beheer kan slechts worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder of nieuwe beheerders, indien de exploitant het bevoegd bestuursorgaan hiervan vooraf in kennis heeft gesteld en het bevoegd bestuursorgaan de kennisgeving heeft aanvaard, dan wel na de kennisgeving zes weken zijn verstreken.

#### **54) Artikel 3:16 Overgangsbepaling**

Geschrap, omdat het onwaarschijnlijk is dat gemeenten die eind 2011 nog geen vergunningstelsel hebben dit alsnog gaan invoeren in het zicht van de inwerkingtreding van de nieuwe Prostitutiewet (naar verwachting in 2012).

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

#### **AFDELING 1 GELUIDHINDER EN VERLICHTING**

##### **55) Artikel 4:1 Begripsbepalingen**

###### *Besluit*

Het Activiteitenbesluit biedt de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder.

###### *Inrichting*

Op grond van de Wm moeten inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken ofwel over een milieuvergunning beschikken, of voldoen aan een AMvB, welke artikelen met betrekking tot de bescherming van het milieu bevat

##### **56) Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten**

###### *Eerste lid*

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

In artikel 4:2 is de uitvoering van de regeling neergelegd bij het college. Er hoeft dus niet jaarlijks een raadsbesluit te worden genomen om te bepalen welke feesten als collectieve festiviteiten worden aangewezen. Het verdient aanbeveling dat het college jaarlijks – in samenspraak met het plaatselijke bedrijfsleven – vaststelt op welke data de betreffende voorschriften uit het Besluit niet van toepassing zijn. Voor de collectieve dagen is geen begrenzing voor het aantal dagen opgenomen. Vaak zal er toch behoefte zijn om vooraf een bepaald maximum aantal festiviteiten vast te stellen. Dit maximum zou door het college kunnen worden vastgelegd in een beleidsregel. Als de gemeenteraad dit zelf wenst te bepalen, dan dient het maximum te worden vastgelegd in de verordening zelf.

###### *Tweede lid*

Volgens artikel 4.113, eerste lid, van het Besluit moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 4.113, tweede lid, onder a, van het Besluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen. Ook hier verdient het aanbeveling het college – in samenspraak met de plaatselijke sportverenigingen – vast te laten stellen op welke data de betreffende beperkingen niet van toepassing zijn.

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

###### *Derde lid*

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

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

#### *Zesde tot en met het achtste lid*

In tegenstelling tot het oude besluit biedt dit Besluit gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de collectieve festiviteiten en activiteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21, onderdeel a. Hierin wordt wel duidelijk gesteld dat het moet gaan om voorwaarden ter voorkoming van geluidhinder. Voor de verlichting bij sportbeoefening is deze mogelijkheid niet in het Besluit opgenomen.

De voorwaarden kunnen gaan over bijvoorbeeld beperking van het geluidsniveau, het bepalen van het eindtijdstip of gedragsvoorschriften. De keuze om bepaalde voorschriften wel of juist niet op te nemen in de APV is afhankelijk van de lokale situatie en bestuurlijke prioriteiten. Wanneer er veel (horeca- of andere) inrichtingen dicht bij geluidgevoelige bestemmingen zoals woonwijken liggen kan het wenselijk zijn om beperkende voorwaarden op te nemen. Anderzijds kan ook gekozen worden om bedrijven meer geluidsräume te geven en (net als onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer) geen voorwaarden in de APV op te nemen. Daarbij is het wel zo dat voortaan de regeling voor collectieve festiviteiten geldt voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Besluit en niet alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen.

Voor de hoogte van het geluidsniveau in het zesde lid wordt bij het Besluit een suggestie gedaan van 10 of 20 dB(A) hoger dan de reguliere norm. Bij enkele gemeenten wordt mogelijk een aanvullende norm opgenomen voor lagere frequenties (gesteld in dB(C)). De reden voor een geluidsnorm met gebruik van een C-filter is het effect van lage bastonen bij hogere geluidsniveaus. Bij de C-filter worden deze lage frequenties sterker meegewogen dan bij een A-filter vanwege de problematiek met lage geluidsfrequenties. Een andere mogelijkheid is, als woningen op grotere afstand van de inrichtingen liggen, een geluidsnorm op een vaste, kortere afstand van de inrichtingen op te nemen.

In het zevende lid wordt gesproken over onversterkte muziek. In het Besluit is onversterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen ter beperking van de geluidsemisies moeilijk zijn. Dit betekent dat voor onversterkte muziek in principe geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid, van het Besluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen (zie ook artikel 4:5). De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor bedrijven dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidsniveaus van onversterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is onversterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm.

Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het zevende lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Hiervoor wordt aangesloten bij de systematiek en motivatie uit het Besluit: in de handleiding is de correctie geïntroduceerd met het oog op continubedrijven. Toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid bij horecabedrijven die bijvoorbeeld om 1.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan.

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

### **57) Artikel 4:3 Kennisgeving incidentele festiviteiten**

#### *Eerste lid*

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in de artikelen 2.21 en 4.113 van het Besluit. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onderdeel b kan de gemeenteraad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop

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

#### *Tweede lid*

Volgens artikel 4.113, eerste lid, van het Besluit moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. Op basis van het tweede lid van artikel 4.113 kan hiervan worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld als sportverenigingen buiten de reguliere competities en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie bij het houden van een veteranentoernooi of een "vroeg vogels"-toernooi. Volgens het Besluit is het maximum aantal dagen waarvoor de beperkingen voor de verlichting niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar. Korthedshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Volgens de toelichting bij het Besluit blijft ook bij gebruik van artikel 4.113 tweede lid de algemene zorgplicht met betrekking tot lichthinder en duisterte voor de sportinrichtingen gelden, al is enige mate van hinder is bij incidentele activiteiten aanvaardbaar. De beoordeling of sprake is van onaanvaardbare lichthinder in geval van de viering van een festiviteit is aan het bevoegd gezag.

#### *Zesde tot en met het tiende lid*

In tegenstelling tot het oude besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen biedt het Besluit gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21, onderdeel b. Voor de algemene toelichting over de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij festiviteiten en de toelichting bij het zesde tot en met het tiende lid wordt korthedshalve verwezen naar bovenstaande toelichting bij artikel 4:2 APV, zesde tot en met het achtste lid. Net als bij de collectieve festiviteiten geldt de regeling voor incidentele festiviteiten voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Besluit in plaats van alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen zoals onder het oude besluit.

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

### **58) Artikel 4:4 Verboden incidentele festiviteiten**

(vervallen)

De burgemeester heeft deze (autonome) bevoegdheid op grond van artikel 174 van de Gemeentewet, waarbij is bepaald dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de voor publiek openstaande gebouwen en andere openbare vermaken. Die bevoegdheid van de burgemeester hoeft in de verordening niet te worden herhaald.

### **59) Artikel 4:5 Onversterkte muziek**

Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.18 en 2.20 van het Besluit. Het artikel is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. Of er sprake is van een inrichting,

wordt bepaald door de Wet milieubeheer. In het Besluit is onversterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f juncto vijfde lid, van het Besluit, expliciet de bevoegdheid gekregen om voor onversterkte muziek regels op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Door het feit dat de hinderbeleving van onversterkte muziek zeker niet lager is dan die van versterkte muziek, dient deze op gelijke wijze te worden beschermd. De geluidwaarden kunnen door de gemeenten zelf worden bepaald. Het kan zijn dat u er de voorkeur aan geeft hogere waarden vast te stellen, bijvoorbeeld vanwege oude, meer gehorige panden. Deze keuze is aan de gemeente.

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

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

De genoemde geluidsniveaus in het eerste lid onder tabel e zijn niet van toepassing op;

- a. het geluid ten behoeve van het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, alsmede geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden;
- b. het geluid van het traditioneel ten gehore brengen van muziek tijdens het hijsen en strijken van de nationale vlag bij zonsopkomst en zonsondergang op militaire inrichtingen;
- c. het ten gehore brengen van muziek vanwege het oefenen door militaire muziekcorpsen in de buitenlucht gedurende de dagperiode met een maximum van twee uren per week op militaire inrichtingen.

#### **60) Artikel 4:5a Traditioneel schieten**

Op 1 januari 2010 is een wijziging van het Besluit in werking getreden die gevolgen heeft voor het traditioneel schieten, een activiteit van vooral Brabantse en Limburgse schutterijen. Door toevoeging van een onderdeel g aan artikel 2.18, eerste lid, zijn de schutterijen niet meer vergunningplichtig bij het traditioneel schieten. In plaats daarvan gelden algemene regels voor de geluidshinder. Gemeenten krijgen wel de mogelijkheid om bij verordening geluidsregels te stellen. In artikel 2.18, eerste lid, onder g is namelijk bepaald dat bij het bepalen van de geluidsniveaus bedoeld in artikel 2.17, 2.19, 2.20 dan wel 6.12 van het Activiteitenbesluit, buiten beschouwing blijft het traditioneel schieten, met uitzondering van die gevallen waarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld. Dit biedt de mogelijkheid tot maatwerk. De gemeenten die hieraan behoefte hebben kunnen via artikel 4:5A regels stellen aan het traditioneel schieten.

#### **61) Artikel 4:6 Overige geluidhinder**

Door in het eerste lid de zinsnede "een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Besluit" op te nemen wordt de afbakening direct vastgelegd. Een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer heeft ofwel een milieuvergunning nodig (waarin geluidsvoorschriften zijn opgenomen) ofwel zijn algemene regels op grond van het Besluit van toepassing. In deze algemene regels zijn ook geluidsvoorschriften opgenomen.

In de praktijk zullen vooral de Zondagswet, Wet Geluidhinder, Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit een afbakeningsdiscussie opleveren. Daarom is gekozen om deze wetten afzonderlijk te benoemen in lid 3.

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

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de model-APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp

door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term “onderwerp” in artikel 122 betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet. Zie uitgebreid daarover onder het kopje Afbakeningsbepalingen in de Algemene Toelichting.

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

- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally, enz.;
- het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen;
- het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen, enz., enz.
- overige handelingen waardoor geluidoverlast ontstaat.

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

*Vierde lid: Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Het tweede lid maakt een ontheffing van het verbod in het eerste lid mogelijk. Vanwege de overlast en ergernis die geluidsoverlast oplevert is er van afgezien om hier een lex silencio positivo toe te passen.

Bedacht moet worden dat klachten over vormen van geluidhinder nogal eens een minder goede verstandhouding tussen burens of omwonenden als achtergrond hebben. Normale handelingen worden dan eerder als (geluid)hinderlijk ervaren, terwijl men minder geneigd is aan een afdoende oplossing mee te werken.

In de voorbeeldbepalingen 4:6a tot en met 4:6e (zie hierna) is in het eerste lid de zinsnede “buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer” opgenomen.

Ook deze bepalingen zullen moeten worden uitgezonderd voor de gevallen waarin de bepaling een regeling geeft voor activiteiten waarop ook de Wm ziet. Gebeurt dit niet dan loopt de bepaling het risico onverbindend verklaard te worden. Deze voorbeeldbepalingen vallen - net als artikel 4:6 zelf - onder voorschriften over overlast in het algemeen. Om die reden staat “geluid” steeds tussen haakjes: neemt u artikel 4:6 (en specifieke bepalingen) op in hoofdstuk 2, afdeling 11, Maatregelen tegen overlast en baldadigheid, dan dient de toevoeging “geluid” uiteraard te vervallen. De voorbeelden zijn - net als artikel 4:6 - gebaseerd op de verordenende bevoegdheid krachtens de Gemeentewet. Let wel: door het opnemen van de voorbeelden 4:6a tot en met 4:6e is artikel 4:6 niet overbodig geworden.

Enkele voorbeelden:

## **62) Artikel 4:6a (Geluid)hinder in de openlucht**

1. Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer in de openlucht een geluidsapparaat, een (recreatie)toestel of een (bouw)machine in werking te hebben op een zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan van het in het eerste lid bepaalde ontheffing verlenen.
3. Het college kan terreinen of wateren aanwijzen, waar het verbod, vervat in het eerste lid, niet van toepassing is op het in werking hebben van bepaalde in de aanwijzing aangewezen categorieën van geluidsapparaten, (recreatie)toestellen of (bouw)machines, voor zover wordt voldaan aan de door het college vast te stellen voorschriften ter voorkoming of beperking van (geluid)hinder.
4. De in het derde lid bedoelde voorschriften kunnen onder meer betreffen:
  - a. het maximale geluidsniveau;



- b. de situering van geluidsbronnen;
- c. de frequentie en tijden van gebruik.

### **63) Artikel 4:6b (Geluid)hinder door dieren**

Degene die buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer de zorg heeft voor een dier, moet voorkomen dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder veroorzaakt.

### **64) Artikel 4:6c (Geluid)hinder door bromfietsen e.d.**

Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer zich met een motorvoertuig of een bromfiets zodanig te gedragen, dat daardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder ontstaat.

Artikel 4:6c verbiedt het zich "(geluid)hinderlijk" gedragen met een motorvoertuig of een bromfiets. "Gedragen" betreft niet alleen het rondrijden, maar ook het stilstaan met (luidruchtig) draaiende motor. Het artikel komt niet in strijd met het bepaalde in de Wegenverkeerswet; de Hoge Raad heeft uitgemaakt dat deze wet geen betrekking heeft op het misbruiken van de weg door personen die daarbij geen eigen verkeersbelang kunnen doen gelden.

### **65) Artikel 4:6d (Geluid)hinder door vrachtauto's**

1. Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een vrachtauto als bedoeld in artikel 1, onder a, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens op zodanige wijze te laden of te lossen dat daardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan van het in het eerste lid bepaalde ontheffing verlenen.

### **66) Artikel 4:6e Routering**

1. Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer met een vrachtauto, als bedoeld in artikel 4:6d, waarvan het ledig gewicht vermeerderd met het laadvermogen meer bedraagt dan of die met inbegrip van de lading een lengte heeft van meer dan of een hoogte van meer dan 2 meter, tussen 23.00 en 07.00 uur op een andere dan door het college bij openbaar bekend te maken besluit aangewezen weg te rijden.
2. Het college kan van het in het eerste lid bepaalde ontheffing verlenen.

Indien de gemeente tot een routering voor vrachtauto's besluit over te gaan, is het aan te bevelen de overwegingen die hebben geleid tot dit besluit ook buiten het geluidhindervlak te zoeken, bij voorbeeld in de bescherming van de leefbaarheid van een woonwijk. Ook kan aansluiting gezocht worden bij eventuele routering voor gevaarlijke stoffen. Het is nodig dat in het besluit van het college de toegestane route wordt vastgelegd. De regeling kan aan de weggebruikers worden duidelijk gemaakt met een fantasiebord (artikel 120 Reglement verkeersregels en verkeerstekens). In deze opzet is het verbod neergelegd in de Algemene plaatselijke verordening en in het besluit van het college, niet in de geplaatste borden.

#### *Jurisprudentie*

Weigering ontheffing om voor onbepaalde tijd eens in de twee weken op dinsdag- of donderdagavond van 19.00 tot 21.30 uur luide hardrockmuziek af te spelen op eigen muziekinstallatie, blijft in hoger beroep in stand. Het opnemen van geluidsnormen in de verordening is een zaak van de gemeentelijke wetgever. ABRs 16-12-2002, 200202622/1, LJN AE8977.

Voorlopige voorziening, Vergunning onder voorschriften wordt verleend voor het houden van een besloten buurtfeest voor ongeveer 25 personen. Omvang en karakter van het buurtfeest zijn - naar voorlopig oordeel - dusdanig te achten dat daarvan in redelijkheid geen geluidhinder als bedoeld in artikel 4.1.5 (oud) van de APV valt te verwachten. Rb Zutphen 05-07-2002, 02/972 VEROR 58, LJN AE5178.

Verlening ontheffing, onder voorschriften, voor het ten gehore brengen van carillonmuziek. Vier keer per dag twee minuten en wekelijks op woensdag- of zaterdagmiddag maximaal 45 minuten. De norm van 75 dB(A) ter plaatse van woningen is niet voldoende onderbouwd. Het uitgangspunt dat het carillon in het winkelgebied moet worden gehoord geeft geen, althans onvoldoende blijk dat de belangen van de appelland, die tussen de toren en het winkelgebied woont, bij de besluitvorming in voldoende mate zijn afgewogen. ABRs 12-12-2001, 200102118/1, LJN AE0239.

Weigering ontheffing voor geluidversterking bij geloofsverkondiging. Grote zorgvuldigheid bij uitoefening grondrecht. Vz. ARRS 17-8-1990, AB, 1991, 44 m.nt. P.J. Boon, GS, 1991 6913, 3 m.nt. E. Brederveld, JG 91.0144, BF 1991, 4 m.nt. J.M.H. de Vet-tacken.

Het aan- of afslaan van een c.v. installatie is niet aan te merken als het verrichten van een handeling in de zin van het APV-artikel. ABRS 3 6 1996, JG 97.0148. Zie ook Lbr. 97/144.

Vergunningverlening voor het ten gehore brengen van mechanische muziek in winkelstraten. Overlast voor omwonenden. ABRS 10-3-1995, JG 95.0206 m.nt. A.B. Engberts.

Ontheffing van verbod tot veroorzaken geluidhinder in verband met spelen op trompet. ABRS 7-6-1994, JG 94.0290.

Geluidsvergunning voor feesttent, waarin met ontheffing van burgemeester alcohol wordt geschonken, is gelijk te stellen aan geluidsvergunning voor horeca-inrichting. Vz. ARRS, JG 92.0395 m.nt. L.J.J. Rogier, GS, 1992, 6945, 4 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

Weigering vergunning voor rijden met geluidswagen, Wnd. Vz. ARRS 2-11-1990, GS, 1992, 6937, 6 m.nt. E. Brederveld.

Carillonmuziek. Waar in het verleden geregeld over het bespelen van carillons, en dan vooral voor zover dit als geluidsoverlast werd ervaren, geregeld "succesvol" geprocedeerd word (bijvoorbeeld ABRvS 19 december 2001, <<JM>> 2002/54 en BR 2002, 58, p. 319 en ABRvS 28 juni 2006, AB, 2006, 289), zal dit vanwege de wijziging van het Activiteitenbesluit niet langer mogelijk zijn; uitsluitend als een gemeente dit in een verordening regelt, kunnen aan onversterkte muziek in het algemeen en carillons in het bijzonder nog voorwaarden gekoppeld worden.

Klokgelui Tilburgse pastoor. De rechtbank heeft geoordeeld dat artikel 109a van de APV van de gemeente Tilburg de in artikel 10, tweede lid, van de WOM omschreven bevoegdheid niet overschrijdt. Artikel 109a van de APV heeft niet het gestelde effect dat de belijding van godsdienst illusoir wordt en is niet in strijd met artikel 6 van de Grondwet. De wijze waarop het klokgelui dor artikel 109a van de APV aan banden is gelegd, wordt toegestaan door artikel 10 WOM. De rechtbank is tevens verwerpt tevens het standpunt dat artikel 109a van de APV aan het BARIM dient te worden getoetst. Hierbij neemt zij in aanmerking dat artikel 109a van de APV zijn grondslag niet vindt in de Wm of een tot de Wm te herleiden algemene maatregel van bestuur, maar slechts in de WOM. Daarom leidt strijd met een bepaling van het BARIM – zo daarvan sprake zou zijn – op zichzelf niet tot de conclusie dat artikel 109a van de APV wegens onverbindendheid buiten toepassing moet blijven. Rechtbank Breda 20 oktober 2010 (LJN: BO1112)

#### **67) Artikel 4:6a Mosquito**

Een "mosquito" is een apparaatje dat een hinderlijke hoge pieptoon veroorzaakt die alleen voor jongeren tot een leeftijd van ongeveer 25 jaar hoorbaar is. Dit apparaat wordt in meer dan honderd Nederlandse gemeenten gebruikt ter bestrijding van overlast door hangjongeren.

Het gebruik van de mosquito is effectief, maar omstreden. Hoewel uit onderzoek van onder meer TNO blijkt dat de mosquito bij normaal gebruik geen gezondheidsschade oplevert, wordt met het aanbrengen ervan in ieder geval de bewegingsvrijheid van jongeren beperkt, die wordt beschermd door artikel 2, vierde protocol Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM). Voor een uitvoeriger schets van de mensenrechtelijke en verdragsrechtelijke bezwaren verwijzen wij naar de notitie "Handreiking gebruik mosquito door gemeenten" die als bijlage is toegevoegd bij onze ledenbrief van 17 juni 2010: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/97/314.html>

#### *APV-artikel*

Mede vanwege de omstreden status van de mosquito verdient het de voorkeur om een apart artikel in de APV op te nemen, en dat niet, zoals ook wel gebeurt, de gemeente zichzelf een ontheffing verleent van het artikel "overige geluidshinder" dat in de meeste APV's is opgenomen.

### **AFDELING 2 BODEM-, WEG- EN MILIEUVERONTREINIGING**

#### **Algemene toelichting**

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

#### **68) Artikel 4:7 Straatvegen**

Dit artikel bevat een verkeersbepalende bepaling. Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de gemeenteraad op basis van artikel 149 van de Gemeentewet bevoegd tot het treffen van regelen die andere belangen dan verkeersbelangen beogen te dienen, tenzij deze regels ondanks het afwijkende motief zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen dat het stelsel van de Wegenverkeerswet 1994 wordt doorkruist. Zie HR 21 juni 1966, NJ 1966, 417, met noot W.F. Prins (bromfietsenverbod Sneek) en HR 23 december 1980, NJ 1981, 171, met noot Th.W. van Veen (rijverbod Schiermonnikoog).

#### **69) Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen**

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

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

Dit artikel is bij de herziening van 2004 hernoemd van 4.4.8 in 4.2.3, wegens het vervallen van afdeling 4.2 (oud) en het vervallen van enkele artikelen van afdeling 4.4. Zie daarover onder de algemene toelichting bij afdeling 4.2. In 2008 is het artikel hernoemd naar 4:9.

Dit artikel betreft een samenvoeging van de in de Model-bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Aangezien het hier om bepalingen gaat die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen, is tot onderbrenging in de model-APV besloten. Zie daarover ook Gst. nr. 6849, 14 m.nt. mr. J.M.H.F. Teunissen.

### **AFDELING 3 HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN**

#### **Algemeen**

In het kader van de deregulering van gemeentelijke regelgeving zijn de bepalingen inzake het bewaren van houtopstanden in 2007 tegen het licht gehouden.

Onze leden gaven aan dat de bepalingen 4.3.1 (oud) tot en met 4.3.8 (oud) niet meer voldeden. Er bestaat behoefte aan een regeling die uitsluitend betrekking heeft op een beperkt aantal te beschermen bomen. Een algemeen kapverbod geeft de gemeente onnodig veel werk omdat er in praktijk meer dan 90% van de aanvragen om kapvergunning wordt verleend. Ook voor de burger is een algemeen kapverbod belastend.

Gekozen is voor het uitgangspunt dat in beginsel geen kapvergunning vereist is voor het vellen van een boom tenzij deze staat vermeld op de door de gemeente opgestelde en vastgestelde bomenlijst.

Van belang is om bij de aanvrager onder de aandacht te brengen dat niet altijd gebruik kan worden gemaakt van een verleende vergunning. Het kan zijn dat een vereiste vergunning/vrijstelling/ontheffing van de Natuurbeschermingswet of Flora-en faunawet ontbreekt. M.n. de vogels in de bomen dienen te worden beschermd.

Ten slotte: deze bepalingen zijn bedoeld om toe te zien op het onderhoud en bewaren van het (openbare) groen. Hoe dat eruit ziet en wat daarbij de meest geschikte methode is, kan zeer lokaal bepaald zijn en daarom per gemeente sterk verschillen. Dat blijkt ook in de praktijk: waar veel bepalingen uit de model-APV door de meeste gemeenten worden overgenomen, bestaat bij dit artikel een grote lokale diversiteit. Wij wijzen er daarom ten overvloede op dat deze bepalingen onderdeel zijn van de model-APV en geen blauwdruk vormen voor iedere gemeente.

De artikelen 4.3.5 (oud) tot en met 4.3.8 (oud) zijn in verband met de nieuwe opzet komen te vervallen.

#### **71) Artikel 4:10 Begripsbepalingen**

Het nieuwe uitgangspunt van de bepalingen heeft uiteraard tot gevolg dat veel begripsomschrijvingen in 2007 zijn komen te vervallen. Er resteren slechts de begripsomschrijvingen: houtopstand en vellen. Deze zijn ongewijzigd overgenomen.

#### **72) Artikel 4:11 Kapvergunning**

In deze bepaling wordt het belangrijkste nieuwe element geïntroduceerd: de bomenlijst.

De gemeenteraad moet deze lijst vaststellen.

Uitgangspunten van deze lijst zijn:

- de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten zelf: d.w.z. voor het inventariseren en actualiseren van het gemeentelijk bomenbestand en het overnemen van de gemeentelijke monumentale bomen die vermeld staan op de landelijke lijst van de Bomenstichting in Utrecht.
- Duidelijk en inzichtelijk voor de burgers;
- Zoveel mogelijk de te beschermen bomen verankeren in een bestemmingsplan, op het renvooi van de plankaart of in een landschapsbeleidsplan of bomenplan.
- De bomenlijst als bijlage opnemen bij de bepalingen.

*Wabo*

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

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

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

*Vierde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

In de Wabo is bepaald dat voor deze vergunning een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is. Voor de duidelijkheid is dat hier nogmaals opgemerkt. NB! De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de APV dus niet de vrijheid om te bepalen dat er geen lex silencio van toepassing is!

### **73) Artikel 4:12**

(Vervallen)

## **AFDELING 4 MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST**

### **74) Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz.**

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

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

*Afbakening*

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

#### **75) Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen (vervallen)**

Vanuit dereguleringsoogpunt is dit artikel in 2008 geschrapt. Via de Messtoffenwet wordt veel geregeld. Op zandgronden mag maar zeer beperkt mest wordt uitgereden (ca 6 maanden per jaar). Veel mest wordt bovendien al emissie-arm, dus stankarm aangewend.

#### **76) Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke handelsreclame**

##### *Algemeen*

Deze bepaling is ingrijpend herzien naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze jurisprudentie draaide om de afbakening van deze bepaling als vermeld in het vierde lid. Hierin is bepaald dat het in het eerste lid gestelde verbod niet geldt voor zover de Woningwet, de Wet milieubeheer of de Provinciale landschapsverordening hierin voorzien.

Bij uitspraken van 13 november en 4 december 2002, oordeelde de Afdeling dat wanneer sprake is van bouwwerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet, de Woningwet van toepassing is en mitsdien, gezien het toen (!) bepaalde in artikel 4.7.2, derde lid, van de APV niet het in het eerste lid van dit artikel gestelde verbod. Met andere woorden, handelsreclames die tevens bouwwerken zijn, zijn niet onderworpen aan een reclamevergunning.

##### *Vergunningsplicht voor handelsreclame op of aan een onroerende zaak (eerste lid)*

Het aanbrengen (maken) en hebben (voeren) van handelsreclame (commerciële reclame) aan een onroerende zaak wordt in deze bepaling gebonden aan een vergunning van het college. Handelsreclame is gedefinieerd in artikel 1.1, aanhef en onder J, van de APV als: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen.

In het begrip handelsreclame ligt besloten dat het in artikel 4.9 gaat om niet-ideële reclame, waardoor geen gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Volgens vaste jurisprudentie behoren reclame-uitingen in de commerciële sfeer niet tot het eigenlijke gebied van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

Het in artikel 4.9 gecreëerde vergunningsstelsel is derhalve niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt de handelsreclame met zo veel woorden van de vrijheid van drukpers uitgezonderd. De bedoeling hiervan is uitsluitend die reclame-uitingen buiten de grondwettelijke bescherming over het openbaren van gedachten of gevoelens te houden, waaraan het ideële, maatschappelijke of politieke aspect ontbreekt.

##### *Uitzonderingen op vergunningsplicht (tweede lid)*

Door hantering van het begrip handelsreclame in het eerste lid is een duidelijke afbakening gegeven ten opzichte van ideële reclame. Ideële reclame valt dus niet onder de vergunningsplicht.

In het tweede lid is ook een aantal opschriften en aankondigingen die kunnen dienen tot het maken van handelsreclame uitgezonderd van de vergunningsplicht. Deze uitzonderingen gelden alleen voor onverlichte reclames. Lichtreclames zijn dus altijd vergunningsplichtig, tenzij het bouwwerken zijn. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat lichtreclames snel hinderlijk kunnen zijn. Het college kan hiervoor beleidsregels opstellen met criteria voor kleur, intensiteit en tijdstippen van verlichting. Zo zijn in het vastgestelde Beeldkwaliteitsplan gedetailleerde regels voor reclames in het centrumgebied opgenomen. Geen uitzondering is overigens opgenomen voor opschriften etc. die worden aangebracht ter voldoening aan een wettelijke verplichting of krachtens een wettelijke bevoegdheid. Dit is niet nodig omdat dergelijke opschriften geen betrekking hebben op handelsreclame.

##### *Weigeringsgronden (derde lid)*

In het derde lid zijn als mogelijke weigeringsgronden voor een vergunning opgenomen, kort samengevat: a. welstand; b. verkeersveiligheid en c. overlast. Met deze weigeringsgronden zijn tevens de motieven voor de vergunningsplicht gegeven volgens de systematiek van de APV.

Dit artikel is in de lijn met de aankomende Omgevingswet. Bovendien is dit artikel meer in de lijn van ‘ja, mits’ in plaats van de eerdere ‘nee, tenzij’. Dit is vriendelijker en begrijpelijker voor de burger.

#### **77) Artikel 4:16 Vergunningplicht lichtreclame (optioneel)**

(vervallen)

In het per 1 januari 2008 van kracht geworden Activiteitenbesluit is een zorgplicht opgenomen die ertoe verplicht geen lichthinder te veroorzaken. Daarmee vervalt de noodzaak om dit onderwerp bij APV te regelen.

## **AFDELING 5 KAMPEREN BUITEN KAMPEERTERREINEN**

### **Algemene toelichting**

In verband met de afschaffing van de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR) met ingang van 1 januari 2008 wordt geadviseerd in de APV drie artikelen op te nemen. Zie voor verdere informatie Ledenbrief lbr. 05/128 Ledenbrief Lbr.07/125.

#### **78) Artikel 4:17 Begripsbepaling**

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

#### **79) Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen**

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling en de VNG-publicatie in de groene reeks nummer 129 "Het kampeerbeleid na de Wet op de Openluchtrecreatie. Handreiking voor bestuurders en ambtenaren"

*Lex silencio positivo*

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

#### **80) Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen**

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling en de VNG-publicatie in de groene reeks nummer 129 "Het kampeerbeleid na de Wet op de Openluchtrecreatie. Handreiking voor bestuurders en ambtenaren"

## **HOOFDSTUK 5 ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING DER GEMEENTE**

### **AFDELING 1 PARKEEREXCESSEN**

*Bevoegdheid tot regeling van parkeerexcessen*

Sinds de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) kunnen verkeersbesluiten, behalve ten behoeve van de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, hinder of schade dan wel aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer (zie art. 2, tweede lid WVW 1994).

Op initiatief van de VNG heeft de Tweede Kamer door middel van een amendement een nieuw artikel 2a in de Invoeringswet WVW 1994 ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt:

"Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen."

Hierbij werd met name gedacht aan de regeling van parkeerexcessen, zoals ook blijkt uit de toelichting bij dit amendement. Artikel 2a WVW 1994 geeft derhalve aan dat gemeenten bevoegdheid zijn om parkeerexcessenbepalingen vast te stellen. De grondslag voor dergelijke bepalingen is overigens gewoon artikel 149 Gemeentewet.

*Begrip "parkeerexces"*

In de wegenverkeerswetgeving wordt nergens aangegeven wat het begrip "parkeerexces" precies inhoudt. Degene die tot taak heeft hieromtrent verbodsbepalingen te formuleren, zal evenwel tevoren dienen te weten wat dit begrip omvat. Mede omdat ook dit aspect van het verkeer aan een voortschrijdende ontwikkeling onderhevig is, is van het begrip "parkeerexces" bezwaarlijk een voldoende concrete definitie te geven. Blijkens de jurisprudentie kan onder het begrip "parkeerexces" ieder excessief parkeren op de weg worden begrepen, dus:

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

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad valt op te maken dat in de eerste plaats van een parkeerexces sprake is als het gaat om excessief gebruik van de weg, strijdig met de bestemming die de weg heeft. Wegen zijn - zo lijkt de zienswijze van dit rechtscollege in het kort te kunnen worden weergegeven - in de eerste plaats bestemd om zich daarover te kunnen verplaatsen en daarop tijdelijk een voertuig te kunnen laten staan. Ten aanzien van bepaalde (categorieën van) voertuigen, die de weg in strijd met deze bestemming gebruiken, is het bestuur gerechtigd strengere eisen te stellen en scherpere grenzen te trekken. Daarbij mag het niet te diep ingrijpen in het "normale" verkeer, en dus ook niet in het "normale" parkeren. In het "normale" verkeer voorziet de geldende wettelijke verkeersregeling exclusief, aldus de mening van de Hoge Raad, NG 1974, blz. S88 m.nt. jhr. J.J.M.M. van Rijckevorsel.

Voorts is volgens de Hoge Raad sprake van een parkeerexces ingeval het parkeren op de weg gepaard gaat met ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente, beneming van uitzicht, stankoverlast of gevaar voor de veiligheid van personen. Al deze vormen van excessief, hinderlijk en ontsierend gebruik van de weg kunnen door de gemeentelijke wetgever aan regels worden gebonden. Zie bij voorbeeld de beide Dordtse arresten van de Hoge Raad, HR 15 juni 1971, NJ 1971, 432, m.nt. W.F. Prins, VR 1972, nr. 32, m.nt. A. Herstel, OB 1972, XIV.1.2.2, nr. 32566 en 25 april 1972, NJ 1972, 296, m.nt. W.F. Prins, VR 1972, nr. 113, m.nt. A. Herstel, OB 1972, XIV. 1.2.2, nr. 32567, NG 1972 blz. S 75, m.nt. J.H. van der Veen.

#### *Plaatsing en rubricering parkeerexcesbepalingen*

Gezien de ruime uitleg van het begrip "parkeerexces" is het niet nodig om een onderscheid te maken tussen twee soorten van excessief gebruik van de weg: gevallen die excessief zijn op grond van een verkeersmotief en die als "parkeerexcessen" moeten worden gekwalificeerd en gevallen waarin een ander motief aan het stellen van regels (in hoofdzaak) ten grondslag ligt. Er bestaat geen noodzaak deze soorten in aparte verordeningen onder te brengen, een parkeerexcessenverordening respectievelijk de algemene plaatselijke verordening.

Het verdient aanbeveling de thans voorgestelde modelbepalingen in hun geheel onder te brengen in de algemene plaatselijke verordening, en wel in een hoofdstuk "Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente". Plaatsing in dit hoofdstuk verdient de voorkeur boven plaatsing in een ander hoofdstuk, omdat aan deze bepalingen meerdere motieven ten grondslag liggen. Met het onder één noemer - die van het parkeerexces - brengen van de modelbepalingen blijken de aan de bepalingen ten grondslag liggende motieven niet steeds uit de tekst van de bepalingen. Het is daarom verstandig, dat in de toelichting op de bepalingen deze motieven tot uitdrukking worden gebracht. Een van de voordelen van deze aanpak is, dat artikelen, die een zelfde gedraging verbieden, doch op grond van verschillende motieven, in één artikel kunnen worden samengebracht.

In de afdeling "parkeerexcessen" is ook een aantal onderwerpen opgenomen, die niet kunnen worden aangeduid als "parkeerexcessen in eigenlijke zin", waarvan gesproken kan worden als het gaat om gedragingen op de weg in de zin van de WVV 1994. Daar deze voorschriften door het publiek wel als zodanig (zullen) worden ervaren geven wij er de voorkeur aan ook deze onderwerpen in deze paragraaf te regelen. Men denke hierbij aan een onderwerp als het "aantasten van groenvoorzieningen".

#### *Beperking tot gedragingen op de weg?*

Bij parkeerexcessen "in eigenlijke zin" gaat het om gedragingen op de weg in de zin van de WVV 1994. Onder weg verstaat de model-APV ingevolge artikel 1:1 hetzelfde als de WVV 1994 daaronder verstaat. In artikel 1, eerste lid onder b, van de WVV 1994 wordt het begrip wegen als volgt omschreven "alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten".

In de afdeling "Parkeerexcessen" zijn niet uitsluitend onderwerpen geregeld die als parkeerexcessen "in eigenlijke zin" kunnen worden aangeduid. Zo hebben de artikelen 5:6, eerste lid onder b, 5:7, eerste

lid, en 5:10 ook betrekking op gedragingen buiten de weg in de zin van de WVV 1994. Beperking van de hierin neergelegde verbodsbepalingen tot "op de weg" ligt niet voor de hand, wanneer men let op het motief dat aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Deze bepalingen strekken niet (mede) ter bescherming van verkeersbelangen.

Bedoelde gedragingen zijn daarom in die verbodsbepalingen ook strafbaar gesteld, indien zij buiten de weg (in de zin van de WVV 1994) zijn gepleegd. Indien aan een bepaling uitsluitend verkeersmotieven ten grondslag liggen, is de werkingsfeer van die bepaling uiteraard beperkt tot de weg (in de zin van de WVV 1994). Zie bijvoorbeeld de artikelen 5:2 en 5:8, tweede lid.

Aan de andere bepalingen liggen behalve verkeersmotieven ook andere motieven ten grondslag. Toch regelen ook deze bepalingen slechts gedragingen op de weg (in de zin van de WVV 1994). Voor zover deze gedragingen plaatsvinden buiten de weg, kan hiertegen reeds op basis van andere voorschriften in voldoende mate worden opgetreden. Zie bij voorbeeld artikel 4:19 (4.6.1 (oud)).

Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de bepalingen betreffende parkeerexcessen - zowel de "eigenlijke" als de "oneigenlijke" - zoveel mogelijk in een afdeling samengevoegd. De bedoelde gedragingen zullen door het publiek immers alle als parkeerexces worden ervaren.

Voor in de begripsomschrijvingen van artikel 5:1 opgenomen definities van "voertuig" en "parkeren" is aansluiting gezocht bij de in de wegenverkeerswetgeving voor deze begrippen gebruikte definities. Uit de verschillende bepalingen blijkt dan, of zij al dan niet slechts betrekking hebben op gedragingen op de weg (in de zin van de WVV 1994).

#### *Vervangende parkeergelegenheid*

Complementair aan de vaststelling van parkeerexcesbepalingen zal voor bepaalde categorieën voertuigen - in het bijzonder voor vrachtwagens - de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid moeten worden gezien.

Uitgangspunt dient te zijn dat de desbetreffende ondernemingen in principe zelf hiervoor behoren te zorgen. De indruk bestaat, dat er (met name buiten de werkuren) in diverse gevallen op de bedrijfsterreinen toch voldoende parkeergelegenheid voor de eigen vrachtwagens is of kan worden gecreëerd. In beginsel is het niet onredelijk te achten, dat de chauffeurs die op enige afstand van hun bedrijven wonen, hun vrachtwagens 's avonds en in het weekeinde niet meer voor de woning, maar bij voorbeeld op het eigen bedrijfsterrein parkeren en dat zij zich, evenals andere forensen, met "normale" vervoermiddelen begeven van het bedrijf naar de woning en omgekeerd.

Bij onderscheidene bedrijven ontbreekt evenwel de hiervoor benodigde ruimte. Verder zijn de kosten, verbonden aan het creëren van eigen parkeergelegenheid, dermate hoog, dat er de voorkeur aan gegeven zal worden het parkeren van die vrachtwagens, waarvoor het bestaande eigen terrein geen plaats biedt, te doen geschieden op openbare wegen en terreinen.

Om aan de zich hier voordoende praktische bezwaren tegemoet te komen, zou de overheid het parkeren kunnen blijven toelaten (of wellicht zelfs parkeergelegenheid kunnen scheppen) op parkeerterreinen en op die wegen waar het parkeren van vrachtwagens op weinig of geen bezwaren stuit. Hoewel er niet a priori van een plicht van de gemeentelijke overheid tot aanleg van vervangende parkeergelegenheid kan worden gesproken, mag er anderzijds van worden uitgegaan dat naleving van de hier bedoelde verbodsbepalingen met des te meer reden gevegd kan worden, wanneer de belanghebbende een andere parkeerplaats als alternatief ter beschikking staat. In het bijzonder kan zulks het geval zijn ten aanzien van exploitanten van bestaande bedrijven, aan wie onder omstandigheden bezwaarlijk een ontheffing kan worden onthouden, wanneer een redelijk te realiseren alternatief voor hen ontbreekt.

Voor het geval van gemeentewege tot aanleg van een parkeerplaats wordt overgegaan, zal er wellicht van het gemeentebestuur een zekere waarborg worden verwacht dat voertuigen op een dergelijk parkeerterrein veilig kunnen worden gestald. In het algemeen kan niet worden gesteld, dat de gemeentelijke overheid een dergelijk verlangen dient te honoreren. Immers, parkeerterreinen hebben, zo zij al onder toezicht staan, dit toezicht zelden ook 's nachts; bovendien is de toezichthouder in het algemeen niet aansprakelijk voor aan de gestalde voertuigen door derden toegebrachte schade; men denke hierbij aan de zogenaamde exoneratieclausules.

Ten slotte zij erop gewezen dat een eventueel door de gemeente aan te leggen parkeerterrein voor vrachtwagens zal moeten passen binnen een planologisch kader (bestemmingsplan).

Parkeerplaatsen zouden kunnen worden aangeduid met een bord model E4 van bijlage 1 van het RVV 1990.



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

#### *Ontheffingen*

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

#### *Overleg met vervoerders(organisaties)*

Het behoeft geen nader betoog dat het wenselijk is overleg te plegen met de betrokken chauffeurs en bedrijven betreffende de vaststelling of uitvoering van parkeerregelingen van vrachtwagens e.d.

#### *Jurisprudentie*

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State bevestigt dat een gemeentelijke parkeerexcessenregeling niet strijdig is met de Wegenverkeerswet (oud) en haar uitvoeringsregelingen, zoals het RVV (oud). ARRS 3-12-1992, JG 93.0120.

### **81) Artikel 5:1 Begripsbepalingen**

De definitie van "weg" in artikel 1:1 van deze verordening is ook op deze afdeling van toepassing. Concreet gaat het om alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. De artikelen 5:2, 5:3, 5:4, 5:5, 5:6, eerste lid, onder a, 5:7, 5:8, tweede lid, en 5:9 hebben derhalve slechts op "echte" parkeerexcessen betrekking. De andere artikelen in deze afdeling strekken zich ook uit tot gedragingen buiten de weg in de zin van de WVV 1994.

#### *Onder a*

Om te voorkomen dat over de inhoud van het begrip "voertuigen" onzekerheid zal bestaan, is een definitie van dit begrip opgenomen. Tot uitgangspunt is genomen de definitie van "voertuigen" die in artikel 1, onder al, van het RVV 1990 wordt gegeven. Voertuigen in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Voor kleine voertuigen, zoals kruiwagens, kinderwagens, rolstoelen e.d. is een uitzondering gemaakt, omdat anders sommige bepalingen een te ruime strekking zouden krijgen.

Fietsen, bromfietsen en gehandicaptenvoertuigen vallen ook onder de definitie van voertuigen. Ook deze kunnen immers parkeerexcessen veroorzaken en worden daarom als voertuig beschouwd.

#### *Onder b*

De omschrijving van het begrip "parkeren" is dezelfde als de omschrijving in artikel 1, onder ac, van het RVV 1990. Dit artikelonderdeel verstaat onder parkeren: het laten stilstaan van een voertuig anders dan gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- of uitstappen van passagiers of voor het onmiddellijk laden of lossen van goederen. De gegeven definitie bewerkstelligt dat enkele vormen van doen of laten staan van voertuigen, die moeten worden ontzien, buiten de werking van de voorgestelde verbodsbepalingen blijven. Het onmiddellijk in- en uitstappen van personen en het onmiddellijk laden en lossen van goederen zijn dan immers activiteiten die door deze modelbepalingen niet worden bestreken. Evenmin zullen deze bepalingen van toepassing kunnen zijn ten aanzien van voertuigen die bij een garagebedrijf stilstaan om benzine te tanken; in dit geval is er geen sprake van parkeren.

Anders dan het RVV 1990 richten de bepalingen van afdeling 5.1. van de APV zich ook tot niet-bestuurders die anderszins belanghebbend zijn bij een voertuig (de eigenaar, huurder, opdrachtgever etc.) zodat de zinsnede "het laten stilstaan" een iets ruimere strekking heeft dan in de wegenverkeerswetgeving gebruikelijk is. Die ruimere strekking maakt het mogelijk dat ook de andere belanghebbenden bij het voertuig (dan de bestuurder) kunnen worden aangesproken op niet-naleving van de (parkeer)verboden in deze afdeling.

### **82) Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.**

#### *Eerste lid*

Aangezien het parkeren van voertuigen van rijkschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het tweede lid daarom expliciet bepaald dat onder "verhuren", zoals in het eerste lid bedoeld, mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van rijlessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Aldus kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijkschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

*Tweede lid*

Onder a is het woord "vergen" gebezigd in plaats van "duren" ten einde twijfel over de vraag of met een bepaalde herstel- of onderhoudswerkzaamheid meer dan een uur gemoeid is, zoveel mogelijk uit te sluiten. Bij het gebruik van de term "vergen" beschikt men over een meer objectieve maatstaf.

*Derde lid, onder a*

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen die autohandelaren en exploitanten van garage-, herstel- en autoverhuurbedrijven die de weg voortdurend gebruiken als stallingsruimte voor auto's die hun toebehoren of zijn toevertrouwd. Bij het opstellen van deze bepaling is er naar gestreefd de delictomschrijving zoveel mogelijk vrij te houden van elementen waarvan de bewijslevering moeilijkheden kan opleveren. Niettemin kan met name het bewijs dat betrokkene "zijn bedrijf of nevenbedrijf dan wel een gewoonte" van de hier bedoelde activiteiten maakt, alsook dat de desbetreffende voertuigen "hem toebehoren of zijn toevertrouwd", onder omstandigheden problemen opleveren. De woorden "drie of meer voertuigen" zijn gekozen om de bewijslast niet onevenredig zwaar te doen zijn. Doordat het verbod slechts betrekking heeft op het parkeren dat in het kader van (neven)bedrijf of gewoonte plaatsvindt, blijft het normaal parkeren van de voor persoonlijk gebruik gebezigde auto('s) van de exploitant en eventueel van zijn gezinsleden mogelijk. (Zie het eerste lid, onder b).

Deze bepaling heeft slechts betrekking op "eigenlijke" parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg (in de zin van de WVV 1994). Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg.

De gemeente dient zelf het aantal meters in te vullen. In de APV's van Rotterdam en Den Haag bijvoorbeeld wordt een straal van genoemd.

*Derde lid, onder b*

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

*Vierde lid*

Het verlenen van een ontheffing ingevolge dit lid zal in het algemeen op zijn plaats zijn in geval, alle omstandigheden in aanmerking genomen, redelijkerwijs moet worden aanvaard dat de exploitant geen andere mogelijkheden ten dienste staan dan de hem toebehorende of toevertrouwde auto's op de weg te parkeren. Te denken is hierbij aan het geval dat de exploitant van een reeds lang bestaand bedrijf in de feitelijke onmogelijkheid verkeert op eigen terrein of in de nabijheid van zijn bedrijf stallingsruimte te creëren c.q. daarover op andere wijze de beschikking te krijgen. Aan de ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden, onder meer omtrent de plaats waar en de tijd gedurende welke voertuigen voor de hier aan de orde zijnde doeleinden op de weg mogen worden geplaatst, alsmede ten aanzien van het aantal voertuigen dat ter plaatse door de houder van de ontheffing mag worden geparkeerd.

De Afdeling rechtspraak keurde zelfs de weigering van de gemeente Binnenmaas om ontheffing te verlenen voor het parkeren van meer dan twee auto's bij elkaar goed. Het feit dat het bedrijf ter plaatse was toegestaan deed daaraan niet af. Het behoud van het beperkte aantal parkeerplaatsen in de omgeving van het bedrijf woog zwaarder. ARRS 16-8-1988, AB 1989, 373.

### **83) Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen**

Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de openbare weg. Wanneer het een enkel voertuig betreft, is dit geen echt probleem. Van aantasting van het uiterlijk aanzien van de omgeving is niet of nauwelijks sprake, de overlast voor de omwonenden blijft beperkt en het gebruik van de beschikbare parkeerruimte kan niet excessief genoemd worden.

Anders ligt het wanneer de voertuigen met grote aantallen tegelijk aangeboden worden. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, brengt het voor de omwonenden aanzienlijke overlast met zich

mee. Een dergelijke uitstalling van voertuigen trekt immers kooplustigen aan. Ook wordt er een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd.

*Derde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Dit artikel dient om te kunnen optreden tegen geïmproviseerde kleine automarkten op de openbare weg. Gezien de overlast die daarmee gepaard kan gaan is het niet wenselijk om hier een lex silencio positivo toe te passen.

#### **84) Artikel 5:4 Defecte voertuigen**

Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst. De eigenaar of houder van een of meer van dergelijke voertuigen heeft deze meestal aangekocht om na weken of zelfs maanden van nijvere zelfwerkzaamheid weer een volwaardig voertuig te creëren. Veelal slaagt hij in deze poging niet, waarna het voertuig op de weg wordt achtergelaten, waar het na verloop van tijd degenerereert tot autowrak. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen.

Het artikel is facultatief. Gemeenten dienen een afweging te maken of zij dit artikel nodig achten. Dit zal niet in alle gemeenten het geval zijn.

#### **85) Artikel 5:5 Voertuigwrakken**

Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, inclusief een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt. Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers.

Het verbod in dit artikel richt zich op degene die het voertuigwrak op de weg plaatst of heeft. Dat is op zich al een ruimere kring van subjecten dan alleen de bestuurder; ook andere belanghebbenden bij het voertuig vallen onder deze bepaling.

#### **86) Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.d.**

*Eerste lid, onder a*

Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie e.d. worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens e.d. op de weg. In deze bepaling zijn de woorden "parkeren" gewijzigd in "te plaatsen of te hebben" om de handhaving van deze bepaling eenvoudiger te maken. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje e.d. op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen. Met de zinsnede "of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt" is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet "dagelijks" worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de openbare weg - vaak juist ook in woonwijken - zou ervoor gekozen kunnen worden om de redactie van de bepaling in het eerste lid onder a stringenter te redigeren en direct voor de gehele gemeente (of een gedeelte daarvan) van toepassing te verklaren: "a. langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen (binnen de bebouwde kom) op de weg te plaatsen of te hebben;"

*Eerste lid, onder b*

Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans e.d. elders dan op de weg in de zin van de WVV zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een "eigenlijk" parkeerexces, dat immers veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg (in de zin van de WVV 1994).

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, onderdeel b, wordt het begrip "parkeren" zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

*Vierde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Het motief voor een aanwijzingsbesluit is doorgaans dat een toch al beperkte parkeerruimte door caravans e.d. overbelast zou raken. In die situatie zou het onwenselijk zijn dat een ontheffing zou ontstaan als er een beslistermijn wordt overschreden. Om die reden is van een lex silencio positivo afgezien.

*Jurisprudentie*

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State stelde de gemeente Beverwijk in het gelijk enerzijds in de aanwijzing van een weg waar parkeren van een kampeerwagen langer dan 48 uur niet is toegestaan en anderzijds in de weigering hiervan ontheffing te verlenen. De verkeersveiligheid en het aanbod van parkeerruimte waren in het geding. ARRS 11-3-1993, AB 1993, 553.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft aan dat het college van zijn bevoegdheid om voor een bepaalde locatie te bepalen dat er niet met een kampeerwagen e.d. mag worden geparkeerd (zoals in art. 5.1.5, eerste lid, onder b (oud) bedoeld), slechts gebruik kan maken voor zover het gaat om een locatie die geen "weg" is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Binnenplein is weg in de zin van de WVV en valt daarmee niet onder "aangewezen plaats" uit de APV-bepaling. ABRS 18-4-1997, JG 97.0120 m.nt. A.B. Engberts.

**87) Artikel 5:7 Parkeren van reclamevoertuigen**

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

Het excessieve is primair gelegen in het in relatie tussen het tekort aan parkeerruimte en het niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Dit doel kan reeds met één voertuig worden bereikt. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

In deze bepaling gaat het om een "eigenlijk" parkeerexces, hetwelk veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg (in de zin van de WVV 1994). Het hebben van handelsreclame op of aan onroerend goed op een vanaf de weg zichtbare plaats is geregeld in artikel 4:15 van deze model-APV.

Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame (commerciële reclame). Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat de gemeentelijke wetgever in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen. Voor wat betreft de relatie met artikel 10 EVRM en 19 IVBP zij verwezen naar de jurisprudentie vermeld bij artikel 4:15.

*Derde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

In dit geval is ervoor gekozen een lex silencio positivo op te nemen. Deze situatie is veel zeldzamer dan die in het vorige artikel (kampeermiddelen e.a.). Ook vergt het toekennen of afwijzen van deze ontheffing geen langdurige of complexe afweging. Uiteraard kan de gemeenteraad hier een andere afweging maken en besluiten geen lex silencio positivo op te nemen.

*Jurisprudentie*

De Afdeling bestuursrechtspraak acht het beleid van het college van Zierikzee geen ontheffingen te verlenen voor het parkeren van reclamevoertuigen binnen de bebouwde kom en de daaropvolgende bestuursdwangaanwijzing aanvaardbaar. De bescherming van het uiterlijk aanzien (beschermd stadsgezicht) speelt een belangrijke rol. ABRS 1-8-1994, JG 95.0245.

De Afdeling bestuursrechtspraak meent dat het college van Groningen terecht een dwangsomanschrijving heeft doen uitgaan tegen een voor een winkel geplaatste riksja, waarmee handelsreclame werd gemaakt. Voor de toepassing van deze bepaling is de aanwezigheid van een verkeersgevaarlijke situatie niet vereist. ABRS 5-12-2001, nr. 200103426/1.

**88) Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen**

*Algemeen*

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

#### *Eerste lid*

Deze bepaling beoogt aan de gemeentebesturen mogelijkheden te verschaffen om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen tegen te gaan. Het doen of laten staan van grote voertuigen kan immers op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. Vrachtauto's, aanhangwagens, kermiswagens en reclameauto's bijvoorbeeld kunnen op dergelijke plaatsen een zeer storend element vormen. Het zijn deze situaties waarop deze bepaling het oog heeft.

Gezien het motief van deze bepaling heeft zij ook betrekking op het parkeren van grote voertuigen buiten de weg. In zoverre heeft deze bepaling dus niet enkel betrekking op "eigenlijke" parkeerexcessen.

Wat het motief: bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente betreft, dient er op te worden gewezen, dat het niet noodzakelijkerwijs behoeft te gaan om (het parkeren op of bij) plaatsen, die uit een oogpunt van stadsschoon of karakteristiek een bijzondere betekenis hebben, wil er sprake kunnen zijn van een "parkeerexces".

Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de bevoegdheid van het gemeentebestuur ter zake zeer ruim. Het is met name niet vereist dat de bij openbare kennisgeving aangewezen plaatsen voldoen aan aanmerkelijke eisen van schoonheid en karakteristiek. In dit verband moge tevens worden gewezen op de subjectieve redactie van de onderhavige bepaling.

Niet apart zijn vermeld de oplegger en de aanhangwagen. Het hier gestelde verbod zou dan immers zelfs gelden voor het kleinste aanhangwagentje. Primair ware hier echter te reguleren het parkeren van grote voertuigen.

Bij de aanwijzing van plaatsen waar volgens besluit van het college grote voertuigen met het oog op de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente niet mogen worden geparkeerd, zal eventueel rekening moeten worden gehouden met een provinciale verordening die - geheel of gedeeltelijk - hetzelfde terrein uit hoofde van hetzelfde motief bestrijkt, bij voorbeeld een verordening bescherming landschapsschoon.

Binnen de verboden zones zullen in ieder geval uitzonderingen moeten worden gemaakt ten behoeve van autobussen in lijndienst.

Een speciaal probleem wordt gevormd door de vraag, hoe dit verbod onder de aandacht van belanghebbenden te brengen. Het is in ieder geval gewenst, dat de in de gemeente gevestigde ondernemingen door de gemeente in kennis worden gesteld van dit verbod. In veel gemeenten wordt een systeem toegepast, waarbij langs de naar de gemeente toeleidende wegen door middel van aanwijzingsborden kenbaar wordt gemaakt, dat binnen de (bebouwde kom van de) gemeente het parkeren van grote voertuigen slechts is toegelaten op de als zodanig aangeduide parkeergelegenheden.

#### *Tweede lid*

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het parkeren van grote voertuigen op de weg (in de zin van de WVV 1994), omdat het gepaard gaat met een excessief gebruik van de weg.

Met betrekking tot dit motief: buitensporig gebruik van de weg, wordt opgemerkt, dat het in dat verband niet noodzakelijkerwijs om (het parkeren van) méér voertuigen behoeft te gaan. Ook het parkeren van één groot voertuig kan een parkeerexces in deze zin opleveren.

In het licht van het motief van deze bepaling is het stellen van een hoogtegrens minder opportuun.

Uit de aanwijzing van plaatsen waar het parkeren van grote voertuigen niet toelaatbaar is, zal duidelijk moeten blijken of deze aanwijzing is gebaseerd op de bepaling van het eerste lid of die van het tweede lid, zulks mede in verband met het bepaalde in het derde lid. Geschiedt een aanwijzing door middel van een verwijzing naar een plattegrond (zie onder eerste lid) dan kan bij voorbeeld door het gebruik van verschillende kleuren bij het arceren van de plaatsen waar niet geparkeerd mag worden, worden aangegeven welk motief ten grondslag ligt aan de aanwijzing of dat beide motieven daaraan ten grondslag liggen. Zeer wel denkbaar is echter dat aan een aanwijzing beide motieven ten grondslag kunnen liggen.

Zie wat betreft de vraag, hoe dit verbod kenbaar kan worden gemaakt, de toelichting op eerste lid.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, onderdeel b, wordt het begrip "parkeren" zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

#### *Derde lid*

De werking van het in het tweede lid gestelde verbod is ingevolge dit lid beperkt tot de avond en de nacht, alsmede het weekeinde en de doordeweekse feestdagen. Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook gedurende de werkdag te verbieden. Dit zou de belangen van met name handel en industrie te zeer schaden. Dit ligt echter anders wanneer de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente in het geding is.

Het parkeren van grote voertuigen op plaatsen waar dit naar de mening van het college schadelijk is voor dit uiterlijk aanzien, moet te allen tijde verboden kunnen worden. Daarom geldt de in het derde lid vervatte uitzondering niet voor het in het eerste lid gestelde verbod.

Overigens blijft ook tijdens de perioden waarin het verbod bedoeld in het tweede lid niet van toepassing is, het zodanig parkeren van vrachtwagens dat aan bewoners of gebruikers van gebouwen hinder of overlast wordt aangedaan, verboden krachtens het hierop volgende artikel 5:9.

#### *Vierde lid*

Dit artikellid maakt het mogelijk dat ook campers, caravans en kampeerwagens die door hun afmetingen onder het verbod van het eerste lid zouden vallen, toch voor maximaal 3 dagen op de weg geparkeerd mogen blijven staan.

#### *Vijfde lid*

Naast de krachtens het tweede lid geldende beperkingen kent dit lid aan het college de bevoegdheid toe ter zake van de in de eerste twee leden omschreven verboden een ontheffing te verlenen.

Aldus kan worden voorkomen dat de werking van deze verboden zou leiden tot een onevenredige aantasting van bedrijfsbelangen.

Verzoeken om ontheffing zullen van geval tot geval moeten worden bekeken. Omstandigheden welke in beginsel door alle bedrijven - ongeacht de aard - kunnen worden aangevoerd, rechtvaardigen op zich nog geen ontheffing.

Van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing zal onder meer gebruik dienen te worden gemaakt:

- voor voertuigen die worden gebezigd bij de uitvoering van openbare werken en bij bouwwerkzaamheden, voor zover ze in de onmiddellijke nabijheid van het werk worden geparkeerd;
- voor chauffeurs die een schriftelijke medische verklaring overleggen, waaruit blijkt dat betrokkene niet van een speciaal daartoe aangewezen parkeerterrein gebruik kan maken en ook vaststaat dat betrokkene zonder ontheffing in moeilijkheden zou komen.

Verder zou een soepel ontheffingenbeleid kunnen worden gevoerd, voor zover het gaat om bij voorbeeld:

- rijdende winkels;
- wagens van kermisexploitanten;

- wagens van bedrijven die in geval van bij voorbeeld ongevallen in het wegverkeer terstond moeten kunnen "uitrukken" (sleepwagens e.d.);
- voertuigen die speciaal uitgerust zijn voor bijzondere transporten (auto's met speciale klimaatregeling) of anderszins zodanig afwijken (elektrowagens met beperkte actieradius) dat bijzondere eisen aan de parkeerplaats moeten worden gesteld.

Aan een ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden betreffende de tijd en de plaats waarop deze zal gelden.

*Zesde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

In dit geval is ervoor gekozen wel een lex silencio positivo op te nemen. Deze situatie is veel zeldzamer dan die in het artikel over kampeermiddelen e.a. Ook vergt het toekennen of afwijzen van deze ontheffing geen langdurige of complexe afweging.

Uiteraard kan de gemeenteraad hier een andere afweging maken en besluiten geen lex silencio positivo op te nemen.

*Jurisprudentie*

De instelling van een parkeerverbod voor grote voertuigen dient of te gebeuren op basis van de APV of op basis van een verkeersbesluit (Wegenverkeerswetgeving). Een combinatie hiervan is niet mogelijk. Zie Vz. AGRS 27-4-1993 (B03.93.0018), JU 941157 (VNG-databank).

Ontheffingenbeleid van gemeenten Grave en Stad Delden, waarbij geen ontheffingen worden verleend voor het parkeren van grote voertuigen in een woonbuurt, wordt door de Voorzitter van de ARRS als niet onredelijk aangemerkt. Vz. ARRS 18-12-1992,S03.92.4266, JU 931114 (VNG-databank) en Vz. ARRS 16-9-1993,S03.93.3369, JU 941013 (VNG-databank).

De weigering een ontheffing te verlenen voor het parkeren van een groot voertuig wordt vernietigd, omdat er geen sprake is van een hoge parkeerdruk ter plaatse, zoals werd aangevoerd. ARRS 4-5-1993, JG 93.0353 .Bij een verzoek om bestuursdwang in geval van het parkeren van een groot voertuig, waarbij het uiterlijk aanzien in het geding is, dient het college een goede belangenafweging te maken tussen enerzijds de redelijke eisen van welstand en anderzijds de belangen van de eigenaar van het voertuig. De belangenafweging acht de Afdeling rechtspraak niet onredelijk. ARRS 3-6-1991, JG 92.0301.

Wanneer (nagenoeg) de gehele bebouwde kom wordt aangewezen als gebied waar geen vrachtwagens mogen worden geparkeerd, dient het college zich ervan te vergewissen dat geschikte alternatieve parkeergelegenheid aanwezig is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de geparkeerde vrachtwagens. ABRS 15-5-2001, nr. 200002098/1.

## **89) Artikel 5:9 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen**

*Eerste lid*

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens e.d. bij andermans voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw, zodanig, dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers van het gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan. Zie voorts ook de toelichting bij artikel 5:8.

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

Dat een dergelijke zinsnede houdbaar is, blijkt uit een reeds oude uitspraak van de Hoge Raad (HR 16 januari 1986, NJ 1968, 198) waarin de Hoge Raad de bedoelde zinsnede in de APV van Enschede verbindend achtte.

De delictomschrijving kan desgewenst worden geconcretiseerd door het bestanddeel "bij" te vervangen door "binnen een afstand van (...) meter van" (een voor bewoning enz. bestemd pand op zodanige wijze dat enz.) Zo wordt in de APV van Rotterdam een afstandsmaat van gehanteerd.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, onderdeel b, wordt het begrip "parkeren" zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

*Tweede lid*

De in dit lid opgenomen uitzondering ziet bij voorbeeld op (het parkeren van) "hoogwerkers", meetwagens e.d.

Een ontheffingsmogelijkheid is niet geboden. Niet goed valt in te zien hoe deze mogelijkheid te rijmen valt met het hinderlijke karakter van het hier bedoelde parkeren.

**90) Artikel 5:10 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen**

(vervallen)

**91) Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen**

*Eerste lid*

Het is helaas een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het parkeren van voertuigen.

Met de onderhavige bepaling wordt beoogd beschadiging van groenstroken e.d., die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Aangezien deze bepaling zich uitsluitend richt tegen een "oneigenlijk" parkeerexces - dat wil zeggen tegen een gedraging welke buiten de "weg" (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) plaatsvindt, behoeft voor strijd met de bepalingen van de wegenverkeerswetgeving niet te worden gevreesd. Om deze reden bestaat er geen bezwaar tegen dat in deze bepaling ook het rijden over openbare beplantingen enz. wordt verboden.

Doorgaans zal een groenstrook geen deel uitmaken van de weg. Bermen maken wel deel uit van de "wegen" in de zin van artikel 1 van de WVV 1994. Aangezien de berm rechtens deel uitmaakt van de weg, gelden de op de desbetreffende weg betrekking hebbende verkeersvoorschriften eveneens voor de berm, zoals parkeerverboden e.d. Artikel 10 van het RVV 1990 bepaalt dat auto's, motoren e.d. op de rijbaan en op andere weggedeelten - met uitzondering van het trottoir, het voetpad, het fietspad of het ruiterspad - mogen worden geparkeerd. Onder deze andere weggedeelten waar wel geparkeerd mag worden vallen ook de bermen van een weg. Indien in een bepaald geval het parkeren in een berm als ongewenst moet worden aangemerkt, kan een parkeerverbod voor die berm worden ingesteld. Dit kan door plaatsing van het bord E1 van Bijlage 1 van het RVV 1990 met een onderbord, waarop staat dat het parkeerverbod alleen geldt voor de berm. Het is tevens mogelijk dat het parkeren op de rijbaan niet wenselijk is, bijvoorbeeld uit oogpunt van de verkeersveiligheid, maar dat het parkeren in de berm wel kan worden toegestaan. Ook in dit geval is plaatsing van het genoemde bord E1 noodzakelijk, maar nu met een onderbord waarop staat dat parkeren in de berm wel is toegestaan.

Omdat de wegenverkeerswetgeving onder "wegen" ook de bermen begrijpt, is het in artikel 5:11 vervatte verbod beperkt tot groenstroken. De wegenverkeerswetgeving voorziet niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst, welke geen deel uitmaakt van de weg (in de zin van de Wegenverkeerswet). Zie hierover artikel 2:46.

Bij een parkeerverbod is het doen of laten staan van een voertuig niet strafbaar, indien zulks geschiedt om personen de gelegenheid te geven in of uit te stappen dan wel voor het laden of lossen van goederen.

Het moge duidelijk zijn dat de laatstgenoemde beperkingen niet van toepassing behoren te zijn op een verbod tot het doen of laten staan van voertuigen in groenvoorzieningen.

Bewust is hier derhalve gekozen voor de bestanddelen "doen of laten staan" in plaats van "parkeren", omdat ook het tot stilstand brengen van een auto in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt.

Opgemerkt mag nog worden dat gedragingen als de onderhavige in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht met zich mee brengen.

Zie voorts HR 27 oktober 1930, NJ 1931, blz. 62, waarbij een bepaling in de APV van Assen, volgens welke het in de kom van de gemeente verboden was zich te bevinden op de van gemeentewege aangelegde grasperken, verbindend werd geacht. De bewering dat de gemeentelijke wetgever niet bevoegd zou zijn naast het algemene verbod van artikel 461, Wetboek van Strafrecht bedoelde verbodsbepaling uit te vaardigen, ging niet op.



Deze APV-bepaling had naar het oordeel van de Hoge Raad kennelijk ten doel "maatregelen te nemen tegen beschadiging van stadsbosch en door de gemeente aangelegde grasperken, derhalve zorg voor de instandhouding van gemeentelijk terrein, zijnde een onderwerp dat de huishouding van de gemeente betreft".

Indien het in artikel 5.1.10 (oud) bedoelde voertuig een door een woonwagewoner bewoonde woonwagen is, zal het college deze niet met toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 61 Woonwagewet uit de gemeente kunnen doen verwijderen dan nadat hiervoor door gedeputeerde staten toestemming is verleend als bedoeld in dat artikel en nadat een waarschuwing op grond van het vierde lid van dat artikel is uitgevaardigd. Zie Wnd. Vz. ARRS 24 juni 1983, nr. RO3.83.3806/S 5980 (Oosterhout).

#### *Tweede lid*

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

#### *Vierde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Gezien het belang dat hier aan de orde is: het voorkomen van schade aan groenvoorzieningen, lijkt het niet bijzonder wenselijk om hier een lex silencio positivo toe te passen. Daarvan is dan ook afgezien.

### **92) Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets**

In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij doorgaans om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, winkelcentra en dergelijke. Voorop staat dat dan wel voldoende stallingsmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn.

Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen neer te zetten buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen dan wel deze daar te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of opheffing van overlast of de voorkoming van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen.

Na aanwijzing van een plaats waar het verbod zal gelden, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan beschouwd te worden als toepassing van bestuursdwang.

Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig aan het publiek bekend te maken, bijvoorbeeld door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke, dat onjuist geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Tevens is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

#### *Jurisprudentie*

De Raad van State heeft de laatste jaren meerdere uitspraken gedaan over het verwijderen van fietsen die buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen zijn geplaatst. Verwezen wordt naar de uitspraken van 5 februari 2005 (nr. 200406067/1), 24 oktober 2007 (nr. 200702300/1), 6 februari 2008 (nr. 200703327/1) en 12 mei 2010 (nr. 200908219/1/H3).

Uit deze jurisprudentie kan ten aanzien van het verwijderen van foutief geplaatste fietsen de volgende lijn worden afgeleid:

- Er moet feitelijk sprake zijn van een gevaarlijke of hinderlijke situatie die het direct of na een beperkte tijd (begunstigingstermijn) verwijderen van deze fietsen rechtvaardigt.
- Per geval zal moeten worden bezien of een (korte) begunstigingstermijn wel of niet aan de orde is. Bijvoorbeeld geen begunstigingstermijn bij gevaarlijke situaties, maar wel bij hinderlijke situaties.
- Er moeten in de buurt voldoende stallingsplaatsen voor fietsen aanwezig zijn.
- In verband met bewijsvoering is het verstandig om een of meerdere foto's te maken van de foutief geplaatste fiets, voordat deze wordt verwijderd.

- Het besluit tot toepassing van bestuursdwang moet direct bij het ophalen van de verwijderde en opgeslagen fiets of zo snel mogelijk daarna worden overhandigd c.q. worden toegestuurd aan de eigenaar van de fiets.
- Degene die het besluit tot toepassing van bestuursdwang overhandigt moet hiertoe gemandateerd zijn door het college van burgemeester en wethouders.

Indien een fiets buiten de fietsklemmen, maar binnen de omheining van een fietsenstalling wordt geplaatst zonder dat dit tot een gevaarlijke situatie aanleiding geeft, kan niet tot onmiddellijke verwijdering van deze fiets worden overgegaan. In zo'n geval zal eerst het besluit tot bestuursdwang op schrift moeten worden gesteld.

## **AFDELING 2 COLLECTEREN**

### **93) Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen**

#### *Algemeen*

Van oudsher wordt in Nederland op ruime schaal een beroep gedaan op de liefdadigheidszin van het publiek door middel van collecten, inschrijvingen, verkoop van steunbonnetjes enz. Doorgaans gaan inzamelingsacties uit van volkomen betrouwbare instellingen. Incidenteel komt het voor dat bij de inzamelaar niet de charitatieve doelstelling voorop staat maar een ander (commercieel) belang. Hierbij wordt bij de burger de indruk gewekt dat de opbrengst naar het goede doel gaat terwijl dit voor maar een klein deel het geval is.

Buiten de sfeer van het strafrecht ligt het bestrijden van ongewenste praktijken primair op de weg van de gemeenten die het vergunningenbeleid voor inzamelingen in handen hebben. Dit is destijds verwoord in de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsontwerp tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met een bepaling omtrent telefonische colportage voor een goed doel (Kamerstuk 15678, Stb. 1982,12). In de MvT wordt het volgende opgemerkt: "Ook de overheid heeft een taak om het misbruik dat in sommige gevallen van de betere gevoelens van de mensen en van hun goedgeefsheid wordt gemaakt te bestrijden. Niet alleen is dit nodig ter bescherming van het publiek, maar ook ter bescherming van de bonafide charitatieve instellingen, die voor de financiering van hun activiteiten in meerdere of mindere mate zijn aangewezen op de offerzin van het publiek".

#### *De rol van het Centraal Bureau Fondsenwerving*

Het CBF is een onafhankelijke stichting die al sinds 1925 toezicht houdt op de inzameling van geld voor goede doelen. Een van de belangrijkste taken van het CBF is het beoordelen van fondsenwervende instellingen. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij het CBF. Ze worden regelmatig door het CBF geïnformeerd, of nemen zelf contact op voor nadere informatie. Het CBF is zo het eerste aanspreekpunt voor gemeenten bij nieuwe ontwikkelingen op het gebied van fondsenwerving en goede doelen. De beoordelingen van het CBF vormen een leidraad bij het verstrekken van de incidentele inzamelingsvergunningen door de gemeenten aan instellingen die niet voorkomen op het collecterooster. Via afspraken met alle gemeenten en een aantal grote nationale fondsen is in 1949 een "collectenplan" gerealiseerd. Dit plan houdt onder meer in dat het CBF jaarlijks, op voorstel van de Stichting Collectenplan, een rooster vaststelt waarin aan grote landelijk collecterende fondsen voor hun inzamelingsactie een week wordt toegewezen. De "vrije" perioden zijn beschikbaar voor andere instellingen. Een essentieel element van het rooster is de exclusiviteit. De fondsen krijgen desgevraagd als enige een inzamelingsvergunning van alle gemeenten voor de betreffende week. Slechts in goed overleg tussen betrokken instelling en de gemeente in kwestie zijn hierop uitzonderingen mogelijk.

Zie ook de website van het CBF: <http://www.cbf.nl/>

#### *Huidige ontwikkelingen*

De vraag is of in de huidige maatschappij nog steeds behoefte is aan een beschermende overheid zowel in het kader van het toezicht op bonafide instellingen als van de beperking van het aantal inzamelingen met het oog op het voorkomen van overlast voor burgers. Er zijn verschillende redenen om deze rol van de overheid voort te zetten.

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

Dit alles doet vermoeden dat de gevolgen van het afschaffen van een inzamelingsvergunning ongewenst zijn. Dit is voor de VNG de reden om de inzamelingsvergunning niet te schrappen uit de model-APV.

Voor instellingen die niet voorkomen op het collecterooster (zie hiervoor) wordt een vergunning voor bepaalde tijd afgegeven. Juist doordat de gemeente bij deze instellingen niet kan afgaan op een oordeel van het CBF dient deze zelf een afweging te maken of sprake is van een bonafide instelling. Daarbij is het uitgangspunt van het collecterooster dat er slechts één organisatie per week huis-aan-huis mag collecteren met het oog op het voorkomen van overlast.

De landelijke instellingen doen een aanvraag om in een bepaalde week te mogen inzamelen. Beide partijen (gemeente en aanvrager) zullen er voor zorgen dat de vergunning ruim voor die tijd is verleend, omdat bij overschrijden van de termijn de vergunning geen nut heeft. Gezien het collecterooster is namelijk uitwijken naar een andere week niet eenvoudig. Er zijn overigens geen signalen ontvangen uit de praktijk dat het niet halen van de termijnen een probleem is.

#### *Direct dialogue*

Direct dialogue is een fondsenwervingmethode waarbij mensen worden aangesproken en gevraagd om donateur of lid te worden van een instelling voor een goed doel en waarbij een intekenlijst wordt aangeboden. Het publiek geeft een machtiging af. Het is een wervingmethode die de laatste jaren snel populair is geworden. Bij het opstellen van de bepaling van de model-APV is met deze methode geen rekening is gehouden. Deze zag immers voornamelijk op landelijk georganiseerde inzamelingen huis-aan-huis.

Tot voor kort voor was de meest voorkomende vorm van direct dialogue inzameling op plekken met veel lopend publiek, bijvoorbeeld in het winkelgebied of bij stations. Tegenwoordig wordt deze vorm van inzamelen ook huis-aan-huis toegepast. Dit maakt de vergunningverlening complexer. Duidelijk is dat voor de huis-aan-huiswerving rekening gehouden dient te worden met het collecterooster. De vergunning voor huis-aan-huis direct dialogue kan dan ook alleen verleend worden voor de vrije perioden, waarin ook ruimte dient te zijn voor lokale instellingen.

Organisaties die gebruik maken van direct dialogue, willen graag meerdere malen per jaar, gedurende enkele dagen leden werven. Een systeem van vergunningverlening zoals aan de huis-aan-huiscollecten ten grondslag ligt (één keer per jaar één week) voldoet niet aan deze behoefte. Duidelijk is ook dat er een verschil is tussen huis-aan-huis collecteren en inzamelingen op straat. Een groot aantal huis-aan-huiscollecten geeft eerder dan een groot aantal straatcollecten aanleiding tot afkeer en wrevel onder de bevolking (AR 02-12-1983, Gst. 1984, 6763, 3).

Niet elke gemeente heeft te maken met direct dialogue-activiteiten, maar gemeenten die regelmatig aanvragen krijgen kunnen overwegen om beleidsregels vast te stellen. De gemeente kan aangeven hoeveel instellingen op een zelfde dag een inzamelingsvergunning krijgen voor straatwerving, waarbij ook gekeken kan worden naar het aantal wervers dat per instelling ingezet mag worden. Ook kan de gemeente bepalen op welke plaatsen gebruik kan worden gemaakt van de vergunning. Afgewogen dient te worden welke plekken het meest wenselijk zijn vanuit de belangen van de wervende instelling en welke plekken geschikt zijn in het kader van verkeersveiligheid, openbare orde en overlast. De in artikel 1:8 opgenomen weigeringsgronden geven de gemeente de mogelijkheid aan de hand van daar genoemde criteria een maximumstelsel te hanteren.

Er bestaat een Gedragscode brancheorganisatie van de Vereniging Direct Dialogue Donateurswerwers Nederland. In deze gedragscode zijn regels opgenomen voor het werven van leden en donateurs door middel van persoonlijke gesprekken. Enkele van die regels zijn: de dienstverleners en hun medewerkers zullen zich aan landelijke en lokale regelgeving houden (o.a. de APV), geen gebruik maken van een intimiderende of agressieve werkwijze, de werwers hebben altijd een identificatie bij zich en zijn goed getraind en geïnformeerd.

#### *Direct dialogue in relatie tot venten*

Het komt de laatste tijd regelmatig voor dat gemeenten benaderd worden door marketing- en salesorganisaties die een vergunning aanvragen om huis-aan-huis klanten te werven voor hun opdrachtgevers. Een opdrachtgever kan een charitatieve instelling zijn waarvoor leden worden geworven door middel van een intekenlijst, maar ook een bedrijf dat producten verkoopt. Bijvoorbeeld een energie- of telefonieverancier werft huis-aan-huis klanten waarbij aan de deur een contract wordt ondertekend.

De vergunningen die mogelijk op deze activiteiten van toepassing zijn, zijn de inzamelingsvergunning (art 5:13 APV) en de ventvergunning (art. 5:14 e.v. APV). Wat betreft de inzamelingsvergunning is het verwarrend dat het niet het charitatieve doel zelf is dat de vergunning aanvraagt, maar de commerciële organisatie in opdracht van een goed doel. Voor de hand ligt dat aan deze instelling bij het verlenen

van de inzamelingsvergunning dezelfde voorwaarden worden opgelegd als aan een charitatieve instelling, dus ook het terugkoppelen van wat ingezameld is (hoeveel machtigingen en voor welk bedrag).

Bij venten ziet de vergunningplicht zowel op het aanbieden van goederen als het aanbieden van diensten. Het werven van klanten voor energieleveranciers valt onder het aanbieden van diensten. Doel is immers om via deze methode een contract af te sluiten voor de levering van een dienst. Een andere vorm van venten is het op straat of huis-aan-huis verkopen van producten als een hotelbon of bon voor vakantiepark.

#### *Gemeentelijk beleid met betrekking tot de verlening van de inzamelingsvergunningen*

Het gemeentelijk beleid inzake de verlening van inzamelingsvergunningen heeft twee uitgangspunten: de inzameling geschiedt door bonafide te achten instellingen en in het kader van overlast wordt het aantal collecten beperkt en gelijkmatig over het jaar verdeeld. Desgewenst wordt een onderscheid gemaakt tussen inzamelingen huis-aan-huis en op straat.

De collecten van landelijke instellingen, voorkomende op het collecterooster krijgen een doorlopende vergunning. De gemeente volgt hierbij het CBF en de Stichting Collecteplan. Instellingen die niet op dit collecterooster voorkomen en een vergunning vragen voor een vrije periode of voor werving op straat dienen door de gemeente beoordeeld te worden. Bij de beoordeling van de aanvragen worden in de praktijk onder meer de volgende criteria gehanteerd (indien van toepassing):

- de instelling moet als bonafide zijn aan te merken (advies inwinnen bij CBF);
- de instelling moet specifiek plaatselijke kenmerken bezitten; en/of
- de voorgenomen actie is geen duplicering van andere al "gevestigde" inzamelingen ten bate van een identiek doel, met name dat van instellingen vermeld op het collecteplan; en/of
- de opbrengst van de voorgenomen collecte moet worden besteed ten behoeve van personen of instellingen buiten de kring van collecterende instellingen; en/of
- de aanvragende instelling mag geen (controversiële) politieke doeleinden nastreven;
- controle van de begroting op besteding van de gelden;
- tellen onder toezicht van een notaris;
- betalingsbewijs achteraf (dat het geld daadwerkelijk is overgemaakt aan doel);
- gesloten bus, legitimatie inzamelaars etc.;
- onderschrijven Gedragscode brancheorganisatie van de Vereniging Direct Dialogue Donateurswerwers Nederland.

#### *Dierenrechtenactivisme en dierenrechtenextremisme*

In het voorjaar van 2009 heeft er een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer plaatsgevonden waarbij de inzamelingsvergunning ter sprake kwam. Aanleiding voor het AO vormt een rapport van de AIVD Dierenrechtenextremisme in Nederland gefragmenteerd maar groeiende. In dit rapport wordt het volgende opgemerkt: "Zeer regelmatig wordt er gecollecteerd in bijvoorbeeld winkelcentra, waarbij getracht wordt de goedgeefsheid van het publiek te bevorderen door het vertonen van shockerende foto's".

In het AO hebben Kamerleden aan de minister gevraagd of het voorkomt dat gecollecteerd wordt door organisaties die illegale activiteiten plegen. De minister heeft toegezegd in overleg met de VNG na te gaan hoe gemeenten omgaan met de vergunning verlening voor collecten en welke criteria daarbij gehanteerd worden.

Zowel het CBF als de VNG herkennen het beeld dat de AIVD in haar rapport schetst niet. Wij vermoeden dat deze collectes vooral plaatsvinden zonder vergunning. Het is daarmee allereerst een handhavingstaak.

In het geval er wel een vergunning wordt aangevraagd zal dit waarschijnlijk een incidentele vergunning betreffen. In de paragraaf hierboven is aangegeven welke criteria de gemeente kan hanteren bij het verlenen van een incidentele vergunning.

Van belang is dat altijd contact wordt opgenomen met het CBF. Zij kunnen aangeven of deze organisatie een keurmerk of certificaat heeft. Ook kan worden aangegeven of de organisatie recent ook in andere gemeenten een aanvraag voor een inzamelingsvergunning heeft ingediend. Indien bij het CBF wordt gemeld dat zich problemen voordoen met dergelijke organisaties kan het CBF besluiten om daar bekendheid aan te geven door bijvoorbeeld een waarschuwing te plaatsen op de website van het CBF.

*Eerste lid*

Voor het houden van een openbare inzameling is een vergunning van het college nodig. Het artikel ziet op de welbekende inzamelingen van geld middels collectebussen, maar ook op inzamelingen met gebruik van intekenlijsten en de inzameling van goederen. Dit laatste komt bijvoorbeeld voor als burgers gevraagd wordt een bijdrage te leveren aan een voedselpakket. Dit kan middels een gift in geld maar ook door (vooraf bepaalde) producten te kopen en vervolgens te doneren. Voor de openbaarheid van de inzameling is het voldoende dat deze op of aan de openbare weg dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. De bepaling ziet zowel op het collecteren voor een ideëel als voor een commercieel doel.

Deze bepaling ziet formeel ook op inzamelen met collectebussen die op de toonbank van winkels geplaatst zijn. Meestal betreft het hier een collectebus die voor langere tijd geplaatst wordt. Hoewel dit formeel vergunningplichtig is, wordt hier in de praktijk soepel mee omgegaan. Het heeft nog nooit tot klachten van hetzij burgers hetzij organisaties op het collecterooster geleid.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is aangegeven dat ook een vergunning vereist is, indien bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden. Het komt veelvuldig voor dat het collecteren plaatsvindt onder gelijktijdige aanbidding van gedrukte stukken, zoals prentbriefkaarten, mapjes briefpapier e.d., waarbij de opbrengst een charitatieve bestemming heeft.

#### *Briefkaartenacties*

Bij briefkaartenacties worden briefkaarten huis-aan-huis te koop aangeboden. Deze activiteit komt tot stand op initiatief van commerciële organisaties waarbij de naam van een goed doel wordt gebezigd. Er wordt gebruikt gemaakt van studenten bij de verkoop. Een klein deel van de opbrengst komt ten goede aan het goede doel, de rest van de opbrengst aan de initiatiefnemers van de commerciële instelling. Het is verwarrend dat erkende goede doelen (CBF-keur) meewerken aan dergelijke acties, Het CBF dringt er bij de door haar erkende goede doelen dan ook op aan om goed toezicht te houden op de verkoopactiviteiten en de informatie die daarbij vertrekt wordt. Vanwege klachten over deze activiteiten die zowel bij het CBF als bij de goede doelen zijn binnengekomen, is door verschillende instellingen met een goed doel besloten te stoppen met deze activiteiten.

#### *Vrijheid van meningsuiting*

De vraag rijst of deze wijze van collecteren valt onder de bescherming van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet (recht op vrije meningsuiting). Dit is niet het geval. In vaste rechtspraak is een scheiding aangebracht tussen het collecteren enerzijds en het daarbij aanbieden van gedrukte stukken anderzijds (HR 26-05-1987, 106, Vz ARRS 16-08-1979, AB 1979, 297 en 18-10-1979, OB 180, nr. 41340, rubriek III.2.2.7). Ook een beroep op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR heeft de verbindendheid van een dergelijke bepaling niet aangetast.

In het tweede lid van artikel 5:13 zijn de beide handelingen - het collecteren en het daarbij aanbieden van geschreven of gedrukte stukken - bewust van elkaar gescheiden. Volgens dit tweede lid is uitsluitend het houden van openbare inzamelingen van een vergunning afhankelijk, niet het daarbij aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. Dit houdt dus in dat als een aanvraag om een inzamelingsvergunning wordt geweigerd waarbij de aanvrager van plan was om bij de geldinzameling gedrukte stukken aan te bieden, dan blijft het recht om deze stukken aan te bieden zonder meer bestaan. Daarbij maakt het bijzondere element "... indien daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of een ideëel doel is bestemd" nog eens duidelijk, dat het gaat om een regeling van het collecteren en niet om een regeling van het venten of colporteren met gedrukte stukken. Huis-aan-huisverkoop van briefkaarten e.d. waarbij te kennen wordt gegeven dat dit geheel of gedeeltelijk plaatsvindt ten behoeve van het goede doel is op basis van het bovenstaande dan ook een vergunningplichtige activiteit. De uitspraak van de Hoge Raad van 21 maart 2000, NJ 2000, 482 waar door commerciële kaartverkooporganisaties nog wel eens naar verwezen wordt, doet daar niet aan af. Bij deze kaartverkoopacties is het voornaamste doel het inzamelen van geld (veelal deels ten behoeve van het goede doel).

#### *Venten/colporteren (met gedrukte stukken) of inzamelen (onder gelijktijdige aanbidding van gedrukte stukken)*

Het collecteren onder gelijktijdige aanbidding van gedrukte stukken moet onderscheiden worden van het venten of colporteren met gedrukte stukken. Venten of colporteren met gedrukte stukken valt onder de werking van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet. Het venten of colporteren beoogt vooral het dekken van de kosten van verspreiding (het drukken en redigeren daaronder begrepen) van gedrukte stukken. Het aanvaarden van geld is dus duidelijk dienstbaar aan de verspreiding. Van venten of colporteren met gedrukte stukken is sprake, wanneer voor deze stukken een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. Denk hierbij aan de verkoop van abonnementen op kranten

of tijdschriften. Verkrijgt men een of ander drukwerk door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken, bedrag aan geld in een bus te werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is er in onze opvatting sprake van een collecte. De gedrukte stukken worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt en zijn niet elementair voor het verschijnsel collecte. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort, zonder vergunning gehouden inzamelingen zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden, dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

#### *Derde lid*

In het derde lid van artikel 5:13 is een uitzondering op de vergunningplicht opgenomen voor inzamelingen die gehouden worden "in besloten kring". Voor deze uitdrukking is aansluiting gezocht bij artikel 435e WvSr, waarin het telefonisch colporteren voor charitatieve doeleinden wordt verboden. De uitdrukking "in besloten kring" doelt op gevallen waarin tussen de inzamelende instelling en de persoon tot wie zij zich richt een bepaalde kerkelijke, maatschappelijke of verenigingsband bestaat, welke binding de achtergrond vormt van de actie. Het begrip "besloten kring" veronderstelt een nauwere band dan alleen het gemeenschappelijk lidmaatschap. Men zal moeten aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid is. Dit zal niet het geval zijn, indien de band tussen aanbieder en cliënt uitsluitend wordt gevonden in het gemeenschappelijk lidmaatschap van een grote organisatie als een vak- of een omroepvereniging. Ditzelfde geldt voor het behoren tot een zelfde kerkgenootschap. Wordt de actie echter gevoerd binnen een bepaalde kerkelijke gemeente of wijk, of door een plaatselijke afdeling van een landelijke vereniging, dan zal weer wel sprake kunnen zijn van een besloten kring.

#### *Vierde lid Lex silencio positivo*

Gezien het ideële belang van collectes, die doorgaans voor een bepaald moment zijn gepland en waarbij voor dat moment vrijwilligers e.d. zijn aangezocht, is het van belang dat er tijdig op een aanvraag wordt beslist. Wij hebben ervoor gekozen daarom wel een lex silencio positivo op te nemen. Uiteraard kan de gemeenteraad hier een andere afweging maken.

#### *Jurisprudentie collectevergunning en textiel*

De Raad van State oordeelde dat ingezameld textiel (draagbare en niet-draagbare kleding, lakens, dekens, grote lappen stof en gordijnen) is aan te merken als een huishoudelijke afvalstof, omdat de aangeboden kleding kennelijk ongesorteerd wordt aangeboden en daarom nog een sorteerbewerking moet ondergaan. Een deel van de ingezamelde textiel kan namelijk gebruikt worden overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming, een deel is slechts geschikt voor een ander gebruik en een deel is onbruikbaar. De Raad van State verwijst ook naar een uitspraak van het Hof van Justitie, waarin werd geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de term "zich ontdoen van" ABRS 28-01-2003, nr. 200206958.

#### *Jurisprudentie overig*

Noch een APV-vergunning inzake het inzamelen van geld en goed, noch een vergunning voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen en/of groot huisvuil is vereist. Inzameling van kleding is geen inzameling van huisvuil. Inzamelen bij een centraal inzamelpunt is geen inzameling aan de weg of aan huis. Vz. ARRS 19-01-1993, JG 93.0355, Gst. 1994, 6983, 3 m.nt. EB.

Het beleid van het college dat - conform het advies van het Centraal Archief van het Inzamelingswezen - sedert 1985 aan landelijk opererende instellingen die in de zgn. vrije periode collecteren, de voorwaarde wordt gesteld tot het binnen twee jaar overleggen van een financiële verantwoording, in de vorm van een jaarverslag met een accountantsverklaring, is niet onredelijk. ARRS 28-02-1989, AB 1989, 251.

Een groot aantal huis-aan-huiscollecten kan eerder dan een groot aantal straatcollecten aanleiding geven tot afkeer en wrevel onder de bevolking. ARRS 02-12-1983, Gst. 1984, 6763, 3 m.nt. J.M. Kan.

Een inzameling is openbaar als deze aan de openbare weg of van daaraf zichtbaar dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. HR 31-10-1938, NJ 1939, 235

Het te koop aanbieden van bonnetjes op zich zelf en zonder dat is aangegeven tot welk doel de opbrengst van de verkoop strekt, is nog niet aan te merken als het houden van een openbare inzameling. HR 07-11-1932, W. 1933, 12584.

Het zich tot verschillende personen wenden om een geldelijke bijdrage, levert het houden van een inzameling van geld op, ook indien op die verzoeken slechts één gift is ontvangen. HR 21-03-1927, NJ 1927.

De collectevergunning geldt voor liefdadige én commerciële inzamelingen. Daarnaast rechtvaardigt de ABRS het door de gemeente gelegde verband tussen inzamelingsvergunningen voor textiel en het afvalstoffenbeleid, JG 00.0187 .

### **AFDELING 3 VENTEN**

#### **94) Artikel 5:14 Begripsbepaling**

Bij de herziening van 2007 is omschreven wat onder venten wordt verstaan. Dit is een verbetering omdat het uitoefenen van de ambulante handel (het venten) onderscheiden moet worden van enerzijds de collectevergunning en anderzijds de standplaatsvergunning. Bij venten is het van belang dat de venter in beweging is. De venter biedt zijn waren voortdurend aan vanaf een andere plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is geen venten. HR 26-03-1974, NJ 1974, 239.

Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het verzamelen van geld en goederen. Verkrijgt men een drukwerk of ander goed door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken, bedrag aan geld in een bus te werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is sprake van een collecte. De goederen worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort zonder vergunning gehouden inzamelingen zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats betreft de periode gedurende welke goederen vanaf dezelfde plaats op straat worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Onder het innemen van een standplaats wordt verstaan het te koop aanbieden van goederen vanaf eenzelfde plaats, gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen, in de openbare ruimte. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning, HR 26-03-1974, NJ 1974, 239. Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

#### *Direct dialogue in relatie tot venten*

In het algemene gedeelte van de toelichting bij artikel 5:13 (inzamelen geld of goederen) is hierover een passage opgenomen onder de kop "direct dialogue"

#### **95) Artikel 5:15 Ventverbod**

##### *Eerste lid*

Het is verboden te venten als de openbare orde wordt verstoord, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komen. De terminologie sluit aan bij de Europese Dienstenrichtlijn. Hieronder vallen de aloude motieven van overlast (in de meeste gevallen) en verkeersveiligheid. Zie voor nadere uitleg de toelichting onder artikel 1:8. Tot het afschaffen van het vergunningstelsel is besloten, omdat in de meeste gemeenten venten geen overlast e.d. oplevert. De praktijk van vergunningverlening is dat men de vergunning vrijwel altijd verleent onder dezelfde voorwaarden. Er is dan geen goede reden waarom een vergunningstelsel nog noodzakelijk en proportioneel is. Overlast kan ook achteraf worden aangepakt. Wij achten het risico van achteraf controleren niet veel groter dan van het vooraf vaststellen van de voorwaarden die vaak dezelfde zijn. Volgens de Dienstenrichtlijn is een vergunning alleen proportioneel als een controle achteraf onvoldoende is.

De uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn op grond van het EG-verdrag gelden overigens in het geval van venten ook voor het verkopen van goederen. Volgens het Hof van Justitie kunnen beperkingen gesteld worden aan de vrijheid van venten indien sprake is van een dwingende reden van algemeen belang. Op grond van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn mogen er eisen worden gesteld aan dienstverleners die tijdelijk in Nederland hun diensten aanbieden het belang van de openbare orde, openbare veiligheid. Zie voor de argumentatie waarom gekozen is voor deze regeling de toelichting bij artikel 1:8.

In de praktijk is het noodzakelijk beleidsregels te formuleren in welke gevallen sprake is van gevaar voor de in het artikel genoemde motieven. Dergelijke beleidsregels moeten bekend gemaakt worden. Ook beleidsregels moeten voldoen aan criteria van de Dienstenrichtlijn. Immers volgens artikel 4, van de Richtlijn vallen onder de definitie van eisen die gesteld kunnen worden: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke een bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

### *Tweede lid*

Het tweede lid is ingevoegd om te voorkomen dat burgers op zondag of in de late avonduren en nacht worden lastig gevallen door venters.

### *Verhouding met het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet*

In artikel 12 van het Vrijstellingenbesluit Wtw is bepaald dat het verbod om op zon- en feestdagen zaken aan particulieren te verkopen niet geldt voor het te koop aanbieden en verkopen van voor directe consumptie geschikte eetwaren en alcoholvrije dranken. Daar valt venten dus ook onder. Op grond van het tweede lid van art 12 Vrijstellingenbesluit kan de raad bij verordening bepalen dat de vrijstelling uit het eerste lid niet geldt voor de betrokken gemeente of een of meer delen daarvan.

Venten met eet- en drinkwaren en frisdrank op zon- en feestdagen is dus toegestaan o.g.v. art 12 Vrijstellingenbesluit, tenzij de raad (een deel van) de gemeente uitzondert. In onze model-Winkeltijdenverordening is daarvoor een bepaling opgenomen.

Daarnaast kan de raad het venten met alle goederen (inclusief eet- en drinkwaren) op zon- en feestdagen verbieden of beperken tot bepaalde uren op grond van artikel 5:15 van de model-APV.

### *Derde lid*

Het derde lid bevat een afbakening naar hogere regelgeving. Artikel 5 van de Wegenverkeerswet luidt: Het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.

## **96) Artikel 5:16 Venten met gedrukte stukken**

### *Algemeen*

Artikel 7 Grondwet bepaalt dat geen vergunning mag worden geëist voor de gebruikmaking van een zelfstandig middel van bekendmaking. In de jurisprudentie is het aanbieden van of venten met gedrukte stukken als een zelfstandig middel van bekendmaking aangemerkt. Een afzonderlijk probleem is het beoordelen of er in een concrete situatie sprake is van de uitoefening van "een zelfstandig middel van bekendmaking" in de zin van artikel 7 van de Grondwet of dat er sprake is van het te koop aanbieden van drukwerk, waarbij geen gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Het verspreiden van handelsreclame wordt niet tot de vrijheid van drukpers gerekend, zie artikel 7, vierde lid van de Grondwet.

Ook het trekken van een grens tussen het aanbieden van gedrukte stukken in het kader van de vrijheid van drukpers en het verkopen van gedrukte stukken is in de praktijk dikwijls moeilijk vast te stellen. Zo is in de jaren tachtig in een groot aantal gemeenten het verzoek gedaan tot het venten met prentbriefkaarten. De firma die in deze gemeenten haar prentbriefkaarten in het kader van een commerciële protestactie wilde verkopen was van mening dat het gedrukte stukken betrof die, gelet op artikel 7 Grondwet, zonder ventvergunning verkocht mogen worden. Hoewel bij de verkoop van deze kaarten gesuggereerd werd dat de opbrengst voor een goed doel bestemd was, bleek de opbrengst geheel ten goede te komen aan de verkoper van de prentbriefkaarten. Optreden tegen de verkoper op grond van overtreding van een APV-bepaling waarin een ventverbod wordt vastgelegd, is in een dergelijk geval echter niet mogelijk.

In een geval van verkoop van posters met reproducties van aquarellen en afbeeldingen van foto's al dan niet voorzien van teksten, is bepaald dat deze voor geen andere uitleg vatbaar zijn dan dat zij een bepaalde uiting van kunst bevatten of ludiek van aard zijn. Bezwaarlijk kan van zulke gedrukte stukken gezegd worden dat zij geen gedachten of gevoelens openbaren als bedoeld in art. 7, eerste lid, van de Grondwet.

Het stellen van beperkingen aan het venten met gedrukte stukken is onder de volgende criteria toegestaan: de beperking mag geen betrekking hebben op de inhoud van de gedrukte stukken en er dient gebruik van enige betekenis te resteren; de beperking mag niet resulteren in een algeheel verbod.

Een constructie, waarbij aan een (beperkt) verbod de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing is verbonden, is volgens de jurisprudentie wel toelaatbaar. De beperking van de verkoop van drukwerk waarop een mededeling staat is, gelet op artikel 7 van de Grondwet, niet mogelijk voor zover het betreft de inhoud van het drukwerk. Artikel 7 van de Grondwet beschermt immers "iedere openbaarmaking van een - meer of minder weloverwogen - gedachte of een gevoelens, ongeacht de intenties of motieven van degene die zich uit" (Kb 5 juni 1986, Stb. 339). Wel kan de verkoop van drukwerk in het belang van de openbare orde en veiligheid naar tijd en plaats worden ingeperkt.



### *Daklozenkrant*

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

### *Vierde lid Lex silencio positivo*

Er is voor gekozen hier wel een lex silencio positivo op te nemen. De vrijheid van meningsuiting is een zaak van belang, en het zou niet wenselijk zijn als de overheid hier door niet te beslissen de zaak in het onzekere zou laten.

De gemeenteraad kan hier een andere afweging maken.

### *Jurisprudentie*

Strafrechtelijk verleden staat in de weg aan het verlenen van ventvergunning. Geen uitzondering op het beleid gezien de aard van de gepleegde feiten en de veelvuldige veroordelingen. ARRS 26-07-1993, AB 1994, 2 m.nt. LJJR. Zie ook Vz. ARRS 20-10-89, JG 90.0181 .

Relatie Colportagewet en ventverbod uit de APV. Colportagewet niet uitputtend bedoeld. HR 20-10-1992, JG 93.0258 , NJ 1993, 155, Gst.1993, 6972, 5 m.nt. EB.

Verkoopactiviteiten vanuit rijdende winkel is vergunningplichtig op grond van de APV. De regeling in de APV is niet in strijd met de Vestigingswet Bedrijven 1954 (inmiddels ingetrokken). Aan toetsing van de APV-bepaling aan artikel 30 van het EG-verdrag komt de afdeling niet toe. ABRS 27-11-1998, Gst.1999, 7090, 4 m.nt. HH.

Het aanbieden van goederen in een rijdende winkelwagen kan aan regels worden gebonden ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Er is sprake van venten. ARRS 15-06-1984, Gst. 1984, 6789, 4 m.nt. J.C. Schroot.

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

Venten met gedrukte of geschreven stukken wordt aangemerkt als een zelfstandig middel van verspreiding. HR 17-03-1953, NJ 1953, 389, Wachttoernarrest en HR 20-06-1950, NJ 1950, 619.

Terechte weigering van ventvergunning. Het reguleren van de ambulante handel is een zaak die tot de gemeentelijke huishouding behoort. Pres. Rb. Assen 31-10-1996, JG 97.0078

Wanneer ondanks verleende ventvergunning feitelijk vanaf een standplaats wordt gehandeld, dient een aanschrijving te worden gebaseerd op artikel 5.2.3 en niet (mede) op artikel 5.2.2. Gelet op het bepaalde in artikel 5.2.2 lid 2 onder d (oud) en artikel 5.2.3 (oud) sluiten venten en het innemen van een standplaats elkaar uit, zodat deze artikelen niet naast elkaar aan de aanschrijving ten grondslag kunnen worden gelegd. ABRS 23-03-1998, AB 1998,- 277.

Venten met posters valt onder de vrijheid van meningsuiting. Posters zijn een bepaalde uiting van kunst of ludiek van aard. Er kan daarom niet gezegd worden dat de posters geen gedachten of gevoelens openbaren. HR 21-03-2000, NJ 2000, 482.

## **AFDELING 4 STANDPLAATSEN**

### **97) Artikel 5:17 Begripsbepaling**

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

### *Tweede lid*

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

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

## **98) Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden**

### *Algemeen*

Wij achten een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:6).

### *Vergunning voor onbepaalde tijd*

Een vergunning wordt in beginsel voor onbepaalde tijd verleend (artikel 1:7). Indien de gemeente de vergunning met het oog op de verdeling van standplaatsen aan een termijn wil verbinden, dan is het zaak te motiveren waarom dit noodzakelijk is in het belang van onder meer de openbare orde, overlast en de verkeersveiligheid en milieu. Zie voor nadere toelichting bij de artikelen 1:7.

### *Vrijheid van meningsuiting*

In het derde lid van artikel 5.2.3 (oud) werd een uitzondering gemaakt op het verbod op de straathandel voor zover het betreft het uitstellen van stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard (artikel 7 Grondwet). Voor het aanbieden van gedrukte stukken als zodanig kan geen vergunning worden geëist. Het wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen. Dus het gaat hier om een standplaatsvergunning.

### *Tweede lid Bestemmingsplan*

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

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

### *Derde lid, onder a Redelijke eisen van welstand*

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

### *Derde lid onder b Redelijk verzorgingsniveau*

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningsniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage

exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsen die (mede) diensten verlenen niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Het blijft echter nog wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren voor het verkopen van goederen. De Dienstenrichtlijn is daarop immers niet van toepassing.

#### *Maximumstelsel*

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

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

Het aantal vergunningen moet vastgesteld worden voordat tot uitvoering van het beleid wordt overgegaan. De locaties waar een standplaats mag worden ingenomen moeten zo zorgvuldig mogelijk worden geselecteerd. Het totaal aantal aangewezen standplaatsen tezamen levert het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen op. Het laten opmaken van een politierapport met betrekking tot de mogelijkheden tot het innemen van een standplaats op de verschillende locaties kan een verdere onderbouwing leveren van het vastgestelde maximum aantal standplaatsvergunningen. In dit politierapport kan worden aangegeven welke gevolgen het innemen van standplaatsen zal hebben voor de verkeersveiligheid en de handhaving van de openbare orde.

Het innemen van een standplaats kan verder worden geordend door tijdstippen aan te wijzen wanneer een standplaats mag worden ingenomen. Een verdeling naar dagen van de week en eventueel naar dagdelen kan een nadere invulling geven aan het maximum aantal standplaatsvergunningen. Een dergelijk beleid kan zowel voor de gehele gemeente als voor nader aan te geven gedeelten van de gemeente van kracht zijn.

Een verdere verfijning van het maximum aantal standplaatsvergunningen kan worden bereikt door een onderverdeling naar een aantal branches in te stellen. Per branche kan dan een maximum aantal af te geven vergunningen worden bepaald. Opgemerkt moet worden, dat een dergelijk maximum aantal vergunningen slechts door de rechter wordt toegelaten indien het aantal aanvragen per branche het totaal aantal af te geven vergunningen overtreft.

Indien voor een branche niet het maximum aantal vergunningen wordt afgegeven, acht de rechter geen noodzaak tot handhaving van dit stelsel aanwezig.

Bij het vaststellen van een maximum aantal vergunningen, eventueel uitgesplitst naar plaats, tijdstip of branche, moet rekening gehouden worden met het aantal reeds afgegeven vergunningen.

Indien het totaal aantal aanvragen om een standplaatsvergunning het totaal aantal af te geven vergunningen overtreft kan het college een wachtlijst opstellen. De aanvragen worden dan geregistreerd in volgorde van binnenkomst. Indien een standplaathouder te kennen geeft zijn standplaats niet meer in te zullen nemen, kan deze vergunning aan de eerste op de wachtlijst toegekend worden.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat iedere aanvraag tot het innemen van een standplaats afzonderlijk beoordeeld moet worden. Aan de hand van de in de model-APV vastgestelde weigeringsgronden en het aan de hand hiervan geformuleerde beleid moet een afweging plaatsvinden of de aangevraagde standplaatsvergunning verstrekt kan worden.

Men houde ook de eis van de Dienstenrichtlijn voor ogen dat een wachtlijst noch direct noch indirect discriminatoir mag zijn.

### *Beleidsregels*

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

Bij het hanteren van deze weigeringsgronden kan een verdeling gerealiseerd worden van het aantal standplaatsen, waarbij de af te geven vergunningen zodanig over de week verspreid worden, dat een concentratie van de in te nemen standplaatsen wordt tegengegaan. De weigeringsgronden kunnen ook gebruikt worden wanneer veel belangstelling voor dezelfde locatie ontstaat. Een aantal standplaatsen op één plek doet ook de kans op feitelijke marktvorming ontstaan. Ook is het mogelijk om specifieke standplaatsen op bepaalde locaties te weren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bakramen die in verband met stankoverlast of brandgevaarlijkheid niet in de directe nabijheid van gebouwen gewenst zijn.

### *Inhoud standplaatsenbeleid.*

De motieven waarop een beleid met betrekking tot het innemen van standplaatsen berust, mogen niet strijdig zijn met de bevoegdheidsgrondslag om ordenend op te treden. Het beleid dat door het college wordt vastgesteld ter uitvoering van de APV-bepalingen mag niet de wettelijke grondslag (art. 149 Gemeentewet) van deze APV-bepalingen overschrijden.

De zaken die het college in het standplaatsenbeleid kan vastleggen betreffen:

- de vaststelling van het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen;
- de vaststelling van het aantal af te geven standplaatsvergunningen per branche. de aanwijzing van locaties waar standplaatsen mogen worden ingenomen;
- de aanwijzing van tijdstippen waarop standplaatsen mogen worden ingenomen.

De vaststelling van het aantal af te geven vergunningen wordt bepaald aan de hand van een feitelijke invulling van de verschillende in artikel 1:8 genoemde weigeringsgronden. Nadat aan de hand van ieder motief afzonderlijk is bepaald op welke plaats in de gemeente een standplaats kan worden ingenomen, valt aan de hand van het totaalbeeld dat hieruit resulteert, aan te geven wat het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen is. Aan de hand van ieder motief afzonderlijk is een aantal plaatsen aan te duiden waar een standplaats ingenomen kan worden.

Nadat een overzicht van het aantal mogelijk in te nemen standplaatsen en het maximumaantal standplaatsvergunningen is vastgesteld, kan het college een beleid vaststellen ten aanzien van de handhaving en het toezicht en de wijze waarop gehandeld wordt als het maximum aantal vergunningen reeds is afgegeven. Het betreft hier dan een wachtlijststelsel dat van toepassing is wanneer het aantal aanvragen het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen overschrijdt.

### *Vergunningsvoorschriften*

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

Voorschriften die aan een vergunning gesteld kunnen worden betreffen:

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

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

#### *Overige regelgeving*

Op het drijven van straathandel zijn ook andere regels dan de regels van de model-APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel

#### *Wet op de Ruimtelijke ordening*

Een vergunning voor het innemen van een standplaats kan worden geweigerd vanwege strijd met een geldend bestemmingsplan. Wanneer wel een vergunning, zoals vereist krachtens de model-APV, wordt verstrekt, blijven eventuele eisen die in het geldende bestemmingsplan worden gesteld, van kracht. Het college kan een aanvraag voor het innemen van een standplaats mede opvatten als een verzoek om vrijstelling van de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. In een dergelijk geval wordt een aanvraag gebruikt voor twee afzonderlijke procedures. Het is dan niet nodig twee afzonderlijke aanvragen in te dienen.

#### *Winkeltijdenwet*

De Winkeltijdenwet regelt een aantal zaken met betrekking tot de openingstijden van winkels en het leveren van goederen aan particulieren. De bepalingen uit de Winkeltijdenwet gelden ook voor de verkoop van goederen vanaf een standplaats.. Dit is dus op zon- en feestdagen in beginsel niet toegestaan, maar het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet maakt daarop in artikel 12, eerste lid een uitzondering voor de verkoop van eet- en drinkwaren die direct voor consumptie geschikt zijn en alcoholvrije dranken. In het tweede lid is bepaald dat de raad (een deel van) de daarvan kan uitzonderen. Onze model-Winkeltijdenverordening heeft daarvoor een bepaling.

#### *Warenwet*

Op het drijven van handel in waren zoals bedoeld in artikel 1 van de Warenwet (eetwaren, waaronder tevens worden begrepen kauwpreparaten, andere dan van tabak, en drinkwaren, alsmede andere roerende zaken) zijn de bepalingen uit de Warenwet van toepassing. De Warenwet stelt regels met betrekking tot de goede hoedanigheid en aanduiding van waren. Daarnaast stelt de Warenwet regels met betrekking tot de hygiëne en degelijkheid van producten. Met betrekking tot het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Warenwet is een afzonderlijk regime van toepassing.

De voorschriften die uit de Warenwet voortvloeien gelden naast de voorschriften die door het college gesteld kunnen worden op basis van een standplaatsvergunning.

#### *Wet milieubeheer*

In de Wet milieubeheer wordt een regeling getroffen ten aanzien van inrichtingen die hinder of overlast kunnen veroorzaken voor de omgeving. Deze bepalingen gelden ook voor een standplaatshouder, voor zover zijn verkoopplek als "inrichting" kan worden aangemerkt. Van belang is de regelgeving die geldt voor bijvoorbeeld patatverkopers, die voor wat betreft de frituurinrichting aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Ook van belang is de model-Afvalstoffenverordening.

#### *Gebruik van de openbare weg*

Voor het innemen van een standplaats op de openbare weg is een vergunning vereist. In veel gevallen zal de gemeente de eigenaar of rechthebbende van de openbare weg zijn. Op grond hiervan kan de gemeente van degene die op de openbare weg met vergunning een standplaats inneemt een vergoeding bedingen voor het gebruik van het deel van de openbare weg. De grondslag voor het bedingen van een dergelijke vergoeding kan gegeven worden in een retributieverordening of in een huurovereenkomst.

In een retributieverordening kan afhankelijk van het formaat en de locatie van de standplaats een bepaald bedrag worden vastgesteld.

Voor wat betreft de huurovereenkomst kan worden opgemerkt dat een beleid kan worden vastgesteld met betrekking tot de plaats en de grootte van de standplaats. Per in te nemen locatie kan een vaste prijs worden berekend. De huurprijs en andere voorwaarden die in een huurovereenkomst worden bedongen mogen geen belemmering vormen voor het innemen van een standplaats. Uit jurisprudentie is gebleken dat het bedingen van een hoge huurprijs voor het gebruik van de openbare weg niet zover

kan gaan dat een feitelijke belemmering ontstaat voor het innemen van een standplaats waarvoor een vergunning is verleend, zie Vz. ARRS 12-04-1991, JG 91.0369.

Met betrekking tot de keuze tussen het vaststellen van een retributieverordening en het aangaan van een huurovereenkomst moet opgemerkt worden dat een dergelijke keuze consequent gehanteerd dient te worden. (Zie hierover de algemene leerstukken met betrekking tot de tweewegenleer).

#### **99) Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende**

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

#### **100) Artikel 5:21 Aanhoudingsplicht**

(Vervallen)

### **AFDELING 5 SNUFFELMARKTEN**

#### **101) Artikel 5:22 Begripsbepaling**

*Eerste lid*

De laatste tijd komt het in steeds meer plaatsen voor dat particulieren markten organiseren in grote (doorgaans leegstaande) gebouwen. Hoofdzakelijk worden daar "ongeregelde" zaken verkocht. Bij "ongeregelde" zaken kan met name worden gedacht aan incurante goederen, dat wil zeggen goederen, die in de regel niet meer langs normale handelskanalen het publiek bereiken, zoals bij voorbeeld beschadigde artikelen, artikelen die uit de mode zijn, restanten en zaken van een te liquideren onderneming.

*Tweede lid*

Van de snuffelmarkt te onderscheiden zijn:

- de weekmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Het begrip "markt" is niet nader omschreven in de Gemeentewet. In de regel worden op een weekmarkt "geregelde" waren verkocht, dat wil zeggen: geen tweedehands goederen. Indien de te verwachten concentratie van een aantal standplaatsen zo hoog is, dat het uiterlijk de karakteristieken van een markt krijgt, mag niet meer worden volstaan met het verlenen van standplaatsvergunningen, maar dient het college een besluit te nemen over het instellen van een markt. De weekmarkt wordt in de meeste gemeenten gereguleerd door een marktverordening. De VNG heeft een model marktverordening uitgebracht.
- De jaarmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Ook het begrip "jaarmarkt" wordt niet nader gedefinieerd in de Gemeentewet. Bij een jaarmarkt moet gedacht worden aan een jaarlijks terugkerende traditie. Zo wordt in sommige gemeenten al sinds jaar en dag een veemarkt op een vast tijdstip, bijvoorbeeld op tweede paasdag, gehouden. Het college dient voor dit type markt een instellingsbesluit te nemen. Verder zal de raad voor een dergelijke markt ook een aparte regeling moeten vaststellen, die eventueel geïntegreerd kan worden in de APV of in de marktverordening.
- Evenement: de zogenaamde snuffelmarkten worden gehouden in een gebouw of plaats. Indien het betreft braderieën, vrijmarkten op Koninginnedag of vlooiemarkten in de openbare ruimte, is deze paragraaf niet van toepassing, maar is er sprake van een evenement, dat al dan niet vergunningplichtig is op grond van artikel 2:25.

#### **102) Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt**

De aard van de goederen en de omstandigheden rondom een snuffelmarkt kunnen een uitstralende werking hebben buiten het gebouw. Het houden van een snuffelmarkt is dan ook verboden als de openbare orde dreigt te worden aangetast en overlast (milieu in de zin van de Dienstenrichtlijn) te verwachten is. In het belang van deze motieven is de vergunningplicht gehandhaafd. In deze toelichting is als alternatief een stelsel gegeven met een meldingsplicht. Als een snuffelmarkt incidenteel in een gemeente gehouden wordt, kan met een meldingsplicht worden volstaan. Gaat het echter om grote snuffelmarkten die regelmatig gehouden worden met gevaar voor aantasting van de openbare orde en overlast, dan doet de gemeente er verstandig aan om een vergunningstelsel te hebben. Er is dan voldaan aan het noodzaak- en proportionaliteitsvereiste.

Op grond van dezelfde motieven kan het aantal snuffelmarkten worden beperkt.

### *De Europese Dienstenrichtlijn*

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

### *Weigeringsgronden*

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

### *Bestemmingsplan*

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

### *Winkeltijdenwet*

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

### *Meldingsstelsel*

Indien de gemeente met een meldingsstelsel wil volstaan, dan kan het alternatieve artikel 5:23 worden overgenomen. Het voordeel van een meldingssysteem is vermindering van administratieve lasten voor burgers en ondernemingen, en het verminderen van bestuurlijke lasten voor de gemeente. Het nadeel is dat de gemeente geen voorwaarden kan stellen aan de organisator, bijvoorbeeld met betrekking tot het beperken van overlast voor de buurt.

De alternatieve regeling luidt als volgt:

#### **103) Artikel 5:23**

1. Het is verboden een snuffelmarkt te organiseren:
  - a. vanwege strijd met het bestemmingsplan;
  - b. indien de burgemeester het organiseren van de snuffelmarkt verboden heeft in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu;
  - c. indien degene die voornemens is een snuffelmarkt te organiseren daarvan niet tevoren melding heeft gedaan.
2. De organisator doet de melding als bedoeld in het eerste lid, onder c binnen ... weken voorafgaand aan de snuffelmarkt met vermelding van:
  - a. naam en adres van de organisator;
  - b. adres van het gebouw waar de snuffelmarkt gehouden wordt;
  - c. de dagen en tijdstippen waarop de snuffelmarkt wordt gehouden;
  - d. de frequentie van het houden van de snuffelmarkt;
  - e. het soort van goederen en diensten dat wordt aangeboden en verhandeld;
  - f. het aantal standplaatsen; en
  - g. het te verwachten aantal bezoekers.
3. De snuffelmarkt kan worden gehouden indien de burgemeester niet binnen ... weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat het organiseren van de snuffelmarkt wordt verboden in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. De burgemeester geeft daarvan binnen ... weken na ontvangst van de melding aan de organisator met opgave van redenen bericht.
4. Het verbod geldt niet voor ruimten die uitsluitend dan wel nagenoeg geheel en voortdurend in gebruik zijn als winkel in de zin van de Winkeltijdenwet.

### *Lex silencio positivo*

Nu aan de verlening of weigering van de vergunning een relatief eenvoudige afweging ten grondslag ligt en de gevolgen van een snuffelmarkt doorgaans beperkt zullen zijn, zijn er geen dwingende redenen

van algemeen belang aanwezig om van een *lex silencio positivo* af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt op het artikel van toepassing verklaard.

#### *Jurisprudentie*

Snuffelmarktbevestiging is niet van toepassing op een Oranje Vrijmarkt. Vrijmarkt is categorie *sui generis*. Pres.Rb. Alkmaar, 12-04-1995, Gst. 1995, 7018, 3 m.nt. EB. Zie ook de uitspraak over de Zwarte Markt te Beverwijk Vz. ARRS 30-03-1983, Gst. 1983, 6763.

## **AFDELING 6 OPENBAAR WATER**

### *Inleiding*

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

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

### *Wet beheer rijkswaterstaatswerken*

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

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

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

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

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

### *Binnenschepenwet en Scheepvaartverkeerswet*

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

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

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

### *Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer*

In het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer (BABS) is het college bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen ten behoeve van de scheepvaart op de onder hun beheer staande



vaarwegen. Voorheen vond deze bevoegdheid zijn grondslag in hoofdstuk 5 van het BPR. Het BPR geeft regels en verkeerstekens t.a.v. snelle motorboten in het algemeen en waterscooters in het bijzonder. De APV mag niet op basis van hetzelfde motief als de bovenstaande regelgeving aanvullingen geven. De artikelen 5.3.2. en 5.3.3. van de model-APV kennen dan ook een ander motief.

#### *Specifieke regelgeving voor de grote rivieren*

Gemeenten waardoor een grote rivier stroomt dienen bedacht te zijn op internationale verdragen en overige specifieke regelgeving voor die rivieren. Zo gelden voor de Maas en de Schelde de verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde. Op de Rijn is onder andere van toepassing de Herziene Rijnvaartakte van 17 oktober 1868 en het Rijnvaartpolitiereglement 1995.

Deze gemeenten doen er verstandig aan deze regelgeving expliciet op te nemen in artikel 5.:24, vierde lid, artikel 5:25, derde lid, artikel 5:26, derde lid en artikel 5:30, tweede lid.

#### *Artikel 5:24 Vergunning voor voorwerpen op, in of boven openbaar water*

Artikel 5:24 is, ter aanvulling van een aantal andere regelingen, bedoeld om de overige openbare wateren te vrijwaren van activiteiten die het gebruik op enigerlei wijze nadelig zouden kunnen beïnvloeden. De veiligheid op het water heeft reeds een afdoende regeling gevonden in een aantal bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, te weten de artikelen 162, 163 en 427, sub 6, en het Binnenvaartpolitiereglement (zie bij voorbeeld artikel 1.15 van dit reglement).

#### *Deregulering*

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

In een waterrijke gemeente, waar een dergelijke vergunning gebruikelijk is, en aan de vergunning omwille van het onderhoud van de vaarwegen een zekere uniformering noodzakelijk, kan het een gerechtvaardigde keuze zijn om een vergunningplicht te handhaven. Ook voor de vergunninghouder schept dat een duidelijke situatie: De aanvrager hoeft niet zelfstandig een afweging te maken, maar ontvangt een vergunning voorzien van een set voorschriften, en weet dan waar hij of zij aan toe is.

In dat geval is er geen aanleiding om het bestaande artikel 5:24 te wijzigen, of kan het alsnog worden opgenomen:

#### **104) Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water**

1. Het is in verband met de veiligheid op het openbaar water verboden zonder vergunning van het college een voorwerp, niet zijnde een vaartuig, op, in of boven openbaar water te plaatsen, aan te brengen of te hebben.
2. Het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op voorwerpen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard.
3. Het is verboden op, in of boven openbaar water voorwerpen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard te plaatsen, aan te brengen of te hebben, indien deze door hun omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van het openbaar water of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van het openbaar water.
4. De verboden zijn niet van toepassing op situaties waarin voorzien wordt door het Wetboek van Strafwet, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Wrt beheer rijkswaterstaatswerken, de provinciale vaarwegenverordening, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening.

#### **105) Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen**

##### *Eerste en tweede lid*

Uitgangspunt van de APV-bepalingen over ligplaatsen is dat het in beginsel is toegestaan met een vaartuig een ligplaats in te nemen, te hebben of beschikbaar te stellen binnen de gemeente, tenzij de plaats deel uitmaakt van door het college aangewezen openbaar water (eerste lid). Er geldt slechts een verbod om een ligplaats in te nemen in strijd met de nadere regels van het college op grond van het tweede lid, onder a (delegatie van regelgeving door de raad op grond van artikel 156 van de Gemeentewet). Krachtens het tweede lid, onder b, van artikel 5:25 heeft het college ook de mogelijkheid om een differentiatie naar soort en aantal vaartuigen aan te brengen. Zo kunnen aparte ligplaatsen voor woonschepen en ligplaatsen voor uitsluitend pleziervaartuigen aangewezen worden. Bovendien kan het aantal gelimiteerd worden.

Via deze algemeen werkende voorschriften is het mogelijk om bijvoorbeeld aan vaartuigen die gedurende langere tijd een ligplaats willen innemen of hebben, eisen te stellen met betrekking tot de afvoer van het afvalwater, de drinkwatervoorziening etc. Zelfs zou aansluiting op de riolering, het drinkwater- en elektriciteitsnet voorgeschreven kunnen worden, indien de mogelijkheden daartoe redelijkerwijs aanwezig zijn.

#### *Mogelijk vergunningenstelsel*

Indien men ook op de aangewezen gedeelten van het openbaar water het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats mogelijk wil maken, kan hiervoor het vergunningsvereiste gesteld worden. Gemeenten hebben op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten vrijwillig aan te haken bij de omgevingsvergunning. Als gemeenten hiertoe besluiten, wordt het innemen van een ligplaats een omgevingsvergunningplichtige activiteit. Dit is efficiënt, omdat een belanghebbende dan met één aanvraag omgevingsvergunning kan volstaan, in het kader waarvan dan ook de ligplaatsaspecten uit de gemeentelijke verordening/APV getoetst worden. Als de gemeente hiervoor kiest, moet de betrokken gemeentelijke verordening/APV daar wel op aangepast worden. Het eerste lid zou dan als volgt kunnen luiden:

1. Het is verboden zonder [(omgevings)ver]gunning van het college met een vaartuig een ligplaats in te nemen of te hebben dan wel een ligplaats voor een vaartuig beschikbaar te stellen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water.

In het geval de gemeente eigenaar is van een openbaar water, is het ook mogelijk dat de gemeente in het kader van de exploitatie van die ligplaatsen huur- of verhuurovereenkomsten afsluit.

#### *Afbakening met andere verordeningen*

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

#### *Derde lid*

#### *Drijvende bouwwerken*

Met betrekking tot drijvende bouwwerken kunnen in de APV geen regels (meer) worden gesteld. Op 1 januari 2018 is de Wet verduidelijking voorschriften woonboten (Stb. 2017, 32) in werking getreden. Aanleiding voor deze wet is jurisprudentie van de Afdeling waarin zij besliste dat woonschepen bouwwerken zijn in de zin van de model-Bouwverordening en waarop dus de bouwregelgeving van toepassing is (ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331, en 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1749). Door deze wet worden woonschepen en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf, zoals drijvende hotels en restaurants en watervilla's, als bouwwerk aangemerkt. Voor het innemen van een ligplaats met deze drijvende bouwwerken is een omgevingsvergunning nodig. De gemeente mag nog wel een ligplaatsvergunning eisen (in APV of afzonderlijke gemeentelijke verordening), mits zij daaraan andere motieven ten grondslag legt dan waarvoor de omgevingsvergunning voor het aanleggen (= bouwen) is bedoeld. Mede gelet op andere hogere regelgeving zoals vermeld in het derde lid, hebben de aan de ligplaatsbepalingen in de APV ten grondslag liggende motieven (zie het tweede lid, onder a, en vierde lid) volgens de VNG geen aanvullende betekenis om het in het eerste lid vervatte verbod ook voor drijvende bouwwerken te doen gelden. Daarom zijn in het derde lid de Woningwet en de Wabo genoemd, die van toepassing zijn op drijvende bouwwerken.

Bestaande gemeentelijke regels over het uiterlijk van woonboten blijven overigens geldig totdat de welstandsnota voor drijvende bouwwerken op grond van de Woningwet is aangepast. Volgens de Wet verduidelijking voorschriften woonboten worden autonome welstandsregels en een welstandsnota onderdeel van een welstandsnota in de zin van artikel 12a van de Woningwet tot er een nieuwe (gewijzigde) welstandsnota wordt vastgesteld. Vanaf dat moment moeten gemeenten, indien zij voor woonboten welstandsbeleid willen voeren, dit vastleggen in die nieuwe welstandsnota.

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

#### *Provinciale landschapsverordening, Wet milieubeheer*

Maakt het college van zijn bevoegdheid krachtens het eerste lid geen gebruik om gedeelten van openbaar water aan te wijzen waar het verboden is aan te leggen dan kunnen aan de locatie voor het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats uitsluitend nog beperkingen opgelegd worden krachtens een eventuele provinciale landschaps- of woonschepenverordening dan wel krachtens de Wet milieubeheer wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunningplichtige inrichting.

Heeft het college daarentegen wel gedeelten van openbaar water aangewezen dan mag slechts ligplaats ingenomen of beschikbaar gesteld worden op de niet-aangewezen gedeelten en kunnen er daarnaast eventueel nog andere beperkende factoren worden gesteld vanuit de provinciale landschaps- of woonschepenverordening of de Wm.

Daar waar een provinciale verordening van kracht is, kan het motief landschapsbescherming niet meer door het college ten grondslag gelegd worden aan de aanwijzing van ligplaatsen als bedoeld in het eerste lid of het stellen van nadere regels (dat wil zeggen algemene voorschriften) als bedoeld in het tweede lid.

In het derde lid is de werking van deze bepaling ook uitgezonderd voor die gevallen waarin de Wm van toepassing is. Veel jachthavens zullen namelijk aangemerkt kunnen worden als milieuvergunningplichtige inrichtingen.

#### *Vierde en vijfde lid*

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

#### *Jurisprudentie*

HR 02-04-1971, NJ 1971, 271. De wetgever gaat uit van een in beginsel bestaand recht om met een woonschip te verblijven in de gemeente waar men tijdelijk wenst te wonen, met deze beperking dat de gemeenten voor de plaats van verblijf binnen hun grondgebied voorschriften mochten vaststellen. Lagere wetgevers hebben de vrijheid bepalingen vast te stellen welke de vrijheid tot het kiezen van een plaats van verblijf inperken, doch deze bepalingen mogen niet zover gaan dat zij het hierboven bedoelde recht van woonschiphouders om in een bepaalde gemeente verblijfplaats te kiezen geheel ondermijnen en aldus generlei ruimte laten voor de toepassing van de wet.

ABRvS 18-11-1997, JG 98.0033. Een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid om ligplaats in te nemen met een woonschip, is aanvaardbaar omdat het stelselmatig weigeren van een ontheffing in strijd is met de wet.

HR 28-06-1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9777. Overtreding van verbod in APV om ligplaats met vaartuig in te nemen op door B en W aangewezen gedeelte van openbaar water. APV-bepaling betreft huishouding van gemeente. Aanvullende verordenende bevoegdheid van gemeentebesturen ten opzichte van scheepvaartwetgeving.

ARRS, 07-07-1981, OB 1982, III.2.2.7, nr. 43852 (APV Aalsmeer) en Rb. Utrecht, 03-04-1997, AWB 97/670 VV (APV Loenen). De regeling in de APV met betrekking tot het innemen van een ligplaats met een vaartuig heeft een ruimere strekking dan de provinciale landschapsverordening, namelijk ook onder andere de orde en veiligheid op het water.

Pres. Rb. Utrecht 03-04-1997, KG 1997, 276. Een Gemeentelijke woonschepenregeling is toelaatbaar omdat hieraan andere motieven ten grondslag liggen dan aan de provinciale landschapsverordening. Gemeentelijke regeling geldt als sturingsinstrument ter regulering van hoeveelheid woonschepen, hun afmetingen en hun onderlinge situering, terwijl de provinciale verordening uitdrukkelijk ziet op de bescherming van natuur en landschap.

ABRvS 06-06-1994, Gst., 1995, 7001, 4. Bestuursdwangaanschrijving tot verwijdering van woonschip van zonder vergunning ingenomen ligplaats in haven. Verbod in APV geldt slechts voor door het college aangewezen gedeelten van openbaar (vaar)water. Toevoeging van vergunningstelsel aan verbodsbepaling betreft wijziging van algemeen verbindend voorschrift.

ARRS 20-08-1992, JG 93.0004. Bestuursdwangaanschrijving tegen en weigering vergunning voor hotelboot die enige tijd is gedoogd. APV-bepaling niet in strijd met BPR. Toetsing ex nunc.

ABRvS 07-12-2000, JG 01.0039. Bestuursdwangaanschrijving tegen het ligplaats innemen met een woonschip op een niet aangewezen gedeelte van een openbaar water. Legalisatie is niet mogelijk en beroep op gelijkheidsbeginsel gaat niet op.

ABRvS 09-03-2001, Gst. (2001) 7143, 2. De afwijzing van een verzoek om maatregelen te treffen teneinde een onbezette ligplaats met een woonschip te kunnen innemen moet worden aangemerkt als een weigering om feitelijke handelingen te verrichten. Deze weigering is niet op enig rechtsgevolg gericht en het bezwaar hier tegen is terecht niet ontvankelijk verklaard. Het college heeft daarnaast in redelijkheid kunnen besluiten een verzoek om aanwijzing van een andere ligplaats af te wijzen. Aan het college komt ter zake van aanwijzingen van ligplaatsen krachtens artikel 5.3.2 van de APV een ruime mate van beleidsvrijheid toe.

ABRvS 01-08-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB3316. Mededeling dat ligplaatsen van woonschepen niet (meer) gebonden zijn aan objecten, maar aan personen, is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

ABRvS 07-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD6653. Een algeheel verbod om met een woonschip in een gemeente te verblijven is in strijd met artikel 88 van de Huisvestingswet. Er kan zich echter in een bepaalde gemeente de situatie voordoen dat er geen plaatsen in openbaar water geschikt zijn om te worden bestemd of aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen. Met artikel 88 van de Huisvestingswet is dan ook niet beoogd om iedere gemeente de verplichting op te leggen nieuwe ligplaatsen te creëren, teneinde aan tenminste één woonschip plaats te kunnen bieden op haar grondgebied.

ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8510. Het betreft de afbakeningsbepaling van artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid, van de APV. Appellant betoogde dat het verbod van het eerste lid van dat artikel (om met een vaartuig ligplaats in te nemen op openbaar water) niet geldt, omdat het in het derde lid genoemde BPR van toepassing is. De Afdeling zegt daarover: "met name uit de woorden "voor zover" blijkt dat het antwoord op de vraag of het in het eerste lid vervatte verbod geldt, afhankelijk is van de reikwijdte van het BPR." En verderop: "Aan artikel 5.3.2 van de APV, dat is geplaatst in hoofdstuk 5 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente' liggen (ook) andere motieven ten grondslag zoals hiervoor weergegeven. De omstandigheid dat in het voorliggende geval de belangen ter bescherming waarvan het BPR is vastgesteld zich niet verzetten tegen het afmeren van een vaartuig op de door appellant verlangde locatie laat de uit artikel van de APV blijken wenselijkheid tot ordening van het innemen van ligplaats uit een oogpunt van openbare orde, volksgezondheid etcetera onverlet. Het in het eerste lid van artikel 5.3.2. van de APV vervatte verbod behoudt dan ook in het voorliggende geval in zoverre betekenis." De Afdeling erkent hier dus de aanvullende werking van de APV, ook als hogere regelgeving van toepassing is.

ABRvS 17-11-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5815. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het enkele feit dat een milieuvergunning is verleend niet betekent dat artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid, van de APV van toepassing is. Niet is gebleken dat in het kader van de verleende milieuvergunning het door de APV gediende belang van ordening van het innemen van ligplaatsen met vaartuigen uit een oogpunt van openbare orde is meegewogen of dat belang als gevolg van de verleende milieuvergunning rechtens geen relevantie meer zou hebben. De milieuvergunning kent geen bepalingen omtrent het innemen van ligplaatsen. De desbetreffende bepaling van de APV voorziet niet in een door de Wet milieubeheer geregeld onderwerp. De Afdeling deelt dan ook de conclusie van de rechtbank dat de verlening van de milieuvergunning niet afdoet aan het in de APV vervatte verbod met een vaartuig ligplaats in te nemen.

ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331. De rechtbank heeft overwogen dat [de woonboot] moet worden aangemerkt als een bouwwerk, zodat voor het verbouwen daarvan een omgevingsvergunning

is vereist en het college de door [appellant sub 1] ingediende aanvraag om verbouwingsvergunning had moeten afwijzen. (...) [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de, bij besluit van 25 januari 2012 in stand gelaten, bij besluit van 19 juli 2011 aan [appellant sub 1] verleende verbouwingsvergunning op grond van artikel 2.2 van de Wabo moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning. Er is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wabo aangevraagd en de Verordening op het binnenwater 2010 bevat geen bepaling op grond waarvan een aanvraag krachtens de Verordening op het binnenwater 2010 tevens moet worden aangemerkt als een aanvraag om het verlenen van een omgevingsvergunning.

ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen ook de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voor zover het gaat om water in de gemeente Amsterdam, waarop de Verordening op het binnenwater 2010 ziet. De activiteit bouwen wordt gelet op artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo onder meer gereguleerd door het bestemmingsplan, waarbij gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro regels over het grondgebruik kunnen worden gesteld uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening. De regeling in de Verordening op het binnenwater 2010 is mede getroffen met het oog op een doelmatig gebruik van de ligplaatscapaciteit, de openbare orde en de vlotte en veilige doorvaart. Gelet op de verschillende motieven die aan de Verordening op het binnenwater 2010 en aan voormelde hogere regelgeving ten grondslag liggen, bevat de Verordening op het binnenwater 2010 in zoverre geen regeling ten aanzien van een onderwerp waarin door de genoemde hogere regelingen is voorzien. Voor zover de bepalingen in de Verordening op het binnenwater 2010 daarnaast zijn gegeven met het oog op de ordening en welstand is er wel een zekere overlap met de Wabo, de Woningwet en de Wro, maar dit leidt niet tot strijd tussen de Verordening op het binnenwater 2010 en deze wettelijke regelingen.

ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2879. De verordening is vastgesteld ter bevordering van een goed havenbeheer en bevat regels met betrekking tot de orde, veiligheid en het milieu van de haven en de omgeving van de haven, en de kwaliteit van de dienstverlening in de haven. Aan de Verordening en voormelde hogere regelgeving liggen derhalve verschillende motieven ten grondslag, zodat de Verordening geen regeling bevat ten aanzien van een onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien.

ABRvS 11-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2730. Vóór 8 december 2014 was in artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010 een woonboot gedefinieerd als een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet. In voormelde uitspraken van 16 april 2014 en 3 juni 2015 heeft de Afdeling overwogen dat uit deze definitie voortvloeiende dat de Verordening op het binnenwater 2010 niet van toepassing was op een woonboot ingeval die was aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet, welk begrip inmiddels is overgenomen in de Wabo. In voormelde uitspraken van 30 december 2015 en 13 januari 2016 heeft de Afdeling de Verordening op het binnenwater 2010 wel van toepassing geacht op objecten anders dan woonboten, hoewel deze objecten als bouwwerken in de zin van de Woningwet en de Wabo waren aan te merken. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de Verordening op het binnenwater 2010 geen bepaling bevatte waarin onder de Woningwet en de Wabo vallende objecten anders dan woonboten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 werden uitgesloten. In deze uitspraken heeft de Afdeling inderdaad bevestigd dat onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten wel van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 waren uitgesloten.

Met ingang van 8 december 2014 is de zinsnede "niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet" geschrapt uit artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010. Derhalve zijn onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten sinds die datum niet meer uitgesloten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010. Dit betekent dat ook de woonboot van [appellant] onder de Verordening op het binnenwater 2010 valt, hoewel het algemeen bestuur deze in het besluit van 27 oktober 2015 heeft aangemerkt als bouwwerk. Hieraan doen voormelde uitspraken van de Afdeling van na 8 december 2014 niet af. In die uitspraken ging het immers om besluiten van vóór 8 december 2014, zodat het oude recht van toepassing was.

#### **106) Artikel 5:26 Aanwijzingen ligplaats**

Vervallen

#### **107) Artikel 5:27 Verbod innemen ligplaats**

Vervallen

#### **108) Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken**

Provinciale vaarwegenverordeningen kennen veelal ook een dergelijke bepaling voor waterstaatswerken die bij hen in beheer zijn.

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

In 2007 is het woord "vaarten", dat in dit artikel werd gebruikt, maar nergens anders in de model-APV, vervangen door het woord "openbaar water", zoals ook in andere artikelen in de model-APV (ledenbrief Lbr.07/125).

#### **109) Artikel 5:29 Reddingsmiddelen**

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

#### **110) Artikel 5:30 Veiligheid op het water**

Het Binnenvaartpolitiereglement bepaalt aan welke verkeersregels de schippers van vaartuigen zich hebben te houden. Zij is dus uitsluitend gericht op de gebruikers van vaartuigen en niet op de overige gebruikers van het openbaar water.

Artikel 5:30 betekent dan ook een eigenlijke aanvulling op deze twee reglementen door in algemene zin, vergelijkbaar met de redactie van artikel 5 Wegverkeerswet 1994, hinder of gevaarlijk gedrag van de overige gebruikers te verbieden.

Voor de toelichting op de in het tweede lid genoemde hogere regelingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5:25.

#### **111) Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen**

Deze bepaling spreekt voor zich.

#### **112) Artikel 5:32 Crossterreinen**

Op het houden van auto- en motorsportevenementen, het crossen met auto's, motoren, bromfietsen e.d. al dan niet met een wedstrijd karakter zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Hierbij speelt mede een rol in hoeverre deze activiteiten al dan niet op een weg in de zin van de wegenverkeerswetgeving plaatsvinden.

#### *Afbakening*

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

Hieronder wordt aangegeven welke wettelijke regelingen zo al van toepassing kunnen zijn.

#### **1. Wegverkeerswet 1994 (WVW 1994) en APV**

Alvorens in te gaan op de vraag welke regelingen van toepassing kunnen zijn op het crossen op daarvoor - al dan niet legaal - ingerichte terreinen, willen wij eerst enige kanttekeningen plaatsen bij een verkeersrechtelijk aspect in verband met de leeftijd van de crossers.

Ingevolge artikel 110, tweede lid, van de WVW 1994 jo. artikel 5 van het Reglement rijbewijzen mogen bromfietsen slechts worden bestuurd door personen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Het verkeersrechtelijk regime is echter niet van toepassing, wanneer de bedoelde activiteiten zich afspelen op een terrein dat niet kan worden aangemerkt als een weg die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Op de vraag wanneer sprake is van een zodanige weg wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1:1 van de model-APV.

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. op de weg, als bedoeld in de WVW 1994, plaats vindt en een wedstrijd karakter heeft, is artikel 10 van de WVW 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan

deel te nemen. Dit verbod richt zich dus zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd..

Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de WVV 1994, dan kan artikel 5:32 van toepassing zijn. Artikel 5:32 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijd karakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht worden gesteld.

Indien artikel 5:32 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 2:25. niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 2:25.

Voor het organiseren van evenementen in het algemeen zijn in principe de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 2 "Toezicht op evenementen" van de model-APV van toepassing (art. 2:24 e.v.). De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid voorschriften geven omtrent het houden van zo'n evenement dan wel het evenement geheel verbieden. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen, die geen wedstrijd karakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten e.d.

## 2. Wet milieubeheer en APV

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

### *Wet milieubeheer*

De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (" Activiteitenbesluit").

In bepaalde gevallen moet een motor(sport)terrein worden aangemerkt als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer worden de inrichtingen opgesomd waarvoor krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer een vergunning vereist is. De regeling betreffende de motorterreinen is opgenomen in categorie 19 van het besluit. In categorie 19.1, onder g, worden genoemd: inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

In de nota van toelichting bij het besluit blijkt dat uit de omschrijving "gelegenheid bieden" is af te leiden dat elke inrichting of elk terrein, dat in enigerlei vorm is ingericht om de genoemde activiteiten mogelijk te maken, onder dit besluit valt.

Vervolgens vermeldt de nota van toelichting dat enige accommodatie evenwel nodig zal zijn voordat kan worden vastgesteld of sprake is van een dergelijke inrichting, bijvoorbeeld in de vorm van een begrenzing. Indien elke, al dan niet beoogde, begrenzing van de plaats waar de genoemde activiteiten zich afspelen ontbreekt, zal bezwaarlijk van een inrichting kunnen worden gesproken (bijvoorbeeld wanneer een aantal liefhebbers van modelvaartuigen regelmatig met elkaar hun bootjes laat varen op een grote plas of waterweg).

Op grond van artikel 8.2 van de Wet milieubeheer is het college bevoegd om op een aanvraag voor vergunning voor een motorterrein als bedoeld in categorie 19 te beslissen. Voor zover de terreinen, geen openbare weg zijnde, echter bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen, en de terreinen daartoe acht uren per week of meer zijn opengesteld, wordt de vergunning niet afgegeven door het college, maar door gedeputeerde staten (categorie 19.2).

Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de motieven van de Wet milieubeheer, zijnde de gevolgen voor het milieu of de bescherming van het milieu.

### *APV*

De regeling in de APV is van belang voor die terreinen die niet genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, bijvoorbeeld een terrein dat niet is

ingericht voor motorwedstrijden en -activiteiten en terreinen die hiervoor slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt.

In een gemeentelijke regeling met betrekking tot dit soort motorterreinen zal de werkingssfeer ten opzichte van de Wet milieubeheer in ieder geval moeten zijn afgebakend.

Bij een aanwijzingsbesluit kunnen alleen regels worden gesteld ter bescherming van de belangen die dit voorschrift dient. Behalve het belang van de openbare orde zijn dat milieubelangen en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.

In de in het tweede lid genoemde regels kan bepaald worden dat op het terrein slechts gecrost mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de aanwijzingen van KNAC, KNMV en MON; dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen c.q. aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en - eventueel - dat de crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben c.q. dat de vereniging er - ter voorkoming van ongelukken - zorg voor draagt dat toezicht door volwassenen wordt uitgeoefend indien van dat terrein gebruik wordt gemaakt.

### 3. Zondagswet

Krachtens artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet is het verboden op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan van het punt van verwekking hoorbaar is. Volgens het tweede lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen.

De training voorafgaand aan de motorcrosswedstrijd kan als deze voor publiek toegankelijk is, reeds aangemerkt worden als een openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.

### 4. Privaatrechtelijk optreden

Versillende gemeenten zijn er toe overgegaan een terrein waarvan zij eigenaar zijn aan te wijzen als terrein waarop de motorcrosssport beoefend kan worden. Veelal geschiedt dit om de overlast die wordt ondervonden als gevolg van het crossen in natuur- en bosgebieden te beperken.

Indien van gemeentewege een terrein ter beschikking wordt gesteld voor het crossen, rijst de vraag naar de eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeente voor ongevallen en andere schade. Daarbij gaan wij ervan uit dat het crossterrein niet een weg is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Is daarvan wél sprake, dan is het - behoudens ontheffing; zie de artikelen 10 en 148 WvW 1994 - eenvoudigweg verboden aldaar te "crossen".

Civielrechtelijk brengt het feit dat een terrein met goedvinden van de gemeente als crossterrein wordt gebruikt, voor haar de verplichting mee ervoor te zorgen dat geen gevaarlijke situaties te creëren zijn. Het ligt op de weg van de gemeente om het terrein aan te passen aan het doel waartoe het dient.

In het kader van de regels die het college kan stellen op basis van het tweede lid van artikel 5:32 kunnen bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen worden gesteld aan de gebruikers van het terrein of eisen als aangegeven in artikel 110 van de WvW 1994 jo artikel 5 van het Reglement rijbewijzen. Uitsluiting van aansprakelijkheid voor schade (ongevallen e.d.) kan de gemeente zoveel mogelijk beperken; bijvoorbeeld door een bord te plaatsen bij de ingang van het terrein waarop zijn aangegeven de voorwaarden waaronder van het terrein gebruik mag worden gemaakt (onder andere de waarschuwing, dat gebruikers van het terrein dit voor eigen risico gebruiken en de mededeling, dat de gemeente aansprakelijkheid afwijst voor ongevallen en andere schade als gevolg van crossen). Het plaatsen van een dergelijk bord wil overigens niet zeggen dat de gemeente gevrijwaard is van aansprakelijkheid.

Er is overigens nog een privaatrechtelijke mogelijkheid waardoor de gemeente aan haar zorgverplichting kan voldoen, namelijk door het sluiten van een gebruiks- of huurovereenkomst met de plaatselijke vereniging. De gemeente moet zich dan wel realiseren dat het desbetreffende terrein dan ook alleen ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van het crossen door leden van die vereniging.

#### *Jurisprudentie*

Wanneer in het kader van een evenement als bedoeld in de artikel 2.2.1 (oud) en 2.2.2 (oud) van de model-APV, op een crossterrein, zoals in deze bepaling bedoeld, motor(sport)activiteiten worden gehouden zijn er meerdere bevoegde organen in het spel. Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het evenement, waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en anderzijds de motor(sport)activiteiten, waarvoor het college het bevoegd gezag is. ARRS 3-6-1994, JG 95.0055 m.nt. A.B. Engberts, AB 1994, 602 m.nt. RMvM, Gst. 1995, 7006, 4 m.nt. EB.



Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. In casu geen schending van de zondagsrust, omdat het motorcrosssterrein buiten de bebouwde kom ligt. Pres. Rb. Utrecht 6-6-1995, JG 95 m.nt. A.B. Engberts, KG 1995, 292.

### **113) Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden**

Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, verstoring van wild e.d.

Verder worden natuurgebieden, parken e.d. steeds vaker door ruiters en fietsers/mountainbikers bezocht. Het komt nogal eens voor dat ruiters en fietsers/mountainbikers de speciaal voor hen aangewezen ruiter- of fietspaden verlaten. Deze gedraging levert gevaar en hinder op voor wandelaars en berokkent vaak ook schade aan flora en fauna.

Bij de vraag, welke maatregelen mogelijk zijn tegen het motorcrossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zgn. "wilde crossen" (op wegen en paden en "off the road") en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.

Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:33 van de model-APV van toepassing. De redactie van artikel 5:33 is aangepast overeenkomstig het systeem van artikel 5:32. Op grond van het eerste lid van artikel 5:33 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op grond van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan tevens regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

#### *Maatregelen*

Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het "wildcrossen" of overlastgevend ruiter- en fietsverkeer gaat het in feite om een meer algemeen vraagstuk: Welke maatregelen kunnen genomen worden om ter bescherming van het milieu en ter voorkoming van overlast gemotoriseerd verkeer, ruiter- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?

Een mogelijkheid om het weggebruik door de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbeperkende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving.

Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen (zie artikel 18 WVV 1994).

Volgens de WVV 1994 kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan indien deze maatregelen de veiligheid op de weg verzekeren, weggebruikers en passagiers beschermen, strekken tot het in stand houden van de weg en de bruikbaarheid van de weg waarborgen, de vrijheid van het verkeer waarborgen, strekken tot voorkoming of beperking van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade, strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden en tenslotte een doelmatig of zuinig energieverbruik bevorderen (artikel 2, eerste tot en met derde lid, WVV 1994). De WVV 1994 geeft derhalve ook mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen. Regulering van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden dient te geschieden op basis van de WVV 1994 door middel van een verkeersmaatregel. Hierbij moet het dan gaan om een regeling ten aanzien van het gebruik van wegen in de zin van de WVV 1994.

Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVV 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat met betrekking tot het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden. Indien er reeds een provinciale regeling bestaat inzake de beperking van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling - deels - strekt ter bescherming van dezelfde belangen, zal - althans indien een gemeente geheel of gedeeltelijk gelegen is in een "natuurgebied" als bedoeld in de provinciale verordening - de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening moeten worden afgebakend.

Maatregelen op basis van de Wegenwet/feitelijke sluiting en sluiting krachtens artikel 461 Wetboek van Strafrecht

- Ook langs feitelijke en privaatrechtelijke weg zou men kunnen komen tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit bepaalde natuurgebieden.

In de eerste plaats valt te denken aan het plaatsen van palen, klap- of draaihekjes bij de toegangen tot de in zo'n gebied gelegen wegen. De eigenaar van een weg zal men het recht tot het nemen van zodanige maatregelen niet kunnen ontzeggen.

Hoe zit dit echter als deze weg is aan te merken als een openbare weg in de zin der Wegenwet? Hiervoor zijn wij ingegaan op de beperkingen in het gebruik van een openbare weg als gevolg van het beperkt openbaar rechtskarakter van die weg. Openbare wegen in natuurgebieden zullen veelal - op grond van de gesteldheid van de weg of op grond van het gebruik dat van de weg pleegt te worden gemaakt - een zodanig beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ook ten aanzien van deze openbare wegen zal de eigenaar deze beperking feitelijk mogen realiseren door het plaatsen van klap- en draaihekjes, palen e.d. bij de toegangen tot die wegen en wel zodanig dat alleen voetgangers en fietsen vrij kunnen passeren. Aan deze handelwijze kleef een aantal bezwaren.

Deze handelwijze is in de eerste plaats niet toepasbaar ten aanzien van openbare wegen die niet een beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ingevolge het bepaalde in artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet dienen de rechthebbende en de onderhoudsplichtige dan alle verkeer over de openbare weg te dulden. Wij tekenen hierbij nog aan dat het gedeeltelijk - bij voorbeeld alleen voor gemotoriseerd verkeer - onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer niet mogelijk is (Kb 26 september 1955, AB 1956, blz. 357, m.nt. M. Troostwijk).

Ook is het volgens de Kroon niet mogelijk een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken om hem vervolgens weer onmiddellijk open te stellen voor bij voorbeeld voetgangers en fietsers (Kb 11 mei 1982, AB 1982, 378, m.nt. J.R. Stellinga). Een dergelijke maatregel kan wel door middel van een verkeersbesluit worden genomen, zoals hiervoor is beschreven.

Ook mag verwacht worden dat het onttrekken van een aantal in het buitengebied gelegen wegen aan het openbaar verkeer op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers.

Verder merken wij ten aanzien van het afsluiten van wegen door middel van hekjes en slagbomen nog op, dat de bereikbaarheid van bos- en natuurgebieden voor de brandweer en in verband met onderhoudswerkzaamheden zal verslechteren. Bovendien zullen slagbomen gemakkelijk geopend kunnen worden. Ten slotte is het plaatsen van hekjes, slagbomen en dergelijke een kostbare aangelegenheid.

- Men zou - in de tweede plaats - kunnen denken aan het plaatsen bij de toegangen tot de wegen in een bepaald natuurgebied van borden waarop de toegang voor motorvoertuigen en bromfietsen voor onbevoegden krachtens artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht wordt verboden: "Verboden toegang voor....; art. 461 Wetboek van Strafrecht".

Deze methode kan echter niet worden toegepast, indien het gaat om openbare wegen in de zin van de Wegenwet. Zie HR 21 juni 1966, NJ 1966, 416, mnt. W.F. Prins, OB 1967, XIV.3, nr. 26667, AB 1967, blz. 186, NG 1966, blz. 432, Verkeersrecht 1966, blz. 227, m.nt. R.J. Polak (Bromfietsverbod Sneek), en HR 23 december 1980, NJ 1981, 171, m.nt. Th.W. van der Veen, AB 1981, 237, NG 1981, blz. S63, m.nt, Verkeersrecht 1981, blz. 58, m.nt. J.J. Bredius (rijverbod Schiermonnikoog).

- Sommige gemeentebesturen hebben de volgende aanpak tot wering van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden overwogen:
  - a. onttrekking van de openbare wegen ("openbaar" in de zin van de Wegenwet) aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 e.v. van de Wegenwet voorgeschreven procedure; en aansluitend daaraan:
  - b. geslotenverklaring op privaatrechtelijke basis van de wegen in dat gebied voor (recreatief) gemotoriseerd verkeer, namelijk door het plaatsen van borden "Verboden toegang voor...., art. 461 Wetboek van Strafrecht".

Aan deze aanpak wordt om twee redenen de voorkeur gegeven:

- De Wegenwet zou zich er tegen verzetten dat wegen die voor al het verkeer openbaar zijn, ter behartiging van andere belangen dan verkeersbelangen bij verordening voor het gemotoriseerd verkeer gesloten zouden worden. Of deze opvatting juist is, is de vraag.
- Artikel 461 WvSr. is niet op openbare wegen van toepassing.

Ook de hier bedoelde aanpak stuit overigens op bezwaren, met name in die gevallen dat de wegen niet in eigendom zijn bij de overheid. De overheid is dan immers van de particuliere eigenaren afhankelijk, met name waar het de geslotenverklaring voor gemotoriseerd verkeer betreft. Bovendien is de toegankelijkheid van dergelijke wegen voor het publiek niet meer verzekerd, indien deze wegen eenmaal aan het openbaar verkeer zijn onttrokken. De particuliere eigenaar zou zijn weg immers ook voor alle publiek, dus ook voor voetgangers en fietsers, kunnen afsluiten. De overheid bezit dan geen

machtsmiddelen daartegen op te treden. Deze machtsmiddelen bezit zij wél ten aanzien van wegen die - zij het ook beperkt - voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn in de zin van de Wegenwet.

Zie de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 25 maart 1982, NG 1983 blz. S 145, AB 1983, 64, m.nt. Van der Veen (Helmond) en van 5 november 1982, Gst. 1983, 6745, 10, m.nt. J.M. Kan (Wittem). Blijkens deze uitspraken kan (en moet!) de gemeentelijke overheid de onderhouds- en de duldingsplicht van de eigenaar van een openbare weg met toepassing van bestuursdwang afdwingen, indien deze plicht wordt verzaakt.

Men kan - zoals hierboven reeds bleek - aan genoemde consequenties niet ontkomen door een weg slechts beperkt aan het openbaar verkeer te onttrekken, in die zin dat hij alleen openbaar zal zijn voor bepaalde categorieën verkeersdeelnemers. Bovendien, ook al zou een weg een beperkt openbaar rechtskarakter hebben, dan nog zou artikel 461 WvSr. waarschijnlijk niet toepasselijk kunnen zijn.

Hiervoor werd er reeds op gewezen dat de hele onttrekkingsprocedure tijdrovend is en dat de onttrekking op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers. Zou men de hier bedoelde methode toepassen, dan zou het in ieder geval noodzakelijk zijn voor de onttrekking aan het openbaar verkeer met de particuliere eigenaren duidelijke afspraken te maken en deze schriftelijk vast te leggen. Wij vermelden hier nog, dat de onttrekking van een openbare weg aan het openbaar verkeer onvoorwaardelijk moet geschieden en zonder tijdsbepaling (circulaire van de minister van verkeer en waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten, BS 1933, nrs. 203 en 245, WGB 1933, blz. 225).

#### *Verordening stiltegebieden*

Provinciale staten dienen op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer een verordening op te stellen die onder andere regels bevat inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. Deze verordening wordt de provinciale milieuverordening (PMV) genoemd en vervangt de oude verordeningen op grond van artikel 122 van de Wet geluidhinder.

Volgens de model-PMV is het onder meer verboden een aantal toestellen te gebruiken binnen het milieubeschermingsgebied. Het is ook verboden om met een motorvoertuig met draaiende verbrandingsmotor de openbare weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen en terreinen te verlaten.

Toertochten voor motorvoertuigen of een wedstrijd als bedoeld in artikel 24 van de WVV 1994 zijn niet toegestaan.

#### *Beperking gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden in relatie tot artikel 1 van de Grondwet*

De vraag rijst of het ontzeggen van de toegang tot een bepaald natuurgebied voor motorrijders en bromfietzers zich verdraagt met het antidiscriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet. Deze vraag werd aan de orde gesteld in een zitting van de kantonrechter te Harderwijk op 19 september 1985. De geverbaliseerde voerde aan dat het verbod "... discriminerend is ten aanzien van motorrijders, bromfietzers en hun duopassagiers. Terreinvagens, motoren met zijspan, auto's en vrachtwagens mogen van de onverharde wegen wel gebruik maken. De officier van justitie bestreed deze opvatting. Hij stelde dat het gemeentebestuur een keuze heeft gemaakt tussen de belangen van voetgangers en flora en fauna en de belangen van motorrijders en bromfietzers die zittend op hun voertuig van de natuur willen genieten."

De officier meende dat de belangen van flora en fauna en de belangen van voetgangers die hinder ondervinden van motorrijders, prevaleren boven de belangen van motorrijders. De kantonrechter schaarde zich achter de officier van justitie. Hij meende dat er geen sprake was van discriminatie van motorrijders en bromfietzers omdat hun bewegingsvrijheid niet verder dan noodzakelijk voor het doel dat het college voor ogen staat wordt beperkt.

De Rechtbank in hoger beroep en de Hoge Raad in cassatie hebben inmiddels de uitslag van de kantonrechter onderschreven (HR 19 mei 1987, AB 1988, nr. 216, APV Nunspeet).

#### *Jurisprudentie*

Wanneer wordt overgegaan tot het aanwijzen van een natuurgebied, waarbinnen gemotoriseerd verkeer verboden is, zoals in deze bepaling bedoeld, is het verstandig te bezien in hoeverre een overgangsregeling noodzakelijk is voor personen die - al dan niet bedrijfsmatig - met een motorvoertuig gebruik maken van dit natuurgebied. Vanwege het ontbreken van een overgangsregeling trof de Voorzitter van de ARRS een voorlopige voorziening, waarbij aan belanghebbende alsnog een tijdelijke ontheffing werd verleend. Vz. ARRS 30-8-1990, AB 1991, 432 m.nt. PCEvW, Gst. 1991, 6929, 7 m.nt. JT.

*Wijziging 2007*

*Lid 6 Lex silencio positivo*

Gezien de belangen die hier wordt beschermd: de rust en recreatie in natuurgebieden, lijkt het niet bijzonder wenselijk om hier een ontheffing van rechtswege in het leven te roepen en is daarvan afgezien.

**114) Artikel 5:34 Verbod vuur te stoken**

In deze toelichting wordt allereerst uitgebreid ingegaan op de wetgeving voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen, geregeld in artikel 10.2, eerste lid en artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

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

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen als geregeld in artikel 10.2, eerste lid en 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer

In de circulaire van 27 maart 2002 aan de provincies en gemeenten van het voormalig ministerie van VROM (Stcrt. 2002, 65) is aandacht besteed aan het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

*Voor welke afvalstoffen kan er een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer worden gegeven en wat is de reikwijdte van de wet?*

Uit de kamerbehandeling blijkt dat de ontheffing kan worden verleend voor de volgende zaken:

- vreugdevuren, zoals paas- en oudejaarsvuren.
- instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, in het kader van klein landschapsbeheer.

De minister gaf tegenover de Kamer voorts aan dat fruitsnoeihout en aardappelloof onder de ontheffing zouden kunnen vallen. Hij sprak in zijn algemeenheid over hout dat men van bomen of struiken aphaalt om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen. Ook riet zou ons inziens hieronder kunnen vallen. Voor welke gevallen er nog meer een ontheffing kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de lokaal specifieke situatie, bijvoorbeeld indien er sprake is van een heidegebied of specifieke beplanting. Op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer is het in ieder geval verboden ontheffing te verlenen voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Verder is het meeverbranden van allerlei afvalstoffen (banden, verf, afgewerkte olie) verboden.

Artikel 10.2 Wet milieubeheer ziet alleen toe op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit betekent dat, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, het verbrandingsverbod hierop niet van toepassing is. Hiervoor geldt namelijk een ander wettelijk regiem. De verbranding van afvalstoffen binnen een inrichting dient enerzijds te worden geregeld in de milieuvergunning of wordt anderzijds geregeld in een van de zogenaamde artikel 8.40-Besluiten, waarin algemene milieuregels zijn opgenomen voor homogene bedrijfs categorieën.

Tevens dient rekening gehouden te worden met de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk GFT-afval (groente-, fruit- en tuinafval) op grond van artikel 10.21 Wet milieubeheer. GFT-afval, afkomstig van huishoudens, dient in de eerste plaats door de burger te worden aangeboden aan de aangewezen inzameldienst. Het buitengebied wordt door gemeenten soms vrijgesteld van de inzamelplicht in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. In deze gevallen kan een ontheffing voor het verbranden van tuinafval worden gerechtvaardigd. Voor wat betreft stedelijke of bebouwde komgebieden, is het verlenen van een ontheffing minder gerechtvaardigd. Immers, de gemeente draagt zorg voor inzameling van huishoudelijk tuinafval en ook grof tuinafval, een ontheffing voor het verbranden van snoeihout, lijkt daarmee niet wenselijk.

Benadrukt dient te worden dat het aan het bevoegde gezag is om zelf invulling te geven aan het ontheffingenbeleid. Dit geldt zeker ook voor een absoluut verbrandingsverbod. Ook al geeft de Wet milieubeheer de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen, dit betekent niet dat een gemeente ook verplicht is dit te doen. Gemeenten kunnen dus – óók onder het regiem van de Wet milieubeheer – een absoluut stookverbod blijven hanteren. Het verdient aanbeveling om een absoluut stookverbod in een beleidsnota of milieubeleidsplan vast te leggen.

Het verdient sterk de aanbeveling om het ontheffingenbeleid schriftelijk vast te leggen in bijvoorbeeld beleidsregels. Op deze manier beschikt het bevoegde gezag over een duidelijk afwegingskader, op grond waarvan de beslissing om een ontheffing te verlenen kan worden gebaseerd.

*Welke voorschriften kunnen worden verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid Wet milieubeheer?*

Aan een ontheffing kunnen de volgende voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan het voorschrift dat:

- het stoken geen gevaar, schade of hinder mag opleveren voor de omgeving;
- de houder van de ontheffing tijdens de verbranding voortdurend ter plaatse aanwezig dient te zijn en zorg dient te dragen voor een goed brandend vuur, zodat zo min mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt;
- de verbranding niet mag plaatsvinden in de periode tussen zonsondergang en zonsopgang;
- verbranding slechts mag plaatsvinden met inachtneming van een bepaalde afstand tot bouwwerken;
- van de voorgenomen verbranding het hoofd van de afdeling milieuzaken van de dienst ... of zijn plaatsvervanger of de alarmcentrale van de regionale brandweer, ten minste één uur voor de verbranding telefonisch moet worden geïnformeerd (telefoon ...).

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

*Hoe kan het beste worden omgegaan met gevallen van bestrijding van bepaalde ziektes?*

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

*Kan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer voor onbepaalde tijd worden verleend?*

Nee, volgens het ministerie van I&M hangt de beantwoording van deze vraag samen met het karakter van de ontheffing. Het gaat om een ontheffing van een wettelijk verbod of een uitzondering op de regel. Het verlenen van een ontheffing voor onbepaalde tijd verhoudt zich hiermee per definitie niet. Het zou daarmee een soort vergunningstelsel worden. Een ontheffing zal derhalve altijd voor een bepaalde tijd verleend moeten worden. De precieze omvang voor een bepaalde tijd is onder andere afhankelijk van de invulling van het in artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer opgenomen criterium. Na verloop van tijd kunnen er bijvoorbeeld mogelijkheden komen om de betreffende afvalstoffen op een hoogwaardiger wijze te verwerken in plaats van te verbranden. Tevens is de looptijd van de ontheffing afhankelijk van de formulering van de ontheffing zelf. Naarmate bijvoorbeeld de tijdsperiode waarin verbrand mag worden exacter in de ontheffing staat geformuleerd (bijvoorbeeld twee keer veertien dagen in de nader omschreven periode, bijvoorbeeld het snoeiseizoen met melding aan de gemeente) is het volgens I&M denkbaar dat een ontheffing voor maximaal drie jaar wordt verleend. Als de periode niet exact staat omschreven, stuit een dergelijke looptijd van een ontheffing op bezwaren. Er zijn dus verschillende mogelijkheden voor de duur van een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer. Variërend van bijvoorbeeld een ontheffing per keer tot een jaarlijkse ontheffing tot een ontheffing voor een periode van drie jaar. Gemeenten hebben dus de beleidsvrijheid om zelf de duur van een ontheffing te bepalen.

*De aanvullende werking van artikel 5:34 Model-APV*

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

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

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

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

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

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

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

Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op grond van artikel 5:34 model-APV. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op grond van artikel 5:34 model-APV kan in dit geval namelijk nooit worden verleend wegens strijd met de Wet milieubeheer. De aanvraag voor een ontheffing op grond van artikel 5:34 model-APV hoeft daarom niet in behandeling te worden genomen. De grondslag hiervoor is artikel 4:5 Awb.

#### *Uitzonderingen artikel 5:34 model-APV*

In het tweede lid is een aantal uitzonderingen opgenomen op het verbod in het eerste lid. Hierbij zijn de volgende punten van belang. In de eerste plaats valt verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren – waarbij geen afvalstoffen worden verbrand –, zoals terrashaarden en vuurkorven of vuur voor koken, bakken en braden niet onder het nieuwe regiem van de Wet milieubeheer. Er is immers geen sprake van het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Vervolgens mag er geen sprake zijn van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving. Vooral binnen de bebouwde kom kunnen klachten ontstaan over overlast of hinder door met name terrashaarden en vuurkorven. De aanhef van het tweede lid biedt dus een handvat om handhavend op te treden.

De uitzonderingen betreffen een aanvulling op hogere regelgeving. Lid 1 regelt namelijk het aanleggen, stoken of hebben van vuur, maar in de genoemde uitzonderingsgevallen is geen sprake van het verbranden van afvalstoffen. De gemeentelijke wetgever regelt dus een bepaalde materie (verbranden) vanuit eenzelfde motief (namelijk een milieumotief: het voorkomen van overlast of hinder) als de hogere regelgever, maar beperkt zich daarbij tot gedragingen die niet of nog niet worden bestreken door de hogere regelgeving (namelijk het verbranden van niet-afvalstoffen buiten inrichtingen).

Normaal gesproken is de afbakening tussen de Wet milieubeheer en de model-APV helder, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Daar waar de Wet milieubeheer of hierop gebaseerde regels of voorschriften in een onderwerp voorzien, is geen ruimte voor de model-APV.

## **AFDELING 9 VERSTROOIING VAN AS**

Bij de algehele herziening van de model-APV in 2002 is deze afdeling hernummerd van 5.6 (nieuw). Reden hiervoor was de al eerdere vervallenverklaring van afdeling 5.6 (oud) over Straatnaamborden, huisnummer e.d. Bij ledenbrief van 25 maart 1995, lbr. nr. 95/35, heeft de VNG een modelverordening straatnaamgeving en huisnummering uitgebracht. De oude afdeling 5.7 ging over Gevonden voorwerpen en is vervallen door de inwerkingtreding van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (artikel 5:5 B.W en volgende) in 1992.

### **115) Artikel 5:35 Begripsomschrijving**

Volgens de Wet op de lijkbezorging kunnen verstrooiingen door of op last van de houder van een crematorium of de houder van een plaats van bijzetting alleen plaatsvinden op het terrein dat daartoe permanent is bestemd. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de as op open zee verstrooid wordt. Zie verder voor een uitgebreide toelichting Ledenbrief 97/232 omtrent het verstrooien van crematieas.

### **116) Artikel 5:36 Verboden plaatsen**

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

Als burgemeester en wethouders een vergunning hebben verleend voor een permanent voor asverstrooiing bestemd terrein, dan zal dat terrein vrijwel altijd op een begraafplaats of bij het crematorium liggen. Doorgaans is voor gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria rond de mogelijkheden voor asverstrooiing het een en ander geregeld in beheersverordeningen. De regelingen daarin maken deel uit van het algehele beleid rond de begraafplaats. Het openstellen van de begraafplaats en het crematoriumterrein voor incidentele verstrooiing zou daarin verstrend kunnen werken.

De begraafplaats en het crematoriumterrein zijn expliciete voorbeelden van terreinen waar het vanuit een oogpunt van beheer bezwaarlijk kan zijn om incidenteel as te verstrooien. Zo zijn er wellicht meer. Onder "volgende plaatsen" kan de gemeente, uiteraard gemotiveerd, plaatsen invullen waarvan zij zegt dat het niet wenselijk is dat daar as wordt verstrooid, hieronder begrepen het openbare water of delen daarvan.

Het is mogelijk dat het op bepaalde terreinen (vanwege daar te houden evenementen bijvoorbeeld) slechts tijdelijk onwenselijk is om as te verstrooien. Daarom is een mogelijkheid opgenomen voor burgemeester en wethouders om in die gevallen een terrein tijdelijk, in verband met die bijzondere omstandigheden, te onttrekken aan de mogelijkheid om er as op te verstrooien.

Als variant voor het opgenomen artikel in de model-APV kan gekozen worden voor een bepaling waarbij juist wordt aangegeven waar het verstrooien van as is toegestaan. Vanzelfsprekend vraagt de invulling van dit alternatief op een zelfde zorgvuldige benadering als het hierboven genoemde artikel.

### **117) Artikel 5:36 Verboden plaatsen**

1. Incidentele asverstrooiing is verboden op andere plaatsen dan op:  
...  
...  
...
2. Het college kan een besluit nemen waarin de plaatsen genoemd in het eerste lid voor een bepaalde termijn worden onttrokken aan de mogelijkheid voor asverstrooiing.
3. Het college kan op verzoek van de nabestaande die zorgdraagt voor de asbus op grond van bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van het verbod voor het verstrooien op andere plaatsen dan op de plaatsen genoemd

#### *Vierde lid Lex silencio positivo*

Dit soort ontheffingen zijn zeldzaam en er zijn doorgaans emoties van nabestaanden in het geding. Het is daarom mogelijk en wenselijk dat er snel en tijdig wordt beslist. Om die reden is ervoor gekozen hier wel een lex silencio positivo op te nemen. De gemeenteraad kan hier een andere afweging maken.

### **Artikel 5:37 Hinder of overlast**

Het verstrooien van as is een emotionele gebeurtenis. Zowel voor nabestaanden als voor omstanders die ermee worden geconfronteerd. Het is daarom van belang dat omstanders geen hinder ondervinden van de activiteit op zich en van de as die na de activiteit wordt achtergelaten.

Een typerend voorbeeld is het verstrooien van as in de nabijheid van een groep mensen, terwijl er een stevige bries die kant uitwaait. Dit levert vanzelfsprekend een onwenselijke situatie op.

Ook tot enige tijd na de verstrooiing kan as, bijvoorbeeld op de hiervoor aangegeven wijze, hinder opleveren voor omstanders. Daar moet tijdens het verstrooien rekening mee worden gehouden. Dit kan door de as bijvoorbeeld over een groter oppervlak te verspreiden, zodat deze eerder in de bodem wordt opgenomen. Een ander voorbeeld in dit geval is het verstrooien vanaf een gebouw of vanaf een balkon. Er zijn genoeg situaties denkbaar waarin dit hinder oplevert voor het publiek.

Overigens is uit de toelichting bij de wijziging van de Wet op de Lijkbezorging van 26 maart 1998 af te leiden dat het waarnemen door omstanders van de handeling op zich geen hinder oplevert. Door de wet op het punt van asverstrooiing te verruimen heeft de wetgever bewust aanvaard dat het publiek geconfronteerd kan worden met incidentele verstrooiing.

## **HOOFDSTUK 6 STRAF-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Algemene toelichting**

Gelet op het belang van effectieve handhaving van de APV-voorschriften en de vraag van gemeenten naar meer informatie op dit punt (zoals bleek uit de enquête van SGBO in 2001), is hier een algemene introductie opgenomen over bestuurlijk toezicht, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

#### *Handhaving algemeen*

Handhaving is elke handeling die erop gericht is de naleving door anderen van rechtsregels te bevorderen. De belangrijkste redenen voor een goede handhaving zijn in het kort de volgende.

Door een goede handhaving zal de overheid uiteindelijk in steeds grotere mate het door haar beoogde doel bereiken. Door handhaving kan de achteruitgang van de kwaliteit van de samenleving worden tegengegaan. De rechtszekerheid en de gelijke behandeling van burgers dienen te worden gewaarborgd. Dit kan door een goed handhavingsbeleid te voeren. De relatie van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid met handhaving wordt verder uitgediept. De geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders zullen het ambtelijk en maatschappelijk draagvlak vergroten.

Handhaving kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk zijn. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een opsomming van de aan het bestuursorgaan toekomende dwangmiddelen en de regels die bij de toepassing van de dwangmiddelen in acht genomen moeten worden. Hierna worden deze dwangmiddelen en regels toegelicht. Ook is er een korte introductie tot de strafrechtelijke handhaving opgenomen.

#### *Strafrechtelijke handhaving*

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

Op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Op grond van deze algemene politietaak, alsmede op grond van de last die in de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering aan de aldaar genoemde ambtenaren wordt gegeven om strafbare feiten op te sporen, kunnen opsporingsambtenaren onderzoek doen. Een opsomming van de daarbij te hanteren methoden ontbreekt. Algemene opsporingsmethoden zijn niet in het Wetboek van Strafvordering geregeld. Er zijn wel bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld. Dit zijn observatie, infiltratie, de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, het onderzoek doen in een besloten plaats zonder toestemming van de rechthebbende, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het onderzoek van telecommunicatie en het stelselmatig volgen of waarnemen.

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



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

#### *Bestuursdwang, dwangsom en gedogen*

De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het feitelijk handelen omvat onder meer: het doen wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is dus zuiver gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie. Dit heeft dus een herstellende werking en heet daarom "reparatoire sanctie" of in termen van de Awb: een herstelsanctie (art 5:2, eerste lid onder b).

Onder overtreding van een voorschrift wordt verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art 5:1, eerste lid Awb). Daaronder valt dus ook het niet nakomen van voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld geluidsvoorschriften bij een milieuv vergunning.

In artikel 5:32 van de Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, ook bevoegd is om een dwangsom op te leggen. Het opleggen van een dwangsom is een middel om de overtreder door het opleggen van een last om te betalen, te bewegen de overtreding te beëindigen. Bijna vanzelfsprekend hoort hier de vraag bij welk instrument het geschiktst is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken. Deze vraag zal steeds beantwoord moeten worden aan de hand van feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. De wet laat zich hier niet over uit. Wel is in artikel 5:6 van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan geen herstelsanctie oplegt zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.

Met andere woorden: een combinatie van bestuursdwang met last dwangsom is niet mogelijk.

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

Het kan een keuze zijn van het bestuursorgaan om niet over te gaan tot handhaven. De met de wet strijdige situatie wordt dan gedoogd. Is een bestuursorgaan op de hoogte van de overtreding, maar wordt er geen actie genomen, dan is er sprake van passief gedogen. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid, geen absolute verplichting. Een gemeente heeft dus de mogelijkheid om het belang van de handhaving door middel van bestuursdwang af te wegen tegen andere belangen, zoals de mogelijkheid om een andere bestuursrechtelijke sanctie in te zetten of over te gaan tot het gedogen. Deze vrijheid is echter betrekkelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat. Bijvoorbeeld: ABRS 22 maart 2001, BR2001/778, Dwangsom Camping Nunspeet. Enkel in geval van bijzondere omstandigheden kan van handhavend optreden worden afgezien. Het is goed dit te beseffen. Indien er namelijk een veelheid aan regelgeving binnen een gemeente bestaat, en de gemeente wordt op handhaving van die regels aangesproken, is zij in beginsel dus verplicht hier gevolg aan te geven. De handhaafbaarheid speelt dus een grote rol bij het opstellen van regels. Een duidelijk handhavingbeleid is hierbij eveneens onontbeerlijk. Zeker als er een handavingsachterstand moet worden ingelopen, is het van groot belang om in het handavingsbeleid vast te leggen hoe de prioriteiten zijn bepaald.

#### *Bestuursrechtelijk instrumentarium gemeenten*

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

Bij de herstelsancties gaat het om de last onder bestuursdwang [is voor gemeenten geregeld in artikel 125 Gemeentewet juncto artikel 5.21 Awb] en de last onder dwangsom [artikel 5:31d Awb]. Deze sancties kunnen alleen worden ingezet in situaties waarin herstel daadwerkelijk mogelijk is, zoals het terugbrengen van een bouwwerk in de oorspronkelijke staat. Het intrekken van een begunstigend besluit (vergunning, ontheffing, subsidie) is een voorbeeld van een herstelsanctie die vaak gevoeld wordt als een punitieve sanctie. De meeste normen uit de APV die verloederingsfeiten en onveiligheidsgevoelens van burgers moeten tegengaan lenen zich niet voor handhaving via dwangsom of bestuursdwang. Of het herstel is feitelijk niet mogelijk (denk aan geluidsoverlast), óf het herstel zélf, dan wel de controle daarop, leveren problemen op (denk aan een last onder dwangsom tot het niet meer voortijdig plaatsen van vuilniszakken op straat, die wekelijks gecontroleerd zou moeten worden).

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

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

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend of door het college, of door de burgemeester, namelijk indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels die de burgemeester uitvoert.

Tegen de boeteoplegging kan conform de rechtsgang van de Awb bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De boete dient door een bestuurlijk toezichthouder in dienst van de gemeente te worden opgelegd, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. Mandateren van deze bevoegdheid aan particuliere toezichthouders is niet toegestaan. Veel overtredingen in het publieke domein worden gepleegd door daders van wie de identiteit niet bekend is. Om een voorziening te treffen voor deze zogenaamde "anonieme daderproblematiek" wordt gekozen voor aansluiting bij het wetsvoorstel Wet op de uitgebreide identificatieplicht: toezichthouders in het publiek domein krijgen de bevoegdheid de identificatie van de betrokkene te vorderen. De eis dat de toezichthouder tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, complementeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet voldaan worden aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als buitengewoon opsporingsambtenaar en hiervan een proces-verbaal opmaken.

De opbrengsten van de boeten komen toe aan de gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de incasso en de registratie van opgelegde boeten (daarbij kunnen ze eventueel externen, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau, inschakelen).

In gemeenten waar gekozen wordt voor invoering van de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de kleine ergernissen het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Daarbij zal de lijn zijn dat waar gekozen is voor bestuurlijke beboeting, de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan kleine ergernissen en het bestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd om, waar nodig, strafrechtelijk op te treden tegen de overtreding van de APV-normen.

#### *Strafrechtelijk instrumentarium gemeenten*

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

Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen waarmee aan personen die overtredingen begaan een geldboete kan worden opgelegd. De te bestraffen overtredingen staan vermeld in de OM-

beleidsregels voor de (bestuurlijke)strafbeschikking overlast en zien op lichte (aan de APV en afvalstoffenverordening gerelateerde) overlastfeiten Zij komen in feite overeen met de te beboete feiten op grond van de wet bestuurlijke boete overlast.

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

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

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

### **Artikel 6:1 Strafbepaling**

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Deze straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt € 380 en van de tweede categorie € 3800. Het is overigens uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de gemeenteraad gekozen boetecategorie. Hierbij dient de rechter op grond van artikel 24 WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het algemeen geldende minimum van de geldboete bedraagt € 3 (artikel 23, tweede lid, WvSr).

De Gemeentewet heeft aan de gemeenteraad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste óf de tweede categorie. De gemeenteraad heeft daarbij de ruimte om binnen de verordening onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. Uiteraard kan in de APV ook worden gekozen voor een enkele strafmaat. De gemeente verliest dan echter de mogelijkheid om scheiding aan te brengen tussen lichte en zwaardere overtredingen. Het is niet mogelijk om van de indeling in boetecategorieën af te wijken, bijvoorbeeld door een maximumboete van euro 1000,00 te stellen.

#### *Strafbaarheid rechtspersonen*

Op grond van artikel 91 jo. artikel 51 WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van gemeentelijke strafbepalingen. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naasthogere categorie "indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat" (artikel 23, zevende en achtste lid WvSr). Dat betekent dat voor overtredingen van de APV door een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid heeft een boete van de derde categorie op te leggen € 7 600).

#### *Uitgangspunten bij een keuze tussen de tweede en de eerste geldboetecategorie*

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

- a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de overtredingen die de gemeenteraad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens dient er bij de vaststelling van de strafhoogte rekening te worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere bestraffing verdienen. Het komt nog wel eens voor dat de rechter er behoefte aan heeft, voor bijvoorbeeld bepaalde baldadigheidsdelicten - waarop in het algemeen een zware straf niet past - met het oog op de algemene preventie, een zwaardere straf op te leggen. Desondanks blijft het gewenst om na te gaan welke overtredingen in de eigen gemeentelijke verordeningen in aanmerking komen voor onderbrenging in de eerste categorie.

- b. Op milieuovertredingen, met name overtredingen die ook door rechtspersonen kunnen worden gepleegd, wordt veelal een boete van tweede categorie gesteld.
- c. Indien aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de gemeenteraad kiest voor een geldboete van de eerste categorie indien de provinciale regelgever daar ook voor heeft gekozen. Een voorbeeld. In een provinciale landschapsverordening is het verboden om zonder vergunning buiten de bebouwde kom op of aan onroerend goed commerciële reclames aan te brengen of te hebben. In een APV is, uit hoofde van hetzelfde motief, eenzelfde verbod opgenomen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Zou nu overtreding van het provinciale voorschrift worden bedreigd met een geldboete volgens de eerste categorie, terwijl op overtreding van het gemeentelijk voorschrift een geldboete is gesteld volgens de tweede categorie, dan zouden voor identieke gedragingen verschillende maximumstraffen gelden (€ 380 buiten de bebouwde kom; € 3800 binnen de bebouwde kom). Overigens staat het de gemeenteraad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.
- d. Indien de gemeenteraad aanvullend optreedt ten opzichte van een rijksregeling, kan net als bij de provincie als uitgangspunt worden genomen dat het Rijk wordt gevolgd bij de keuze van de boetecategorie. Zo zijn in elke APV wel bepalingen opgenomen die een aanvulling zijn op overtredingen waar Boek III WvSr een boete van eerste categorie op stelt. Het betreft veelal artikelen die beogen overlast en baldadigheid tegen te gaan. De volgende model-APV-bepalingen kunnen worden aangemerkt als een dergelijke aanvulling.
  - 1. De artikelen 2:47 tot en met 2:50, voorschriften die baldadigheid en overlast beogen tegen te gaan. Dit zijn aanvullingen op de artikelen 424 WvSr (baldadigheid op of aan de weg) en 426 bis WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen).
  - 2. Artikel 4.1.7 (nu 4:6) is een aanvulling op artikel 431 WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

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

#### *Medebewindvoorschriften*

In bijzondere wetten wordt aan gemeenten vaak de bevoegdheid gegeven of de verplichting opgelegd om nadere voorschriften vast te stellen. Ook de strafbaarstelling van de overtreding van deze gemeentelijke voorschriften is veelal in deze wetten opgenomen. De opsomming in het eerste en tweede lid van dit artikel bevatten dan ook geen in deze verordening opgenomen voorschriften, op overtreding waarvan straf is bedreigd in de bijzondere wet. Dat betreft alleen artikel 2:6) Overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in de artikelen 437 en 437ter van het WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie).

#### *Hechtenis?*

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

Op overtreding van de in het tweede lid van dit artikel genoemde - in de eerste geldboetecategorie ingedeelde - bepalingen, is echter geen hechtenis gesteld, omdat het hier lichte overtredingen betreft.

#### *Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften*

Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1:4 van de model-APV gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:4, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

#### *Wabo*

De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg (artikel 2:11) en voor het vellen van houtopstanden (artikel 4:11) vallen bij inwerkingtreding van de Wabo onder de Wabo. Zie resp. artikel 2.2, eerste lid onder d en onder g van de Wabo. Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg (artikel 2:10) kan neerkomen op het opslaan van roerende zaken als bedoeld in artikel 2.2 onder j en k van de Wabo, bijvoorbeeld als het gaat om de opslag van puin of bouwmaterialen in containers. Een ontheffing daarvoor valt dan onder de Wabo en wordt aangemerkt als een omgevingsvergunning. Artikel 2.3 van de Wabo verbiedt het handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2:10, 2:11 of 4:11 model-APV. Via artikel 5.4 van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is de Wet economische delicten van toepassing op handelen zonder of in strijd met deze drie vergunningen. De strafbepalingen van de APV zijn er dus niet op van toepassing.

Let op: artikel 6:1 van de model-APV zelf verandert als gevolg van de Wabo niet, want daarin staan geen artikelen genoemd die onder de strafbepalingen vallen; de gemeenteraden moeten dat zelf invullen. In de opsomming van artikelen in lid 1 en lid 2 moeten de gemeenteraden er wel op letten dat de artikelen 2:11 en 4:11 worden geschrapt en bij artikel 2:10 het vierde lid wordt uitgezonderd.

#### *Jurisprudentie*

Aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en art. 426 WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen) door gemeentelijke voorschriften (artikel 2.4.7 tot en met 2.4.10) zijn toelaatbaar (HR 26 februari 1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven)).

Het staat de gemeentelijke wetgever vrij aanvullende regelen te geven tot het tegengaan van hinderlijke geluiden. Artikel 4.1.7 APV is een toegestane aanvulling op artikel 431 WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord) (HR 26 oktober 1954, NJ 1954, 779 (APV Amsterdam)).

#### **Artikel 6:2 Toezichthouders**

In dit artikel worden de toezichthouders aangewezen overeenkomstig aanbeveling 60 van de “100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever” (VNG, 2011). De basis voor deze bevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb. In dit hoofdstuk zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften. Afdeling 1 van dit hoofdstuk geeft regels voor het toezicht. Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Wetboek van Strafvordering ontlenen is een nadere regeling in de APV niet (meer) nodig. De aanwijzing als toezichthouder in de APV is de grondslag voor het hebben van opsporingsbevoegdheid. Zie verder de toelichting onder het kopje Opsporingsambtenaren.

#### *Aanwijzen toezichthouders*

Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb). De aanwijzing van toezichthouders kan derhalve in de APV plaatsvinden. Een deel van de toezichthouders wordt in de APV zelf aangewezen (dit is noodzakelijk indien een toezichthouder tevens opsporingsbevoegdheden dient te krijgen. Zie de toelichting hierna onder opsporingsambtenaren). Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen.

Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voor zover zij bij of krachtens een bijzondere wet als zodanig zijn aangewezen. Artikel 2 van de Politiewet, dat een algemene omschrijving van de politietaak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel.

Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren.

Een toezichthouder dient zich, indien gevraagd, te kunnen legitimeren (artikel 5:12 Awb). Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het in artikel 5:12, derde lid, van de Awb genoemde model van het legitimatiebewijs is vastgesteld bij de Regeling model legitimatiebewijs toezichthouders Awb (Stcrt. 2000, 131). Deze regeling bevat geen echt model, maar een opsomming van alle elementen die in ieder geval op het legitimatiebewijs moeten zijn opgenomen en een voorbeeld van een legitimatiebewijs.

#### *Het evenredigheidsbeginsel*

In artikel 5:13 Awb is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheid slechts uitoefenen voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Een

toezichthouder kan derhalve niet te allen tijde gebruik maken van alle bevoegdheden die in de Awb standaard aan toezichthouders worden toegekend. Steeds zal de afweging gemaakt moeten worden of het voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is de aard van het voorschrift op de naleving waarvan een toezichthouder moet toezien.

#### *Bevoegdheden toezichthouder*

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

Op basis van artikel 5:15 Awb is een toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. "Plaats" is daarbij een ruim begrip en omvat niet alleen erven en andere (bedrijfs)terreinen, maar ook (bedrijfs)gebouwen. Dat de Awb een uitzondering maakt voor het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner vloeit voort uit het in artikel 12 van de Grondwet vastgelegde "huisrecht". Op grond hiervan is voor het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner steeds een grondslag in een bijzondere wet vereist. Voor de handhaving van gemeentelijke verordeningen is de basis voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner gelegd in artikel 149a van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel kan aan toezichthouders deze bevoegdheid worden toegekend, indien het gaat om het toezicht op de naleving van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. In artikel 6.3 van de model-APV wordt deze bevoegdheid aan toezichthouders toegekend. In de Algemene wet op het binnentreden (Awbi) zijn de vormvoorschriften gegeven die bij het binnentreden van een woning in acht genomen moeten worden. In de toelichting op artikel 6.3 van de model-APV zal nader op de Awbi worden ingegaan.

De bevoegdheid tot het betreden van plaatsen houdt niet tevens in de bevoegdheid tot het doorzoeken van die plaatsen. De Awb geeft toezichthouders dus niet de bevoegdheid om willekeurig kasten, laden en andere bergplaatsen te openen. In gevallen waarin die bevoegdheid niettemin noodzakelijk is, dient deze te worden verschaft door de bijzondere wetgever.

Artikel 5:16 Awb geeft de toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Op grond van artikel 5:20 Awb is een ieder ook verplicht deze inlichtingen te verstrekken, behoudens een aantal uitzonderingen dat terug te voeren is op het beroepsgeheim.

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

#### *Bijzondere wetten*

Bijzondere wetten die de raad bevoegd verklaren of verplichten tot het maken van verordeningen, kunnen op het punt van de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren een eigen regeling bevatten. Die aanwijzing heeft doorgaans tot gevolg dat de aangewezen ambtenaar bepaalde (toezicht)bevoegdheden krijgt.

Zo heeft de aanwijzing als bedoeld in artikel 18.4, derde lid, van de Wet milieubeheer (Wm) tot gevolg dat de aangewezen ambtenaar de bevoegdheid van artikel 18.5 van de Wm het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen verkrijgt.

Ook in artikel 100 van de Woningwet is aan toezichthouders de bevoegdheid toegekend om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoners.

In bijzondere wetten kan van de bepalingen van de Awb worden afgeweken.

#### *Toezicht en opsporing*

De meeste bepalingen van de model-APV bevatten ge- en verboden. Op de naleving hiervan dient te worden toegezien en bij overtreding dient te worden opgetreden. Dit kan op twee manieren gebeuren: bestuursrechtelijk - door onder andere het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom - en strafrechtelijk. Voor beide vormen van handhaving dienen personen te worden aangewezen met toezichthoudende respectievelijk opsporingsbevoegdheden. Alleen voor de aanwijzing van de toezichthouders is een bepaling opgenomen in de model APV. De opsporingsambtenaren worden aangewezen in de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv).

Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is van belang, aangezien er een onderscheid bestaat, zowel naar inhoud als naar de voorwaarden waaronder zij op grond van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op de naleving geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van overtreding van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het bestuur de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen. Indien mocht blijken dat in strijd met het voorschrift wordt gehandeld, hoeft dit ook niet automatisch te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Het hanteren van bestuursrechtelijke middelen zoals het intrekken van de vergunning of het toepassen van bestuursdwang vormen in veel gevallen een meer passende reactie.

Ook al is de uitoefening van het toezicht niet gebonden aan het bestaan van vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden, toch kan hiervan wel blijken bij het toezicht. Op dat moment wordt de vraag naar de verhouding tussen de toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden van belang, in het bijzonder wanneer beide bevoegdheden in dezelfde persoon zijn verenigd. Beide bevoegdheden kunnen naast elkaar worden toegepast, zolang gezorgd wordt dat de bevoegdheden die samenhangen met het toezicht en de bevoegdheden die samenhangen met de opsporing worden gebruikt waarvoor ze zijn toegekend. Op het moment dat toezicht overgaat in opsporing is het derhalve zaak er voor te zorgen dat de waarborgen die aan de verdachte toekomen in het kader van de opsporing in acht worden genomen.

De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.

- Toezicht heeft betrekking op de naleving van de voorschriften die tot burgers en bedrijven zijn gericht en heeft vaak preventieve werking. Opsporing dient gericht te zijn op strafrechtelijke afdoening.
- Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt derhalve genormeerd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De opsporing wordt geregeld in het WvSv.

#### *Opsporingsambtenaren*

In de artikelen 141 en 142 WvSv worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). Dit geldt onder andere voor de ambtenaren van de regiopolitie. Artikel 142 betreft de buitengewone opsporingsambtenaren die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid).

Op basis van artikel 142, lid 1, onder c, WvSv hebben de volgende - voor de APV relevante - personen opsporingsbevoegdheid:

- personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast en
- personen die bij verordening zijn belast met het toezicht op de naleving van die verordening, een en ander voor het die feiten betreft en die personen zijn beëdigd.

Tot de eerste groep behoren bijvoorbeeld ambtenaren van bouw- en woningtoezicht. De grondslag van de opsporingsbevoegdheid ligt in de Woningwet.

De tweede groep betreft de toezichthouders die in de gemeentelijke verordeningen als zodanig worden aangewezen. De aanwijzing dient in de APV te geschieden aangezien artikel 142, eerste lid, sub c, WvSv geen delegatie van de aanwijzingsbevoegdheid toestaat. Tot deze groep behoren bijvoorbeeld milieu en parkeerwachters, belast met het toezicht op de desbetreffende autonome bepalingen in de APV.

Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het WvSv ontleen, is een nadere regeling in de APV niet mogelijk. De aanwijzing als toezichthouders in de APV is de grondslag voor de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar. De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren beperkt zich tot die zaken waarvoor zij toezichthouder zijn. De personen die op grond van dit artikel worden aangewezen, dienen op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar aan de volgende voorwaarden te voldoen:

1. zij dienen te voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid;
2. zij dienen te zijn beëdigd door het College van Procureurs Generaal (volgens art. 18, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar).

De akte van beëdiging bevat een aantal gegevens met betrekking tot de buitengewoon opsporingsambtenaar, waaronder in ieder geval de feiten tot de opsporing waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt. De akte wordt op naam van de desbetreffende ambtenaar gesteld en na de beëdiging aan hem uitgereikt. De akte wordt voor vijf jaar afgegeven. Hierna kan hij worden verlengd, mits de ambtenaar nog voldoet aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid.

### *Gemeentelijke verordeningen en opsporing*

Aan opsporingsambtenaren kan op grond van artikel 149a van de Gemeentewet, met inachtneming van de Awbi, de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen worden verleend (zie verder de toelichting bij artikel 6.3). Hun overige opsporingsbevoegdheden ontleen zij aan het WvSv. De gemeenteraad heeft hiernaast niet de bevoegdheid om andere opsporingsbevoegdheden te creëren. Ingevolge artikel 1 WvSv mag bij gemeentelijke verordening geen regeling worden gegeven omtrent de opsporing of het bewijs van de in die verordening strafbaar gestelde feiten.

Ook in een aantal bijzondere wetten worden opsporingsambtenaren aangewezen. Dit is met name van belang voor de medebewindvoorschriften die in deze verordening zijn opgenomen. Een speciale regeling geldt voor de op de artikelen 437 en 437ter van het WvSr gebaseerde en in afdeling 2.5 opgenomen bepalingen ter bestrijding van heling van goederen opgenomen voorschriften. De in de artikelen 551 en 552 van het WvSv geregelde opsporings- en toezichtbevoegdheden komen reeds toe aan de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 WvSv. Gezien de bijzondere materie is het in het algemeen niet zinvol om ook nog eens buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen.

### *Toezichthoudende ambtenaren belasten met opsporing?*

Gezien het voorgaande zijn toezichthoudende ambtenaren vanuit hun aanstelling in hun functie niet automatisch belast met opsporing. Dit zal in veel gevallen ook niet nodig zijn. Veelal kan volstaan worden met toezichthoudende bevoegdheden. De aanwijzing hoeft dan niet direct in de verordening te geschieden (art.6:2, eerste lid), maar kan aan het college worden gedelegeerd (tweede lid). Indien namelijk de handhaving van bepaalde wettelijke voorschriften voornamelijk bestuursrechtelijk geschiedt (bestuursdwang, dwangsom), is het niet nodig om te beschikken over opsporingsbevoegdheden. Dit is pas vereist indien men strafrechtelijk wil gaan handhaven. In die situatie is het vaak ook niet noodzakelijk om alle toezichthouders opsporingsbevoegdheden te geven. Veelal kan worden volstaan met één of enkele opsporingsambtenaren. Ook kan soms de hulp ingeroepen worden van een algemeen opsporingsambtenaar (ambtenaar van politie).

### **Artikel 6:3 Binnentreden woningen**

Het is soms noodzakelijk dat personen die belast zijn met het toezicht op de naleving dan wel de opsporing van overtredingen van de model-APV bepaalde plaatsen kunnen betreden. In artikel 5:15 van de Awb is deze bevoegdheid aan toezichthouders reeds toegekend voor alle plaatsen met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoners. De woning geniet extra bescherming op basis van artikel 12 van de Grondwet, dat het zogenaamde "huisrecht" regelt. Het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner is daarom met veel waarborgen omkleed. Op het betreden van een woning met toestemming van de bewoner zijn deze waarborgen niet van toepassing, al gelden daar wel, zij het wat beperktere, vormvoorschriften van de Awbi (zie de toelichting , Algemene wet op het binnentreden (Awbi), a. vormvoorschriften). In de toelichting bij artikel 6.1a is reeds ingegaan op de bevoegdheid om alle plaatsen te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoners.

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

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

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden dient bij of krachtens de wet te gebeuren. In vele wetten zijn dan ook binnentredingsbevoegdheden opgenomen, zoals in artikel 100 van de Woningwet. Deze bevoegdheden zijn vooral toegekend aan ambtenaren of personen die belast zijn met een opsporings- of toezichthoudende taak in het kader van de wetshandhaving. Voorts bestaan bevoegdheden tot binnentreden voor de uitvoering van rechterlijke taken en bevelen, de uitoefening van bestuursdwang, de handhaving van de openbare orde, ter bescherming van de volksgezondheid en ter uitvoering van noodwetgeving.

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



Voor enkele bepalingen in de model-APV wordt de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan een bijzondere wet. Het betreft artikel 2:67 en 2:68, de op artikel 437 en 437ter van het WvSr gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 van het WvSv bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren (dus niet de buitengewone opsporingsambtenaren) toegang tot elke plaats hebben waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij door een van de daar genoemde ondernemers worden gebruikt; dit geldt zowel voor toezicht als opsporing.

#### *Algemene wet op het binnentreden (Awbi)*

##### a. Vormvoorschriften

In de Awbi zijn de vormvoorschriften opgenomen die een persoon die een woning wil betreden in acht moet nemen. Hij dient:

- zich te legitimeren (artikel 1 Awbi);
- mededeling te doen van het doel van het binnentreden (artikel 1 Awbi);
- te beschikken over een schriftelijke machtiging (artikel 2 Awbi);
- verslag te maken van het binnentreden (artikel 10 Awbi).

De in artikel 1 opgenomen voorschriften gelden voor iedere binnentreding, dus ook indien dit gebeurt met toestemming van de bewoner.

De artikelen 2 tot en met 11 van de Awbi gelden alleen als zonder toestemming van de bewoner wordt binnentreden. Degene die binnentreedt, dient te beschikken over een machtiging. In deze machtiging is aangegeven in welke woning binnentreden kan worden. De Awbi gaat daarbij in beginsel uit van een machtiging voor een woning. Zo nodig kunnen in de machtiging echter maximaal drie andere afzonderlijk te noemen woningen worden opgenomen. De minister van Justitie heeft een model voor de machtiging vastgesteld (opgenomen in de circulaire van het Ministerie van Justitie, 15 augustus 1994, 452425/294).

In artikel 3 van de Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie hebben een algemene bevoegdheid hiertoe gekregen. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontzuimingen).

In artikel 5:27 van de Awb is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij de uitoefening van bestuursdwang een andere regeling opgenomen. De bevoegdheid tot het afgeven van de machtiging is daar met uitsluiting van de in de Awbi genoemde functionarissen bij hetzelfde bestuursorgaan gelegd dat de bestuursdwang toepast. Dit betekent dat een college dat bestuursdwang wil uitoefenen, ook de eventueel benodigde machtiging moet afgeven.

Van het binnentreden dient na afloop een verslag opgemaakt te worden (artikel 10 Awbi). Een voorbeeldverslag is opgenomen in de circulaire van het ministerie van Justitie van 15 augustus 1994, 452425/294.

##### b. Bevoegdheden

In de Awbi wordt aan de binnentredende een aantal algemene bevoegdheden toegekend. Degene die bevoegd is een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden, kan zich daarbij door anderen doen vergezellen (artikel 8, tweede lid, Awbi). Dit is slechts toegestaan voor dit voor het doel waartoe wordt binnentreden vereist is en de machtiging dit uitdrukkelijk bepaalt. Deze personen hoeven zelf niet te beschikken over een machtiging. Het aantal en de hoedanigheid van de vergezellende personen moeten in het verslag worden vermeld; de namen van deze personen hoeven niet vermeld te worden.

Dat anderen de binnentredende kunnen vergezellen kan noodzakelijk zijn in het belang van de veiligheid van de binnentredende, maar ook indien de nodige werkzaamheden door mensen met een bepaalde vakbekwaamheid moeten worden uitgevoerd.

Artikel 9 van de Awbi bepaalt dat de binnentredende ambtenaar zich de toegang kan verschaffen indien hij de woning of een deel daarvan afgesloten vindt. Dit geldt ook indien de bewoner wel thuis is, maar zijn medewerking niet wil verlenen. Hierbij kan degene die wil binnentreden zo nodig de hulp van de sterke arm inroepen.

##### c. Het begrip "woning"

Het huisrecht strekt tot bescherming van het ongestoorde gebruik van de woning. Het begrip woning omvat de ruimten die tot exclusief verblijf voor een persoon of voor een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd zijn. Door het huisrecht wordt dus niet de eigendom of de huur van een woning beschermd.

Of een ruimte een woning is, wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Woning is derhalve een ruim begrip, ook een woonboot, stacaravan, tent en keet, kunnen hieronder worden verstaan. Zelfs een hotelkamer kan onder het begrip woning vallen. Een bepaalde ruimte kan ook uit meer woningen bestaan. De verschillende kamers in een woongroep gelden bijvoorbeeld als aparte woningen. Dit geldt ook voor een binnen een woning gelegen kamer van een kamerbewoner.

d. Spoedeisende situaties

Artikel 2, derde lid van de Awbi voorziet in de bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden zonder machtiging en zonder toestemming de woning binnen te treden. Dit is bijvoorbeeld het geval in situaties waarbij ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen dreigt, zoals bij de ontdekking op heterdaad van een geweldsdelict in een woning of de aanwezigheid in een woning van een bewapend persoon die van zijn wapen gebruik zou kunnen maken. De politieambtenaar die geen machtiging op zak heeft en die terstond moet optreden, is dan voor het binnentreden niet op toestemming van de bewoner aangewezen en is bevoegd om zonder toestemming binnen te treden. Men kan ook denken aan gevallen waarin de belangen van de bewoner ernstig worden aangetast. Hierbij kan worden gedacht aan ontdekking op heterdaad van een inbraak in de woning. Indien de opsporingsambtenaar de bewoner, bijvoorbeeld als gevolg van diens afwezigheid, niet om toestemming tot binnentreden kan vragen, is hij bevoegd om ter bescherming van diens belangen zonder machtiging binnen te treden. Onder deze omstandigheden bestaat er dus steeds de noodzaak om terstond op te treden en is binnentreden zonder toestemming én zonder machtiging gerechtvaardigd.

Op het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, blijft ook bij spoedeisende gevallen de Awbi zo veel mogelijk van toepassing. Het spoedeisende karakter van de situatie is derhalve voornamelijk van invloed op het hebben van een machtiging. Dat betekent dat deze bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend door personen die bij of krachtens de wet bevoegd zijn verklaard zonder toestemming van de bewoner binnen te treden. Van het binnentreden zal een verslag moeten worden gemaakt.

e. Mandaat is niet geoorloofd

De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd. De machtiging voor het binnentreden in een woning zonder toestemming vormt de basis voor het plegen van een inbreuk op de grondwettelijke vrijheden van de bewoner. Op grond van artikel 10:3, eerste lid, van de Awb is mandaatverlening geoorloofd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Gezien de zwaarte van deze inbreuk is hier sprake van een bevoegdheid waarvan de aard zich tegen mandaatverlening verzet (zie de parlementaire behandeling van de Awbi).

f. De strafrechtelijke sanctie

Een ambtenaar die zonder dat hij de bevoegdheid daartoe heeft of zonder dat hij de vormvoorschriften in acht neemt, een woning, lokaal of erf betreedt, dient zich op vordering van de rechthebbende direct te verwijderen. Het niet opvolgen van deze vordering levert het ambtsmisdrijf van artikel 370 WvS. op.

*Jurisprudentie*

De tijdelijke afwezigheid van de bewoner, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest (HR 4 januari 1972, NJ 1972, 121).

Met een woning verbonden ruimten die in het geheel niet voor bewoning zijn bestemd en die van buitenaf via een eigen ingang kunnen worden betreden - bijvoorbeeld een praktijkruimte of een winkel - vallen niet de bescherming van het huisrecht. De bescherming van de woning vallen voorts niet de trappen en portalen die tot een woning en andere lokaliteiten toegang geven (HR 16 december 1907, W 8633), dus ook - zo mag worden aangenomen - niet de gemeenschappelijke trappen en portalen in een flatgebouw.

**Artikel 6:4 Inwerkingtreding nieuwe en intrekking oude vergunning**

Op de inwerkingtreding van verordeningen is de regeling van artikel 142 van de Gemeentewet van toepassing. Deze houdt in dat alle verordeningen in werking treden op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor is aangewezen.

Het is ook geoorloofd in de verordening te bepalen dat de dag van inwerkingtreding door het college van burgemeester en wethouders zal worden vastgesteld. Het alternatief luidt in dat geval:

“Deze verordening treedt in werking op een door het college nader te bepalen tijdstip.”

In het model is gekozen voor een datum van in werking treden die afhangt van de datum van bekendmaking. Het is uiteraard ook goed mogelijk om een met name genoemde datum te kiezen, bijvoorbeeld de 1e van een bepaalde maand.

De APV is een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld. Een dergelijk besluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden (artikel 139 Gemeentewet). Van belang is dat de gemeente gehouden is dit besluit mee te delen aan het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen (artikel 143 Gemeentewet).

In verband met artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht is het uiteraard niet mogelijk aan de bepalingen van een strafverordening terugwerkende kracht te verlenen.

In artikel 6.4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt, is de datum waarop de oude verordening vervalt.

#### **Artikel 6:5 Overgangsbepaling**

Van belang is in de overgangsbepalingen aan te geven of bestaande vergunningen, ontheffingen, enz. al dan niet hun rechtskracht blijven behouden na de inwerkingtreding van deze verordening.

Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de oude verordening, wordt volgens de Algemene wet bestuursrecht beslist overeenkomstig de nieuwe verordening (toetsing ex nunc).

Op bezwaarschriften ingediend tegen besluiten genomen onder het oude recht, wordt eveneens besloten krachtens deze verordening met dien verstande dat de bezwaarde niet in een nadeliger positie mag komen dan hij onder het oude recht zou hebben gehad (verbod van reformatio in peius).

#### **Artikel 6.6 Citeertitel**

Deze bepaling is geformuleerd overeenkomstig aanbeveling 75 van de “100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever” (VNG, 2011). Desgewenst kan de gemeentenaam nog worden toegevoegd.

#### **Jurisprudentie**

JG 09.0016  
JG 09.0040  
JG 09.0042  
JG 09.0046  
JG 09.0069  
JG 10.0008  
JG 10.0009  
JG 10.0017  
JG 11.0001  
JG 11.0017  
JG 11.0046  
JG 11.0047  
JG 11.0061  
JG 11.0075  
JG 12.0030  
JG 12.0031