

Algemene Plaatselijke Verordening 2019

De raad van de gemeente Winterswijk;

overwegende dat:

het naar aanleiding van gewijzigde wetgeving, jurisprudentie en maatschappelijke ontwikkelingen wenselijk is de Algemene Plaatselijke Verordening te actualiseren;

de laatste wijziging in januari 2018 heeft plaatsgevonden;

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 27 augustus 2019, nr. 185167;

besluit:

1. de Algemene Plaatselijke Verordening 2018, vastgesteld bij raadsbesluit van 25 januari 2018, nr. I-3, in te trekken en
2. de Algemene Plaatselijke Verordening 2019 vast te stellen conform de bij dit besluit behorende bijlage en bijgevoegde toelichting.

1. Inleiding

Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet maakt de raad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. In samenhang met artikel 108 van de Gemeentewet is dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding.

Bij het vaststellen van deze regels moet rekening worden gehouden met de juridische bovengrens (strijd met hogere regelgeving) en de juridische ondergrens (aantasting van privacy van de burger).

De Algemene Plaatselijke Verordening is bij uitstek de gemeentelijke verordening waarin de raad zijn eigen regelgeving op basis van de gemeentelijke autonomie heeft opgenomen.

De bevoegdheid om eigen regelgeving vast te stellen neemt niet weg dat veel gemeenten hun Algemene Plaatselijke Verordening hebben gebaseerd op de model-APV van de VNG.

Voor de gemeente Winterswijk is dit niet anders. Dit betekent niet dat alle bepalingen uit de VNG-modelverordening zijn overgenomen. Bepalingen waaraan in de Winterswijkse situatie geen behoefte bestaat zijn logischerwijze niet opgenomen; omgekeerd zijn in deze APV enkele bepalingen opgenomen die niet in de model-APV voorkomen maar waaraan plaatselijk wel duidelijk behoefte bestaat.

Met het oog op de afdoening van overtreding volgens de landelijke transactiemodule™ van het CJIB is op advies van het Openbaar Ministerie de artikelnummering van de model-APV gevolgd. Consequentie hiervan is dat bij een aantal artikelen staat vermeld "Niet opgenomen".

Ook de door de VNG opgestelde toelichting is grotendeels, doch niet integraal overgenomen. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is deze toelichting bij een aantal artikelen aanmerkelijk ingekort. Mocht daaraan behoefte bestaan, dan kan uiteraard ook de VNG-toelichting geraadpleegd worden.

Tenslotte wordt erop gewezen, dat enkele hoofdstukken in het VNG-model niet in deze APV zijn opgenomen, omdat het daarbij gaat om zeer specifieke onderwerpen, die thans in aparte (medebewinds-) verordeningen worden geregeld.

Regeling in een aparte verordening heeft soms terwille van de duidelijkheid en de bekendheid bij de burger de voorkeur, mede gelet op het feit dat het hier gaat om een groot aantal samenhangende artikelen. Genoemd kunnen worden de Afvalstoffenverordening, de Bomenverordening, de Speelautomatenverordening en de Verordening op de Begraafplaatsen.

Om aan te sluiten op de door de VNG gehanteerde systematiek en met het doel de door de VNG aanbevolen wijzigingen eenvoudig te kunnen verwerken, is de indeling in hoofdstukken en paragrafen uit de model-APV overgenomen. De artikelnummering kan wel van de model-APV afwijken.

Aanleiding tot de vaststelling van deze nieuwe APV is in de eerste plaats een periodieke actualisatie van de APV-regelgeving naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen en jurisprudentie. Voorts is in deze APV een voorstel van de regionale werkgroep APV verwerkt om een aantal specifieke bepalingen ter handhaving van de openbare orde binnen de regio Achterhoek te uniformeren zodat met name de politie niet telkens tegen lokale verschillen in de regelgeving aanloopt.

2. Toelichting op de APV

De toelichting op deze APV geeft per onderwerp en artikel - daar waar wenselijk - aan, waarom voor een bepaalde redactie is gekozen en voor welke situaties de desbetreffende bepaling bedoeld is. In enkele gevallen houdt de APV-bepaling een (al dan niet eigenlijke) aanvulling in van een hogere regeling. In dat geval is in de toelichting aangegeven in hoeverre de reikwijdte van de APV-bepaling dan nog strekt.

3. Vormen van regelgeving

In deze APV komt een vijftal vormen van regelgeving voor, te weten:

- a. de vergunning,
- b. de ontheffing,
- c. algemene voorschriften,
- d. de kennisgevingsplicht, en
- e. de normstelling met een aanwijzings- of aanschrijvingsbevoegdheid.

Voor de vergunningsfiguur is gekozen in gevallen waarin het bestuur bepaalde handelingen of toestanden aan een nader toezicht wil onderwerpen. Deze "zonder vergunning verboden" handelingen of toestanden worden niet zo zeer bedenkelijk of ongewenst geacht, maar worden op deze wijze gereguleerd om een zekere ordening en enige mate van toezicht vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid (denk aan veiligheid) mogelijk te maken en daarnaast negatieve gevolgen zoals overlast tegen te gaan.

Als het gaat om regels die in beginsel in acht genomen moeten worden en waarvan alleen in bijzondere omstandigheden afgeweken kan worden, dan wordt de term ontheffing gebruikt.

Daarnaast kent de APV de rechtstreekse normstelling. De aard van deze bepalingen is, dat in gevallen van excessen de APV een handvat biedt om op te kunnen treden. De redactie van deze bepalingen is dan ook vrij algemeen gehouden.

Voor handelingen van min of meer onschuldige aard, waarvoor de invoering van een vergunningen-c.q. ontheffingenstelsel eigenlijk te zwaar is, is gekozen voor een kennisgevingstelsel, veelal in combinatie met algemene voorschriften.

Als laatste bevat de APV enkele normstellingen met een aanwijzings- of aanschrijvingsbevoegdheid. In die gevallen zijn de in die regels vervatte verboden alleen van toepassing indien het uitvoerende bestuursorgaan een aanwijzing of aanschrijving heeft gegeven/gedaan. Het gaat hier om regels die niet altijd voor iedereen en overal hoeven te gelden. De gemeentelijke wetgever kan echter zelf niet voorzien op welke plaatsen en tijden de omstandigheden zich zullen voordoen die toepassing van de regel noodzakelijk maken. In de door de gemeenteraad gestelde regel wordt daarom aan burgemeester en wethouders of de burgemeester overgelaten om plaatsen waar en/of de uren waarop het verbod of gebod zal gelden, aan te wijzen. Het uitvoerend orgaan bepaalt dus of, waar en wanneer de omstandigheden waarvoor het verbod of gebod is uitgevaardigd, zich voordoen. Vergelijkbaar met de figuur van de aanwijzing is die van de aanschrijving of aanzegging. Door die aanschrijving/aanzegging wordt het door de gemeenteraad gestelde verbod of gebod van toepassing op degene tot wie de aanschrijving/aanzegging is gericht. Het verschil met de aanwijzing is dat de aanschrijving/aanzegging gericht is tot een bepaalde persoon, terwijl de aanwijzing in het algemeen gericht is tot een ieder (op de aangewezen plaatsen en/of tijden).

4. Deregulering

Onder het begrip "deregulering" wordt niet alleen verstaan het zonder meer afschaffen van regels, maar ook wijziging, stroomlijning, en vereenvoudiging van regelgeving.

In het streven naar deregulering zijn bepalingen waaraan nagenoeg geen behoefte bestaat en bepalingen die in de praktijk niet afdwingbaar zijn, na een kritische toetsing niet meer in de voorliggende A.P.V. opgenomen.

Naast het afschaffen van regels is in een aantal gevallen een vrijstellingsbevoegdheid opgenomen zodat het bevoegde bestuursorgaan voor bepaalde activiteiten vrijstelling kan verlenen of een meldingsplicht kan invoeren, al dan niet in combinatie met het vaststellen van algemene voorschriften.

Desondanks is voor verschillende activiteiten het vereiste van een vergunning of ontheffing opgenomen, omdat:

- de gemeentelijke overheid ten aanzien van deze activiteiten behoefte heeft ordenend c.q. sturend te kunnen optreden en ten aanzien van deze activiteiten ook zelf een grote(re) verantwoordelijkheid voor een goed en veilig verloop heeft;
- het stellen van algemene voorschriften bij bepaalde activiteiten niet goed mogelijk is en in die gevallen maatwerk noodzakelijk is;

- de rechtsbescherming van derden bij het vaststellen van algemene voorschriften in samenhang met een vrijstelling of meldingsplicht wegvalt.

5. Regionale uniformiteit

Het Politiedistrict Noord-Oost Gelderland heeft de Achterhoekse gemeenten verzocht om een aantal artikelen in de Algemene Plaatselijke Verordening te uniformeren. De politie werkt gemeentegrens overstijgend en onderlinge verschillen in de gemeentelijke regelgeving maken dit lastig. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om artikelen die een relatie met openbare orde en veiligheid hebben en waarbij de problematiek in alle Achterhoekse gemeenten vrijwel hetzelfde is.

De regionale werkgroep APV (waarin ook de politie vertegenwoordigd is) heeft hierover advies aan de betrokken gemeenten uitgebracht en dit advies is in de voorliggende APV verwerkt.

Los van het vorenstaande wordt ambtelijk en bestuurlijk al jarenlang gestreefd naar zoveel mogelijk uniformiteit en dus eenheid in de gemeentelijke APV-regelgeving binnen de regio Achterhoek. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren hun regelgeving echter gedereguleerd waarbij de regionale uniformiteit soms enigszins uit het oog is verloren. Dit heeft tot gevolg gehad dat er weer grotere verschillen in de APV-regelgeving zijn ontstaan. Met bovenstaand voorstel worden deze verschillen weer gedeeltelijk weggenomen.

6. Europese Dienstenrichtlijn

Op 28 december 2009 is de Europese Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet van kracht geworden. Doelstelling van deze richtlijn en wet is om belemmeringen voor (grensoverschrijdende) dienstverleners weg te nemen. Dit betekent dat ook gemeentelijke regelgeving geen onnodige of onrechtmatige belemmeringen voor dienstverleners mag bevatten.

Aldus moeten regels in de eerste plaats voldoen aan drie beginselen: het non-discriminatiebeginsel, het proportionaliteitsbeginsel (noodzakelijkheid) en het subsidiariteitsbeginsel (evenredigheid).

De Dienstenrichtlijn stelt de volgende aanvullende eisen aan vergunningstelsels:

- een vergunning wordt in beginsel voor onbepaalde tijd verleend; een beperkte geldigheidsduur moet worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang;
- de in rekening gebrachte legeskosten moeten redelijk en evenredig zijn; de overheid mag hierop geen winst maken en er mag geen kruissubsidiëring plaatsvinden;
- op een vergunningsaanvraag moet in beginsel binnen 8 weken een besluit worden genomen; deze termijn kan ten hoogste eenmaal verlengd worden met vermelding van de (redelijke) termijn waarbinnen alsdan het besluit zal worden;
- bij elke aanvraag moet een ontvangstbevestiging worden toegezonden met vermelding van de termijn waarbinnen een besluit op de aanvraag wordt genomen, de rechtsmiddelen die tegen een eventuele weigering openstaan en de vermelding of sprake is van een *lex silencio positivo*;
- in beginsel geldt de *lex silencio positivo* hetgeen betekent dat de vergunning van rechtswege wordt verleend als niet binnen de voorgeschreven termijn van 8 weken (of eventueel na verdaging) een besluit op de aanvraag is genomen; hiervan kan alleen afgeweken worden wanneer ook hier sprake is van zwaarwegende belangen; de *lex silencio positivo* is in principe op alle vergunningen van toepassing tenzij in de verordening expliciet is opgenomen dat een bepaalde vergunning hiervan uitgezonderd is.

Bij de opstelling van deze verordening heeft een toetsing aan de Europese Dienstenrichtlijn en Dienstenwet plaatsgevonden en zijn bepalingen waar nodig aan de richtlijn en wet aangepast.

7. Schaarse vergunningen

Schaarse vergunningen zijn besluiten waarbij publieke rechten worden toegekend voor het verrichten van economische activiteiten (waaronder diensten) die in beperkte mate worden toegestaan.

Bestuursorganen moeten bij het verdelen van zogenoemde schaarse vergunningen potentiële gegadigden de mogelijkheid bieden om naar deze vergunningen mee te dingen. Dit vloeit voort uit het formele gelijkheidsbeginsel, het beginsel van gelijke kansen. Bestuursorganen moeten daarbij een "passende mate van openbaarheid" garanderen.

Het vorenstaande betekent o.m. dat:

- de beperking in de afgifte van vergunningen voor bepaalde activiteiten op basis van redenen van algemeen belang goed onderbouwd moet worden,
- de vergunningverlening transparant ("passende mate van openbaarheid") moet zijn,
- de selectiecriteria duidelijk, precies en ondubbelzinnig moeten vast staan,
- elke ondernemer (tijdig) de kans moet krijgen een vergunning aan te vragen,
- geen vergunningen voor onbepaalde tijd mogen worden verleend,

- het vrijwel automatisch verlengen van tijdelijke vergunningen evenmin mogelijk is.

8. Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

Uit het Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit CCV:

Alle gemeenten in Nederland hebben te maken met criminele praktijken. Georganiseerde misdaad vindt daar plaats waar de gelegenheid of omstandigheden voor daders het meest gunstig zijn. Voor haar activiteiten is de georganiseerde misdaad aangewezen op lokale infrastructuur en faciliteiten. Het uitvoeren van illegale activiteiten is vrijwel onmogelijk zonder gebruik te maken van diensten van de legale markt (voor bijvoorbeeld distributie, financiële handelingen, vergunningen en huisvesting). Daarnaast zijn misdaadgroeperingen altijd op zoek naar manieren om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld door te investeren in vastgoed of de exploitatie van horecabedrijven.

Binnen de bestuurlijke aanpak neemt het openbaar bestuur, veelal op lokaal niveau, vanuit de eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden die maatregelen, waardoor de georganiseerde criminaliteit in de activiteiten belemmerd of gefrustreerd wordt. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit richt zich niet zozeer op de kernactiviteiten van de georganiseerde criminaliteit, maar juist op de cruciale ondersteunende activiteiten. De maatregelen richten zich niet op personen (de potentiële daders), maar op de situaties en gelegeheidsstructuren die de georganiseerde criminaliteit faciliteren en soms zelfs aanmoedigen.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit maakt deel uit van een integrale bestrijding van criminaliteit waarbij alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Ook de lokale regelgeving kan in samenhang met de toepassing van de Wet BIBOB effectief worden ingezet om - aanvullend op de uitvoering van de Drank- en Horecawet - juist ondersteunende bedrijfsactiviteiten met een criminele achtergrond te bestrijden.

Daarom zijn met dit motief - bestuurlijke bestrijding van georganiseerde criminaliteit - in deze verordening twee vergunningstelsels opgenomen die erop gericht zijn om criminele bedrijfsactiviteiten en een malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan en het woon- en leefklimaat in bepaalde delen van de gemeente - indien nodig - beter te beschermen.

De opname van deze vergunningstelsels wil niet zeggen dat in deze gemeente veel criminele bedrijfsactiviteiten plaatsvinden maar heeft in de eerste plaats een preventieve werking en biedt de burgemeester de mogelijkheid in voorkomende gevallen snel hierop te kunnen acteren.

9. Wet aanpak woonoverlast

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak Woonoverlast in werking getreden. Deze wet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de burgemeester bij de verordening de bevoegdheid toe te kennen om een last onder bestuursdwang op te leggen aan degene, die een woning – of een bij die woning behorend erf – gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig worden gehinderd.

Met de toekenning van deze bevoegdheid aan de burgemeester kunnen gemeenten effectiever tegen allerlei vormen van woonoverlast optreden. Wel moet bedacht worden dat dit instrument alleen ingezet kan worden als er geen andere geschikte manier is om de overlast aan te pakken ("ultimum remedium").

Met de opname van artikel 2.52 in deze verordening heeft de burgemeester een goede juridische basis om – indien nodig – middels een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang tegen ernstige vormen van woonoverlast op te kunnen treden.

Hoofdstuk 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- **bebouwde kom:**
het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994
- **bevoegd gezag:**
het 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
- **bouwwerk:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Bouwverordening
- **bromfiets:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid onder e van de Wegenverkeerswet 1994

- **gebouw:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid van de Woningwet
- **geluidsapparaat:**
een apparaat, bestemd of mede bestemd voor het voortbrengen van geluid
- **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:**
alle wateren die - al dan niet met enige beperking - voor het publiek bevaarbaar of op andere wijze toegankelijk zijn
- **openbare plaats:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties
- **parkeren:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
- **pluimvee:**
klein- en pluimvee, eenden en ganzen
- **rechthebbende:**
degene die over een zaak zeggenschap heeft krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht
- **samenscholing:**
het groepsgewijze bij elkaar komen van mensen die een dreigende houding aannemen of kwade bedoelingen hebben
- **vee:**
tamme dieren die worden gehouden ten behoeve van de productie van vlees, melk, wol of andere dierlijke producten
- **voertuig:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 met uitzondering van kleine wagens zoals kruiwagens, kinderwagens en rolstoelen
- **weg:**
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid onder b van de Wegenverkeerswet 1994

Artikel 1.2 Beslistermijn

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag.
2. Het bestuursorgaan kan de termijn als bedoeld in het eerste lid voor ten hoogste acht weken verlengen.
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 vergunning als bedoeld in artikel 2.11, lid 1 of artikel 4.15, lid 1 van deze verordening.

Artikel 1.3

(Niet opgenomen)

Artikel 1.4 Voorschriften en beperkingen

1. Aan een krachtens deze verordening verleende 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 krachtens deze verordening 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 persoonsgebonden, 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 indien:

- a. ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt;

- b. op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten, opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, moet worden aangenomen dat intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen of gedurende een daarin gestelde termijn dan wel, bij gebreke van een dergelijke termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. de houder van de vergunning of ontheffing 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 beperkt is en het mogelijke aantal aanvragers het aantal beschikbare vergunningen of ontheffingen overtreft.

Artikel 1.8 Weigeringsgronden

1. Een vergunning of ontheffing krachtens deze verordening kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van:
 - a. de openbare orde;
 - b. de openbare veiligheid;
 - c. de volksgezondheid;
 - d. de bescherming van het milieu.
2. Een vergunning of ontheffing kan voorts worden geweigerd indien de aanvraag minder dan drie weken voor de datum van de beoogde activiteit is ingediend en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

Artikel 1.9 Fictieve beschikking

1. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op een aanvraag ingevolge de volgende artikelen:
 - artikel 2.11, lid 1: vergunning aanleg of veranderen van een weg
 - artikel 2.41, lid 4: ontheffing verbod betreden gesloten woning of lokaal
 - artikel 2.48, lid 3: ontheffing verboden drankgebruik
 - artikel 2.55, lid 2: ontheffing verbod slapen op of aan de weg
 - artikel 2.57, lid 3: ontheffing verbod loslopende honden
 - artikel 2.67, lid 2: vrijstelling verplichtingen verkoopregister
 - artikel 2.73a, lid 4: ontheffing verbod carbid schieten
 - artikel 4.3, lid 4: toestemming afwijken van voorschriften incidentele festiviteiten
 - artikel 4.6, lid 2: ontheffing veroorzaken geluidhinder
 - artikel 4.15, lid: vergunning handelsreclame
 - artikel 4.48, lid 3: ontheffing verbod recreatief nachtverblijf buiten kampeerterrainen
 - artikel 5.2, lid 4: ontheffing verbod parkeren voertuigen van autobedrijven e.d.
 - artikel 5.3, lid 2: ontheffing verbod parkeren voertuigen op aangewezen wegen of weggedeelten om te verkopen of te verhandelen
 - artikel 5.6, lid 2: ontheffing verbod caravans e.d. op de weg
 - artikel 5.7, lid 2: ontheffing verbod parkeren reclamevoertuigen op de weg
 - artikel 5.8, lid 4: ontheffing verbod parkeren grote voertuigen op de weg
 - artikel 5.11, lid 3: ontheffing verbod betreden groenvoorzieningen met voertuigen
 - artikel 5.13, lid 1: vergunning inzameling van geld of goederen
 - artikel 5.33, lid 5: ontheffing verbod toegang natuurgebieden
 - artikel 5.34, lid 2: ontheffing verbod verbranden van afval en stoken van vuur in de openlucht
2. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op een aanvraag ingevolge de volgende artikelen:
 - artikel 2.1, lid 4: ontheffing verbod op samenscholing etc.
 - artikel 2.10, lid 1: vergunning gebruik openbare weg
 - artikel 2.25, lid 1: vergunning organiseren evenement
 - artikel 2.28, lid 1: vergunning exploitatie openbare inrichting
 - artikel 2.29, lid 2: ontheffing sluitingstijden openbare inrichtingen
 - artikel 2.39, lid 1: vergunning exploitatie speelgelegenheid
 - artikel 3.3, lid 1: vergunning exploitatie seksbedrijf

Hoofdstuk 2 OPENBARE ORDE, VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

Afdeling 1: Bestrijding ongeregelheden

Artikel 2.1 Samenscholing en ongeregelheden

1. Het is verboden op een openbare plaats:
 - a. deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen, of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelheden,
 - b. iemand uit te jouwen of met aanstootgevende taal of op andere wijze lastig te vallen.
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 ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.
3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op openbare plaatsen die in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelheden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod in het derde lid.
5. Dit artikel is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

Artikel 2.1a Vechten op straat

1. Het is verboden op een openbare plaats te vechten.
2. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor plaatsen of gebouwen waar vechtsporten worden beoefend.

Afdeling 2: Betogingen

Artikel 2.2

(Niet opgenomen)

Artikel 2.3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en tenminste 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 de beëindiging;
 - d. de plaats en, voorzover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;
 - e. voor zover 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. Als de betoging wordt gehouden op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving als bedoeld in het eerste lid gedaan op de voorafgaande werkdag voor 12 uur.
5. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden de in het eerste lid genoemde termijn verkorten en een mondelinge kennisgeving in behandeling nemen.

Artikelen 2.4 en 2.5

(Niet opgenomen)

Afdeling 3: Verspreiden gedrukte stukken

Artikel 2.6

(Niet opgenomen)

Afdeling 4: Vertoningen op de weg

Artikelen 2.7 t/m 2.9

(Niet opgenomen)

Afdeling 5: Bruikbaarheid en veiligheid openbare plaatsen

Artikel 2.10 Gebruik openbare plaatsen

1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegde gezag een openbare plaats te gebruiken anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan.
2. De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning indien het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
3. Indien het gebruik als bedoeld in het eerste lid een terras op een openbare plaats betreft, is de burgemeester het bevoegde gezag om vergunning te verlenen.
4. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor:
 - a. vlaggen, wimpels en vlaggenstokken, indien zij geen gevaar of hinder kunnen opleveren voor personen of goederen;
 - b. zonneschermen, voorzover ze zijn aangebracht boven het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg en voorzover:
 - elk onderdeel zich hoger dan 2,2 meter boven dat gedeelte bevindt, en
 - elk onderdeel, in welke stand het scherm ook staat, zich op meer dan 0,5 meter van het voor het rijverkeer bestemde gedeelte van de weg bevindt, en
 - elk onderdeel, in welke stand het scherm ook staat, minder dan 1,5 meter buiten de opgaande gevel reikt;
 - c. de voorwerpen of stoffen, die noodzakelijkerwijze kortstondig op de weg gebracht worden in verband met laden of lossen ervan;
 - d. voertuigen;
 - e. voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard;
 - f. evenementen als bedoeld in artikel 2.24;
 - g. standplaatsen als bedoeld in artikel 5.17;
 - h. overige gevallen waarin krachtens een wettelijke regeling een vergunning voor het gebruik van de weg is verleend.
5. Het bevoegde gezag kan voor bepaalde vormen van gebruik van de weg of een weggedeelte vrijstelling van het verbod in het eerste lid verlenen of hiervoor een meldingsplicht invoeren onder het stellen van algemene voorschriften,
6. Het is verboden op, in, over of boven de weg voorwerpen of stoffen 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 schade toebrengen aan de weg, gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, danwel een belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.
7. Het in het eerste en zesde lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 of de provinciale wegenverordening.

Artikel 2.11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde gezag een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, de aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering aan te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
2. Op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt beslist:
 - a. door het bevoegde gezag indien de activiteiten zijn verboden op grond van een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit, en
 - b. door burgemeester en wethouders in overige gevallen.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing indien in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam publieke werkzaamheden worden verricht.
4. Het verbod is voorts niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wegenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de provinciale wegenverordening, de waterschapskeur, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening.

Artikel 2.12 Maken en veranderen van een uitweg

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg indien:
 - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
 - b. dat ten koste gaat van een doelmatig gebruik van openbare parkeerruimte;
 - c. dat ten koste gaat van gemeentelijke groenvoorzieningen;
 - d. de aanleg van de uitweg een nadelig effect op het uiterlijk aanzien van de gemeente heeft.
2. Burgemeester en wethouders kunnen met betrekking tot de verbodscriteria in lid 1 nadere regels vaststellen.
3. Het verbod in lid 1 geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of het Gelders wegenreglement.

Afdeling 6: Veiligheid op de weg

Artikel 2.13 Veroorzaken van gladheid

1. Het is verboden bij vorst of dreigende vorst water of andere vloeistoffen die gladheid kunnen veroorzaken op de weg te werpen, uit te storten of te laten lopen.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 427, aanhef en onder 4e van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 2.14

(Niet opgenomen)

Artikel 2.15 Hinderlijke beplanting of 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 op andere wijze hinder of gevaar voor het wegverkeer wordt veroorzaakt.

Artikel 2.16 Openen straatkolken e.d.

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

Artikel 2.17

(Niet opgenomen)

Artikel 2.18

(Niet opgenomen)

Artikel 2.19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp

1. Het is verboden langs het voor voetgangers en/of (brom)fietsers bestemde deel van de weg op enigerlei wijze prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen aan te brengen of te hebben op een afstand van minder dan 0.25 meter uit de uiterste boord van de weg.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 2.20

(Niet opgenomen)

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 in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Waterstaatswet 1900, de Ontheingingswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.

Artikel 2.21a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting

1. Het is degene die daartoe niet bevoegd is verboden een bord of een andere voorziening ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting te verwijderen, te wijzigen, te beschadigen, de werking ervan te beletten of te belemmeren.

2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2.22

(Niet opgenomen)

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 op de onder a. bedoelde ijsvlakten te verplaatsen, weg te nemen, te beschadigen of op enige andere wijze het gebruik daarvan te vrijdelen of te belemmeren.
2. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht.

Afdeling 7: Toezicht op evenementen

Artikel 2.24 Definities

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
 - a. bioscoop- en theatervoorstellingen op een vaste locatie;
 - b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h van de Gemeentewet;
 - 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 en het hier doen plaatsvinden van muziekoptredens;
 - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
 - f. activiteiten als bedoeld in artikel 2.3 van deze verordening;
 - g. speelgelegenheden als bedoeld in artikel 2.38 van deze verordening.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
 - a. een braderie, rommelmarkt, snuffelmarkt, beurs of een andere voor het publiek toegankelijke markt waar verkoop van goederen plaatsvindt met uitzondering van een markt als bedoeld in het eerste lid onder b.,
 - b. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2.2,
 - c. een feest, barbecue, muziekoptreden of wedstrijd op of aan de weg,
 - d. door de burgemeester aangewezen categorie(en) vechtsportwedstrijden en 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. De burgemeester kan vrijstelling van het verbod als bedoeld in het eerste lid verlenen of een meldingsplicht invoeren voor door hem aan te wijzen categorieën evenementen.
3. De burgemeester kan met betrekking tot een categorie evenementen waarvoor op grond van het tweede lid vrijstelling is verleend of een meldingsplicht is ingevoerd algemene voorschriften vaststellen.
4. Het verbod in lid 1 geldt niet voor een wedstrijd op de weg, voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 10 juncto 148 Wegenverkeerswet 1994.
5. Onverminderd het bepaalde in artikel 1.8 kan de burgemeester een vergunning voor een vechtsportevenement als bedoeld in artikel 2.24, lid 2 onder d. weigeren, indien de organisator van het evenement of aanvrager van de vergunning van slecht levensgedrag is.

Artikel 2.26 Ordeverstoring bij evenementen

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

Afdeling 8: Toezicht op openbare inrichtingen

Artikel 2.27 Definities

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
 - a. openbare inrichting:
 - een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis;
 - 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;
 - campings en vakantieparken;
 - fitnesscentra en sportscholen;
 - b. fitnesscentrum:
inrichting waar bedrijfsmatig tegen betaling met behulp van toestellen gelegenheid wordt gegeven om – veelal op individuele basis – te trainen of te sporten ter bevordering van de gezondheid, conditie en/of spierontwikkeling met uitzondering van de oefenruimte behorende tot een fysiopraktijk;
 - c. sportschool:
inrichting waar bedrijfsmatig tegen betaling gelegenheid wordt gegeven uiteenlopende binnensporten, vooral gevechtssporten, te beoefenen en waar men aan zijn lichaam kan werken door ritmische beweging of fitnessstraining en krachttraining met behulp van daartoe voorziene apparatuur;
 - d. 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 kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie kunnen worden bereid of verstrekt;
 - e. exploitant:
degene die een openbare inrichting exploiteert of, indien de exploitant een rechtspersoon is, de natuurlijke persoon die bestuurder van die rechtspersoon is;
 - f. bezoekers:
degenen die in de openbare inrichting verblijven met uitzondering van:
 - de gezinsleden van de exploitant alsmede zijn elders wonende bloed en aanverwanten, in de rechte lijn onbepaald, in de zijlijn tot en met de derde graad;
 - de personen die voorkomen in het register als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede personen bedoeld in artikel 438, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht;
 - de personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.
2. Onder openbare inrichting wordt mede verstaan het bij de inrichting behorende terras.

Artikel 2.28 Exploitatievergunning openbare inrichting

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een openbare inrichting te exploiteren.
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. In afwijking van het bepaalde in artikel 1.8 kan de burgemeester de vergunning weigeren of intrekken indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- of leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde door de exploitatie van de openbare inrichting op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.
4. Het bepaalde in lid 1 geldt niet voor een openbare inrichting waarvoor op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning is vereist.
5. Het eerste lid geldt voorts niet 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 ondersteunende activiteit van de winkelactiviteit is,
 - b. een zorginstelling,
 - c. een museum, of
 - d. de openbare inrichting een bedrijfskantine- of restaurant is.
6. De burgemeester kan besluiten dat een of meer in het besluit aangeduide soorten openbare inrichtingen in de gehele gemeente dan wel in een of meer daarin aangewezen gedeelten van de gemeente zijn vrijgesteld van de in lid 1 omschreven vergunningplicht.

Artikel 2.29 Sluitingstijden

1. Het is de exploitant van een openbare inrichting verboden de inrichting voor bezoekers geopend te hebben en aldaar bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 02.00 en 06.00 uur.
2. De burgemeester kan aan een exploitant ontheffing van het bepaalde in het eerste lid verlenen.
3. Het verbod in lid 1 geldt niet voor:
 - openbare inrichtingen waar aan bezoekers uitsluitend logies wordt verstrekt en
 - campings en vakantieparken.
4. In het eerste lid bepaalde geldt voorts niet voorzover in dit onderwerp wordt voorzien door op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften.

Artikel 2.30 Afwijkende sluitingstijd

De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk andere sluitingstijden vaststellen.

Artikel 2.30a Sluiting van openbare inrichtingen

1. De burgemeester kan ter bescherming van de openbare orde en veiligheid de sluiting van een openbare inrichting bevelen indien daar:
 - a. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen;
 - b. discriminatie heeft plaatsgevonden op grond van ras, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook;
 - c. wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend of
 - d. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van de inrichting ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid.
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 de inrichting of in de directe nabijheid daarvan.
4. De rechthebbende laat toe dat een afschrift van het sluitingsbevel wordt aangebracht.
5. Het is verboden een openbare inrichting te betreden waarvan de sluiting is bevolen.
6. Het is de rechthebbende verboden zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf de inrichting 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 bijbehorend erf.

Artikel 2.31 Ordeverstoring

Het is verboden in een openbare inrichting:

- a. de orde te verstoren;
- b. zich na sluitingstijd als bedoeld in artikel 2.29 in een openbare inrichting te bevinden.

Artikel 2.32 Handel in openbare inrichtingen

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

Afdeling 9: Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf

Artikelen 2.33 t/m 2.37

(Niet opgenomen)

Afdeling 10: Toezicht op speelgelegenheden

Artikel 2.38 Definitie

1. In deze afdeling wordt verstaan 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 premies, geld of in geld inwisselbare goederen kunnen worden gewonnen en verloren.
2. In deze afdeling voorkomende begrippen die in de Wet op de Kansspelen zijn omschreven hebben dezelfde betekenis als in de wet.

Artikel 2.39 Exploitatievergunning speelgelegenheid

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren.
2. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. situaties en activiteiten waarin wordt voorzien door de Wet op de Kansspelen, en
 - b. door de burgemeester aangewezen soorten speelgelegenheden.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1.8 weigert de burgemeester de vergunning:
 - a. indien de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid en/of de openbare orde of veiligheid door de exploitatie van de speelgelegenheid naar zijn oordeel op ontoelaatbare wijze nadelig zullen worden beïnvloed;
 - b. indien de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met het geldende bestemmingsplan.

Artikel 2.40

(Niet opgenomen)

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 publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.
3. De verboden in het eerste en tweede lid gelden niet voor personen wier aanwezigheid in de woning of lokaal of bij dat lokaal behorend erf wegens dringende redenen noodzakelijk.
4. De burgemeester kan van de in het eerste en tweede lid bedoelde verboden ontheffing 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 op 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 enige afbeelding, letter, cijfer of teken aan te brengen of te doen aanbrengen.
3. Het verbod in het tweede lid is niet van toepassing indien:
 - a. gehandeld wordt krachtens wettelijk voorschrift of
 - b. gebruik wordt gemaakt van de daartoe door burgemeester en wethouders aangewezen plakgelegenheden.
4. Het is verboden om door burgemeester en wethouders aangewezen plakgelegenheden als bedoeld in lid 3 onder b. te gebruiken voor het aanbrengen van handelsreclame.

Artikel 2.43 Vervoer plakgereedschap

1. Het is verboden op de weg of openbaar water enig aanplakbiljet, aanplakdoek, kalk, teer, kleur- of verfstof of verfgereedschap te vervoeren of bij zich te hebben.
2. Het verbod in het eerste lid 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. Het is verboden op een openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben.
2. Dit verbod in het eerste lid 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 2.44a Geprepareerde tassen

1. Het is verboden op een openbare plaats in de nabijheid van winkels, gedurende de openingstijden daarvan, een tas of ander voorwerp bij zich te dragen die of dat ertoe uitgerust is om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de in dit lid bedoelde voorwerp niet is bestemd voor de in dat lid bedoelde handelingen.

Artikel 2.45 Betreden van plantsoenen en dergelijke

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

Artikel 2.46 Rijden over bermen en dergelijke

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

Artikel 2.47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

1. Het is verboden op een openbare plaats:
 - a. te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, omheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair;
 - b. zich op zodanige wijze te gedragen of op te houden dat voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt wordt.
2. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de artikelen 424, 426 bis of 431 van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 2.47a Verbod gebruik lachgas

Het is verboden op een openbare plaats lachgas te gebruiken als door dit gebruik:

- overlast of hinder voor passanten of omwonenden wordt veroorzaakt en/of
- de openbare orde wordt verstoord, en/of
- het milieu wordt aangetast.

Artikel 2.48 Verboden drankgebruik

1. Het is voor personen vanaf 18 jaar verboden op een openbare plaats binnen de bebouwde kom en andere door de burgemeester aangewezen openbare plaatsen alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.
2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:
 - a. een terras dat behoort tot een horecabedrijf, als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet;
 - b. een andere plaats, niet zijnde een horecabedrijf, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing krachtens artikel 35 van de Drank- en Horecawet is verleend.
3. De burgemeester kan ontheffing van het verbod in het eerste lid verlenen.

Artikel 2.49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

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

Artikel 2.50 Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten

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

Artikel 2.50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties

1. Het is verboden op een openbare plaats of in een voor het publiek toegankelijk gebouw en daarbij behorend erf zichtbaar kleding te dragen of goederen bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde.
2. Het verbod in lid 1 geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2.51 Plaatsen van fietsen, bromfietsen en scooters

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 of 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 de toegang tot dat gebouw of de ingang van dat portiek versperd wordt.

Artikel 2.52 Overlast van fietsen, bromfietsen of scooters op markt en kermisterrein e.d.

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

Artikel 2.53

(Niet opgenomen)

Artikel 2.54 Droppings

1. Degene die voornemens is een dropping te houden moet hiervan tenminste 72 uur voordat de dropping gehouden zal worden schriftelijk kennis geven aan de burgemeester onder vermelding van:
 - naam en adres van degene die de dropping organiseert;
 - de datum en het tijdstip waarop de dropping zal plaatsvinden, en
 - de plaats waar de deelnemers aan de dropping zullen worden gedropt.
2. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde en veiligheid en ter bescherming van de flora en fauna voorschriften geven die bij het houden van de dropping in acht genomen moeten worden.
3. Indien een dropping naar verwachting zal leiden tot een verstoring van de openbare orde of een aantasting van natuurgebieden of indien bij een dropping de veiligheid van de deelnemers aan de dropping of anderen onvoldoende gewaarborgd is, kan de burgemeester de te houden dropping verbieden.

Artikel 2.55 Slapen op openbare plaatsen

1. Het is verboden een openbare plaats als slaapplek te gebruiken of op of aan de weg een voertuig, woonwagen, tent of een soortgelijk of ander onderkomen als slaapplek te gebruiken of daarin te overnachten dan wel gelegenheid daartoe te bieden.
2. Burgemeester en wethouders kunnen van het verbod in het eerste lid ontheffing verlenen of plaatsen aanwijzen waar het verbod niet geldt.
3. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor vrachtwagenchauffeurs die bij de uitoefening van hun beroep in de cabine van hun vrachtwagen overnachten.
4. Het in het eerste lid bepaalde geldt voorts niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Woonwagenwet of indien een ontheffing als bedoeld in artikel 4.18 lid 3 is verleend.

Artikel 2.56 Bedelarij

Het is verboden op of aan een door burgemeester en wethouders aangewezen openbare plaats of voor het publiek toegankelijk gebouw te bedelen om geld of andere zaken,

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. binnen de bebouwde kom op de weg zonder dat die hond aangelijnd is;
 - b. buiten de bebouwde kom zonder deze hond onder geleide of direct toezicht te houden;
 - c. op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak of speelweide of op een andere door burgemeester en wethouders aangewezen plaats.
2. Burgemeester en wethouders kunnen plaatsen aanwijzen waar het verbod genoemd in het eerste lid onder a niet geldt.
3. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing van het verbod in het eerste lid onder a verlenen indien van de eigenaar of houder in redelijkheid niet verwacht kan worden dat de hond aangelijnd is.

Artikel 2.58 Verontreiniging door honden

1. De eigenaar of houder van een hond is verplicht ervoor te zorgen dat die hond zich niet van uitwerpselen ontdoet:
 - a. op openbare plaatsen binnen de bebouwde kom;
 - b. op een voor het publiek toegankelijke en als zodanig ingerichte kinderspeelplaats;
 - c. op andere door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen.
2. De strafbaarheid wegens overtreding van het in het eerste lid gestelde gebod wordt opgeheven, indien de In dit lid bedoelde persoon ervoor zorgt dat de uitwerpselen van de hond onmiddellijk worden verwijderd.
3. De eigenaar of houder van een hond is verplicht, indien hij zich met die hond op een plaats als bedoeld in het eerste lid bevindt:
 - a. een geschikt en doeltreffend hulpmiddel bij zich te hebben om de uitwerpselen van die hond te verwijderen, en
 - b. dit hulpmiddel op eerste vordering te tonen aan een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 6.2 van deze verordening of aan een toezichthouder als bedoeld in artikel 6.2a van deze verordening.
4. Het in het eerste en tweede lid bepaalde is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden.
5. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.

Artikel 2.59 Gevaarlijke honden

1. Als de burgemeester een hond in verband met zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht, kan hij de eigenaar of houder van die hond een aanlijngebod of een aanlijn- en muilkorfgebod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.
2. Een aanlijngebod houdt in dat de eigenaar of houder verplicht is de hond aangelijnd te houden met een lijn met een lengte, gemeten van hand tot halsband, van ten hoogste 1,50 meter.
3. Een muilkorfgebod 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. Een hond als bedoeld in het eerste lid voorzien te zijn van een door de minister die het aangaat op aanvraag verstrekt uniek identificatienummer door middel van een microchip die met een chipreader afleesbaar is.

Artikel 2.60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren

1. Het is verboden om een of meer dieren te houden op een voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze.
2. Burgemeester en wethouders kunnen de eigenaar of houder van een of meer dieren verplichten maatregelen te treffen ter voorkoming van hinder of schade voor de omgeving.
3. Het in dit artikel bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer.

Artikel 2.61

(Niet opgenomen)

Artikel 2.62 Loslopend vee en pluimvee

De rechthebbende op vee of pluimvee, dat zich bevindt in een aan een weg liggend weiland of terrein dat niet van die weg is afgescheiden door een deugdelijke veekering, is verplicht ervoor te zorgen dat zodanige maatregelen getroffen worden dat dit vee of pluimvee die weg niet kan bereiken.

Artikelen 2.63 t/m 2.65

(Niet opgenomen)

Afdeling 12: Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

Artikel 2.66 Definitie

In deze afdeling wordt verstaan onder handelaar:

de handelaar aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2.67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

1. De handelaar is verplicht digitaal aantekening te houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen die hij verkoopt of op andere wijze overdraagt, in een doorlopend en door de burgemeester gewaarmerkt register en daarin onverwijld op te nemen:
 - a. het volgnummer van de aantekening met betrekking tot het goed;
 - b. de datum van verkoop of overdracht van het goed;
 - c. een omschrijving van het goed en voor zover 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.

Artikel 2.68 Voorschriften als bedoeld in artikel 437 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 digitaal 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.

Artikelen 2.69 en 2.70

(Niet opgenomen)

Afdeling 13: Vuurwerk / carbid

Artikel 2.71 Definities

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- consumentenvuurwerk:
vuurwerk als bedoeld in het Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (het Vuurwerkbesluit);
- toezichthouder:
een persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, geen alcoholhoudende drank heeft genuttigd en erop toeziet dat het carbid schieten veilig verloopt en zo nodig tijdig kan ingrijpen.

Artikel 2.72

(Niet opgenomen)

Artikel 2.73 Gebruik consumentenvuurwerk

1. Het is verboden consumentenvuurwerk te bezigen op een door de burgemeester ter voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats.
2. Het is verboden consumentenvuurwerk op of aan de weg of op een voor het publiek toegankelijke plaats te bezigen, indien hierdoor gevaar, schade of ernstige overlast wordt veroorzaakt.
3. De verboden in het eerste en het tweede lid gelden niet voor zover in de daarin geregelde onderwerpen wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2.73a Carbid schieten

1. Onder carbidschieten wordt in dit artikel verstaan: het in een bus/container/opslagvat op explosieve wijze verbranden van acetyleengas afkomstig van een reactie tussen calciumacetylde (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 indien wordt voldaan aan de volgende voorschriften:
 - a. het carbidschieten vindt plaats op 31 december tussen 14.00 en 18.00 uur;
 - b. bij het carbidschieten wordt gebruik gemaakt van bussen met een maximale inhoud van 40 liter die niet met een metalen deksel of een andere hard voorwerp afgesloten mogen worden;
 - c. het carbidschieten vindt plaats buiten de bebouwde kom op een afstand van tenminste:
 - 100 meter van woningen;
 - 300 meter van gebouwen of andere voorzieningen waarin dieren verblijven;
 - d. het schootsveld bedraagt tenminste 100 meter en binnen dit schootsveld bevindt zich geen publiek of andere personen en zijn geen openbare wegen of paden gelegen;
 - e. degene die met carbid schiet neemt alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om elk gevaar voor mens en dier te voorkomen;
 - f. indien degene die met carbid schiet de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt is een toezichthouder aanwezig.
4. De burgemeester 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 Verbod drugshandel op straat

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

Artikel 2.74a Openlijk drugsgebruik

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

Afdeling 15: Bestuurlijke ophouding, veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht op openbare plaatsen, gebiedsontzegging en aanpak woonoverlast

Artikel 2.75 Bestuurlijke ophouding

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 154a van de Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats als deze personen het bepaalde in de artikelen 2.1, 2.1a, 2.26, 2.31, 2.47, 2.48 en 2.50 van deze verordening groepsgewijs niet naleven

Artikel 2.76 Veiligheidsrisicogebieden

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

Artikel 2.77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een weg of andere openbare plaats.

Artikel 2.78 Gebiedsontzeggingen

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantasting 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 verricht een bevel geven zich gedurende ten hoogste 74 uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.
2. Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een bevel als bedoeld in dat lid is gegeven en die opnieuw strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht een bevel geven zich gedurende ten hoogste acht weken niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.
3. Een bevel als bedoeld in het tweede lid kan slechts worden gegeven als 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 krachtens het eerste of tweede lid gegeven bevelen, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.

Artikel 2.79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d van de 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. Als de burgemeester een last onder dwangsom of onder bestuursdwang oplegt naar aanleiding van een schending van de zorgplicht als bedoeld in het eerste lid kan hij daarbij aanwijzingen geven over wat de overtreder dient te doen of na te laten om verdere schending te voorkomen.
3. De last kan in ieder geval worden opgelegd 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 vanaf 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;
 - b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
 - c. de voorwaarden uit de vergunning niet worden nageleefd;
 - d. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - e. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf danwel 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;
 - 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;
 - h. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd, en/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 REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN

Afdeling 1: Algemene bepalingen

Artikel 3.1 Afbakening

De artikelen 1.2 en 1.8 zijn niet van toepassing op het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde.

Artikel 3.2 Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- advertentie:
elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt;

- beheerder:
de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf;
- bevoegd bestuursorgaan:
het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester;
- escortbedrijf:
de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee;
- exploitant:
de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgeoefend;
- klant:
degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een prostitutiebedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten;
- prostituee:
degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- prostitutie:
het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- prostitutiebedrijf:
de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie;
- raamprostitutiebedrijf:
de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie, waarbij het werven van klanten gebeurt door een prostituee die zichtbaar is vanuit een voor publiek toegankelijke plaats;
- seksbedrijf:
de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling;
- seksinrichting:
voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf;
- werkruimte:
als zelfstandig aan te merken onderdeel van seksinrichting waarin de seksuele handelingen met een ander tegen betaling worden verricht.

Afdeling 2: Vergunning seksbedrijf

Artikel 3.3 Vergunning

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een seksbedrijf uit te oefenen.
2. Op een aanvraag om een vergunning wordt binnen twaalf weken beslist. Deze termijn kan met ten hoogste twaalf weken worden verlengd.

Artikel 3.4

(Niet opgenomen)

Artikel 3.5 Beperking aantal vergunningen

1. De burgemeester kan een maximum stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend.
2. Bij de vaststelling van een maximum als bedoeld in het eerste lid stelt de burgemeester een maximale geldigheidsduur van de te verlenen vergunningen vast.

Artikel 3.6 Vergunningsaanvraag

1. Een aanvraag om vergunning wordt ingediend door gebruikmaking van een door het bevoegde bestuursorgaan vastgesteld formulier.
2. Bij de aanvraag wordt vermeld voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd en worden in ieder geval de volgende gegevens verstrekt:
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b. een geldig identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van de exploitant;
 - c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;

- d. informatie of in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag de exploitant een vergunning voor een seksbedrijf is geweigerd of een aan de exploitant verleende vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken;
 - e. het adres van de inrichting waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - f. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimtes bestemd voor de uitoefening van het seksbedrijf;
 - g. indien van toepassing de plattegrond van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd door middel van een tekening met schaalaauiding;
 - h. een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen, verstrekt door de Belastingdienst;
3. Als er een beheerder is aangesteld, is het tweede lid onder a en b van overeenkomstige toepassing op de beheerder.
 4. Het bevoegde bestuursorgaan kan aanvullende gegevens of bescheiden verlangen.

Artikel 3.7 Weigeringsgronden

1. Een vergunning wordt geweigerd als:
 - a. de exploitant of de beheerder onder curatele staat;
 - b. de exploitant of de beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij;
 - c. de exploitant of de beheerder onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel, of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is;
 - d. de exploitant of de beheerder de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt;
 - e. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften;
 - g. er aanwijzingen zijn dat voor of bij het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die, als het prostituees betreft, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, als het overige personen betreft, nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000;
 - h. de exploitant of de beheerder minder dan vijf jaar geleden voorafgaand aan de dag waarop de vergunning wordt aangevraagd, wegens een misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden;
 - i. de exploitant of de beheerder minder dan vijf jaar geleden voorafgaand aan de dag dat de vergunning wordt aangevraagd, bij meer dan één rechterlijke uitspraak of strafbeschikking onherroepelijk veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke geldboete van € 500 of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
 - 1°. bepalingen, gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen of hoofdstuk 3 van deze Algemene Plaatselijke Verordening;
 - 2°. de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 416, 417, 417bis, 420bis tot en met 420quinquies, 426 en 429quater van het Wetboek van Strafrecht;
 - 3°. artikel 69 van de Algemene wet rijksbelastingen;
 - 4°. de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 juncto artikel 8 of juncto artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
 - 5°. de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen of
 - 6°. de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
 - j. de voorgenomen uitoefening van het seksbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd of een beheersverordening.
2. Met een veroordeling als bedoeld in het eerste lid, onder h, wordt gelijkgesteld:
 - a. een bevel tot tenuitvoerlegging van een zodanige voorwaardelijke straf;
 - b. vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid, onder a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan € 375 bedraagt.
3. De periode van vijf jaar, bedoeld in het eerste lid, onder h en i, wordt bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
4. Voor de berekening van de periode van vijf jaar, bedoeld in het eerste lid, onder h en i, telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is ondergaan, niet mee,
5. Een vergunning kan in ieder geval worden geweigerd:

- a. voor een seksbedrijf waarvoor de vergunning op grond van artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a tot en met f, of tweede lid, aanhef onder a tot en met g, of in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur is ingetrokken, gedurende een periode van vijf jaar na de intrekking;
- b. als niet is voldaan aan een bij of krachtens artikel 3.6 gestelde eis met betrekking tot de aanvraag, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bevoegde bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen;
- c. als de vergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een seksinrichting waarvoor eerder een vergunning is ingetrokken, of in die seksinrichting eerder zonder vergunning een prostitutiebedrijf is uitgeoefend;
- d. als de openbare orde, de woon- en leefomgeving en/of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten nadelig worden beïnvloed door de aanwezigheid van de seksinrichting waarvoor de vergunning is aangevraagd;
- e. als het bedrijfsplan niet voldoet aan de in artikel 3.15, eerste en tweede lid gestelde eisen;
- f. als onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant de bij artikel 3.17 gestelde verplichtingen zal naleven.

Artikel 3.8 Eisen met betrekking tot de vergunning

1. De vergunning vermeldt in ieder geval:
 - a. de naam van de exploitant;
 - b. voor zover van toepassing die van de beheerder(s);
 - c. de activiteit(en) waarvoor de vergunning is verleend;
 - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - e. de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden, en
 - f. de geldigheidsduur van de vergunning.
2. De exploitant draagt er zorg voor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning is verleend. n voorts dat aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning voor die seksinrichting beschikt.

Artikel 3.9 Intrekkinggronden

1. De vergunning wordt ingetrokken als:
 - a. de verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
 - b. de vergunning in strijd met een wettelijk voorschrift is gegeven;
 - c. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
 - d. zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a tot en met i;
 - e. de vergunninghouder dat verzoekt.
2. De vergunning kan worden geschorst of ingetrokken als:
 - a. is gehandeld in strijd met het bepaalde in de artikelen 3.10, 3.12, 3.13, 3.14 en/of 3.17;
 - b. is gehandeld in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
 - c. in verband met gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten de bescherming van de belangen met het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij behoud van de vergunning;
 - d. een niet in de vergunning vermelde persoon exploitant of beheerder is geworden;
 - e. is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde bepalingen, onverminderd het eerste lid, aanhef en onder c;
 - f. is gehandeld in strijd met de in het bedrijfsplan beschreven maatregelen;
 - g. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de woon- en leefomgeving of de gezondheid van prostituees of klanten;
 - h. de exploitant of de beheerder het toezicht op de naleving van het in dit hoofdstuk bepaalde belemmert of bemoeilijkt;
 - i. er bij het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn die onherroepelijk zijn veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel;
 - j. gedurende ten minste zes maanden geen gebruik is gemaakt van de vergunning.

Artikel 3.10 Melding gewijzigde omstandigheden

De vergunninghouder meldt elke verandering waardoor zijn seksbedrijf niet langer in overeenstemming is met de op grond van artikel 3.8, eerste lid, in de vergunning opgenomen gegevens, zo spoedig mogelijk aan het bevoegde bestuursorgaan. Deze verleent een gewijzigde vergunning, als het seksbedrijf aan de vereisten voldoet.

Artikel 3.11

(Niet opgenomen)

Afdeling 3: Uitoefenen seksbedrijf

Paragraaf 3.1 Regels voor seksbedrijven

Artikel 3.12 Sluitingstijden seksinrichtingen en aanwezigheid

1. Het is de exploitant en de beheerder verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 02.00 en 08.00 uur tenzij bij vergunning anders is bepaald.
2. Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die inrichting gesloten dient te zijn voor bezoekers.
3. Het is de exploitant en de beheerder verboden personen die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt toe te laten of te laten verblijven in een seksinrichting.

Artikel 3.13 Adverteren

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf:

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

Artikel 3.14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees

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

Artikel 3.15 Bedrijfsplan

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

- f. de prostituee niet gedwongen wordt zich geneeskundig te laten onderzoeken;
 - g. de prostituee vrij is in de keuze van de arts(en) die zij wil bezoeken;
 - h. de prostituee klanten en diensten kan weigeren zonder dat dat voor haar andere werkzaamheden gevolgen heeft;
 - i. de prostituee kan weigeren alcohol of drugs te gebruiken zonder dat dat voor haar werkzaamheden gevolgen heeft;
 - j. aan de voor de exploitant werkzame beheerder voldoende professionele eisen op het gebied van agressiebeheersing en bedrijfshulpverlening worden gesteld en waar nodig wordt gezorgd voor scholing hierin;
 - k. de exploitant zich een oordeel vormt over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze voor of bij hem gaat werken, teneinde vast te stellen of zij voldoet aan de eisen die hij hiervoor in zijn bedrijfsplan heeft opgenomen;
 - l. de exploitant voor elke voor of bij hem werkzame prostituee kan aantonen onder welke verhuur- of arbeidsvoorwaarden zij haar diensten aanbiedt;
 - m. de exploitant of beheerder zich er regelmatig van vergewist dat de prostituee niet door derden gedwongen wordt tot prostitutie en dat hij in dit kader informatie van hulpverleningsinstanties ter beschikking stelt;
 - n. de exploitant aan de voor of bij hem werkzame prostituees informatie ter beschikking stelt over de mogelijkheden om hulp te krijgen als een prostituee wil stoppen met haar werk in de prostitutie;
 - o. de overlast aan de omgeving van de onder het seksbedrijf vallende seksinrichtingen beperkt wordt.
3. Het bedrijfsplan wordt ingediend bij de aanvraag om een vergunning.
 4. De exploitant meldt een voorgenomen wijziging van het bedrijfsplan onverwijld aan het bevoegde bestuursorgaan. De wijziging wordt na goedkeuring van het bevoegde bestuursorgaan als onderdeel van het bedrijfsplan aangemerkt, als deze voldoet aan de eisen die overeenkomstig het eerste en tweede lid aan een bedrijfsplan worden gesteld.
 5. De rechten voor prostituees, die worden gewaarborgd op grond van het tweede lid, worden op schrift gesteld en in een voor haar begrijpelijke taal uitgereikt aan elke prostituee die werkzaam is voor of bij de exploitant.
 6. In de seksinrichting wordt in ten minste twee talen en voor de klant goed zichtbaar bekend gemaakt dat een prostituee klanten en diensten mag weigeren en mag weigeren alcohol of drugs te gebruiken.

Artikel 3.16

(Niet opgenomen)

Artikel 3.17 Overige verplichtingen van de exploitant en beheerder seksbedrijf

1. De exploitant of de beheerder is aanwezig gedurende de uren dat het seksbedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend.
2. De exploitant van een seksbedrijf draagt er zorg voor dat:
 - a. de voor of bij het seksbedrijf werkzame prostituees redelijkerwijs hun eigen werktijden kunnen bepalen;
 - b. er een deugdelijke bedrijfsadministratie wordt gevoerd waarin de actuele gegevens zijn opgenomen van in ieder geval:
 - 1°. de voor of bij het seksbedrijf werkzame prostituees;
 - 2°. de verhuuradministratie;
 - 3°. met betrekking tot alle voor of bij het seksbedrijf werkzame prostituees, de documentatie die ten grondslag ligt aan de vorming van het oordeel over de mate van zelfredzaamheid, bedoeld in artikel 3:15, tweede lid, onder k;
 - 4°. de werkroosters van de beheerders;
 - 5°. de werkroosters van de voor of bij het bedrijf werkzame prostituees.
 - c. de bedrijfsadministratie met inachtneming van de wettelijke termijnen wordt bewaard en te allen tijde beschikbaar is voor toezichthouders;
 - d. medewerkers van de gemeentelijke gezondheidsdienst en van andere door de burgemeester of het college aangewezen instellingen worden toegelaten tot seksinrichtingen als ze voornemens zijn voorlichtings- en preventieactiviteiten uit te voeren of voorlichtingsmateriaal te verspreiden;
 - e. onverwijld bij de politie wordt gemeld ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting;

- f. onverwijld aan het bevoegde bestuursorgaan wordt gemeld als gedurende ten minste één maand geen gebruik gemaakt zal worden van de vergunning. Deze melding vermeldt de reden en de verwachte duur;
- g. gedaan wordt wat nodig is voor een goede gang van zaken binnen het prostitutiebedrijf.

Paragraaf 3.2 Raam- en straatprostitutie

Artikel 3.18 Raamprostitutie

Het is een prostituee verboden:

- a. zich vanuit een gebouw of vanuit de toegang naar een gebouw aan klanten die zich op of aan de weg bevinden beschikbaar te stellen en
- b. passanten hinderlijk te bejegenen of zich aan passanten op te dringen dan wel zich ongekleed of vrijwel ongekleed achter het raam van een seksinrichting of in de toegang tot een seksinrichting op te houden.

Artikel 3.19 Straatprostitutie

Het is verboden zich op een openbare plaats of op een vanaf die plaats zichtbare plek, niet zijnde een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend, op te houden met het kennelijke doel zich beschikbaar te stellen voor prostitutie of op een openbare plaats ontuchtige handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van prostitutie.

Artikel 3.20

(Niet opgenomen)

Afdeling 4: Overige bepalingen

Artikel 3.21 Verbodsbepalingen klanten

1. Het is een klant verboden seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.
2. Het is verboden op een openbare plaats gebruik te maken van de diensten van een prostituee.
3. Het in het tweede lid genoemde verbod geldt niet voor diensten van een prostituee in een seksinrichting waarvoor op grond van artikel 3.3 vergunning is verleend.

Artikel 3.22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

1. Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen als de burgemeester aan de rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet.

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

Afdeling 1: Geluidhinder

Artikel 4.1 Definities

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- Besluit:
Activiteitenbesluit milieubeheer;
- inrichting:
een inrichting type A of type B als bedoeld in het Besluit;
- houder van een inrichting:
degene die als eigenaar, bedrijfsleider, beheerder of anderszins een inrichting drijft;
- collectieve festiviteit:
festiviteit die niet specifiek aan één of een klein aantal inrichtingen is verbonden;
- incidentele festiviteit:
festiviteit of activiteit die gebonden is aan één of een klein aantal inrichtingen.
- gevoelige gebouwen:

- hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1. van het Besluit;
- gevoelige terreinen:
hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1. van het Besluit;
 - onversterkte muziek:
muziek die niet elektronisch is versterkt.

Artikel 4.2 Aanwijzing collectieve festiviteiten

1. De geluidsnormen als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Besluit gelden niet voor door burgemeester en wethouders aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.
2. In een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid, kunnen burgemeester en wethouders bepalen dat de aanwijzing slechts geldt voor een of meer gebiedsdelen.
3. Voor festiviteiten als bedoeld in het eerste lid geldt dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) tengevolge van muziekactiviteiten niet meer bedraagt dan 65 dB(A) gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
4. De geluidswaarde als bedoeld in het derde lid is inclusief onversterkte muziek.
5. Bij de vaststelling van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) als bedoeld in lid 3 wordt geen toeslag muziekcorrectie berekend. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
6. Op de dagen als bedoeld in het eerste lid dient het ten gehore brengen van muziek met een geluidsniveau hoger dan de geluidsnorm als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Besluit uiterlijk om 01.00 uur te worden beëindigd, tenzij burgemeester en wethouders anders hebben bepaald.

Artikel 4.3 Kennisgeving incidentele festiviteiten

1. Het is de houder van een inrichting toegestaan in zijn inrichting maximaal 6 incidentele festiviteiten per kalenderjaar te doen plaatsvinden waarbij de geluidsnormen als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Besluit niet van toepassing zijn, mits de houder van de inrichting tenminste 3 weken voor de aanvang van de festiviteit burgemeester en wethouders daarvan in kennis heeft gesteld.
2. De houder van de inrichting dient bij festiviteiten als bedoeld in lid 1 de volgende voorschriften in acht te nemen:
 - het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) tengevolge van muziekactiviteiten in de inrichting mag niet meer bedragen dan:
 - 65 dB(A), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter;
 - 45 dB(A), gemeten in de binnenruimte van aanpandige gevoelige gebouwen; de hiervoor genoemde normen gelden ook voor onversterkte muziek;
 - het bepaalde in het eerste lid geldt uitsluitend voor muziekactiviteiten die in de binnenruimte van de inrichting plaatsvinden;
 - de muziekactiviteiten moeten op vrijdag- en zaterdagavond uiterlijk om 01.00 uur en op andere dagen uiterlijk om 24.00 uur zijn beëindigd;
 - de tijdsduur van een muziekactiviteit bedraagt maximaal 4 uur;
 - tijdens het ten gehore brengen van muziek moeten ramen en deuren van de inrichting gesloten blijven, behoudens voor het onmiddellijk doorlaten van personen of goederen.
3. Bij de vaststelling van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) als bedoeld in het tweede lid wordt geen toeslag muziekcorrectie berekend. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
4. Burgemeester en wethouders kunnen in bijzondere omstandigheden op verzoek van de houder van de inrichting toestaan dat van de voorschriften in het tweede lid wordt afgeweken,
5. Indien de voorschriften als bedoeld in het tweede lid bij voorgaande festiviteiten niet zijn nageleefd, kunnen burgemeester en wethouders de festiviteiten verbieden.

Artikel 4.4

(Niet opgenomen)

Artikel 4.5

(Niet opgenomen)

Artikel 4.6 Overige vormen van geluidhinder

1. Het is verboden buiten een inrichting een geluidsapparaat, toestel of machine op zodanige wijze in werking te hebben dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.

2. Burgemeester en wethouders kunnen van het verbod in het eerste lid ontheffing verlenen.
3. Burgemeester en wethouders kunnen voor bepaalde door hen aan te wijzen activiteiten vrijstelling van het verbod in het eerste lid verlenen of hiervoor een meldingsplicht invoeren.
4. Burgemeester en wethouders kunnen met betrekking tot activiteiten waarvoor op grond van het derde lid vrijstelling is verleend of een meldingsplicht is ingevoerd algemene voorschriften vaststellen.
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet geluidhinder, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit of de Provinciale milieuverordening Gelderland.

Afdeling 2: Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Artikel 4.7 Verontreiniging bij werkzaamheden op de weg

1. Indien bij het laden of lossen of vervoeren van stoffen of voorwerpen dan wel bij andere werkzaamheden de weg wordt verontreinigd, is degene die genoemde werkzaamheden verricht, alsmede, indien deze in opdracht handelt, zijn opdrachtgever verplicht:
 - a. indien de verontreiniging gevaar voor de veiligheid van het verkeer of voor beschadiging van het wegdek oplevert, de weg terstond na het ontstaan van de verontreiniging te reinigen of te doen reinigen;
 - b. indien de verontreiniging geen gevaar voor de veiligheid van het verkeer of voor beschadiging van het wegdek oplevert, de weg terstond na de beëindiging van de werkzaamheden of, indien deze langer dan een dag duren, elke dag terstond na beëindiging van de werkzaamheden op die dag te reinigen of te doen reinigen.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of het Gelders wegenreglement.

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

Artikelen 4.10 t/m 4.12

(Niet opgenomen – zie Bomenverordening 2013)

Afdeling 4: Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast

Artikel 4.13 Opslag voertuigen, caravans, afvalstoffen, mest, afvalstoffen e.d.

1. Het is verboden op door burgemeester en wethouders in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast dan wel ter 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 voertuigen 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 ingekuuld gras, loof of pulp of ingekuilde landbouwproducten, afbraakmaterialen en oude metalen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen bij de aanwijzing nadere regels stellen.
3. Dit artikel is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening of de Omgevingsverordening Gelderland.

Artikel 4.14

(Niet opgenomen)

Artikel 4.15 Handelsreclame

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, aankondigingen of afbeeldingen in het inwendig gedeelte van een onroerende zaak;
 - b. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken welke daartoe zijn aangewezen door de overheid;
 - c. opschriften of aankondigingen kleiner dan 0,50 m² en de langste zijde korter dan 1 meter die betrekking hebben op:
 - een openbare verkoping 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;
 - d. 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;
 - e. opschriften of aankondigingen op of aan onroerende zaken dienstbaar aan het openbaar vervoer, indien deze zijn aangebracht ten dienste van dat vervoer;
 - f. 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

(Niet opgenomen)

Afdeling 5: Kamperen buiten kampeerterrinen

Artikel 4.17 Definitie

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

Artikel 4.18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterrinen

1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te doen plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrin dat zodanig in het bestemmingplan 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. Burgemeester en wethouders kunnen 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;
 - b. het voorkomen of beperken van overlast;
 - c. de verkeersveiligheid of veiligheid van personen of goederen.

Artikel 4.19 Aanwijzing kampeerplaatsen

1. Het verbod van artikel 4.18, eerste lid is niet van toepassing op door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen daarbij nadere regels stellen ter bescherming van de belangen in artikel 4.18, vierde lid.

Afdeling 6: Beschermden planten

Artikel 4.20 Beschermden planten

1. Burgemeester en wethouders kunnen plaatsen aanwijzen waar het ter bescherming van het natuur-, landschaps- of dorpschoon verboden is daarbij aangeduide planten te plukken, van hun plaats te verwijderen en/of bij zich te hebben.
2. Het is verboden op een door burgemeester en wethouders krachtens het eerste lid aangewezen plaats de daarbij aangeduide planten te plukken, van hun plaats te verwijderen en/of bij zich te hebben.
3. Het in dit artikel bepaalde geldt niet voor zover de Wet natuurbescherming van toepassing is.

Afdeling 7: Overige bepalingen bescherming milieu en natuurschoon

Artikel 4.21 Verbod oplaten van ballonnen

1. Het is verboden ballonnen, van welk materiaal dan ook, door middel van hete lucht afkomstig van vuur dan wel gevuld met helium of andere gasen op te laten stijgen.
2. Onder een ballon wordt mede verstaan: een herdenkingsballon, vuurballon, gelukslamp, Thaise wensballon, papierballon, geluksballon en soortgelijke ballonnen.
3. Onder ballon wordt in dit verband niet verstaan een luchtballon bedoeld voor het vervoer van personen.

Hoofdstuk 5 ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE

Afdeling 1: Parkeerexcessen

Artikel 5.1

(vervallen)

Artikel 5.2 Parkeren van voertuigen van autobedrijven

1. Het is degene die er zijn bedrijf, nevenbedrijf dan wel een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen, verboden:
 - a. drie of meer voertuigen die hem toebehoren of zijn toevertrouwd, op de weg te parkeren binnen een cirkel met een straal van 25 meter met als middelpunt een dezer voertuigen dan wel
 - b. de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.
2. Onder verhuren als bedoeld in het eerste lid 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.
3. Tot de voertuigen bedoeld in het eerste lid worden niet gerekend:
 - a. voertuigen waaraan herstel- of onderhoudswerkzaamheden worden verricht die in totaal niet meer dan een uur vergen, zulks gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt voor deze werkzaamheden;
 - b. voertuigen gebezigd voor persoonlijk gebruik van de in het eerste lid genoemde persoon.
4. Burgemeester en wethouders kunnen van het in het eerste lid gestelde verbod ontheffing verlenen.

Artikel 5.3 Te koop aanbieden van voertuigen

1. Het is verboden op door burgemeester en wethouders aangewezen wegen of weggedeelten voertuigen te parkeren met het kennelijke doel deze te koop aan te bieden of te verhandelen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen van het in het eerste lid bedoelde verbod ontheffing verlenen.

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 in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet milieubeheer.

Artikel 5.6 Caravans en andere voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat voor de recreatie dan wel voor andere doeleinden dan vervoer wordt gebruikt of is bestemd:
 - a. langer dan op drie achtereenvolgende dagen op een weg of openbare grond te plaatsen of geplaatst te hebben;
 - b. op een door burgemeester en wethouders bij persoonlijke aanschrijving aangewezen plaats te plaatsen of geplaatst te hebben waar dit naar hun oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente of hinderlijk voor anderen is danwel de verkeersveiligheid in gevaar brengt.
2. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het in het eerste lid, aanhef en onder a, gestelde verbod.
3. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Gelders wegenreglement.

Artikel 5.7 Reclamevoertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat is voorzien van een aanduiding van handelsreclame, op de weg te parkeren met het kennelijke doel om daarmee handelsreclame te maken.
2. Burgemeester en wethouders kunnen van het in het eerste lid gestelde verbod ontheffing verlenen.

Artikel 5.8 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 heeft van meer dan 2,4 meter te parkeren op door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen, waar dit parkeren naar hun 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 door burgemeester en wethouders aangewezen wegen, waar dit parkeren naar hun oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van de beschikbare parkeerruimte.
3. Het verbod in het eerste en tweede lid is 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.
4. Burgemeester en wethouders kunnen de in het eerste en tweede lid gestelde verboden beperken naar tijd.
5. Burgemeester en wethouders kunnen van de in het eerste en tweede lid gestelde verboden ontheffing verlenen.

Artikel 5.9 Uitzicht belemmerende voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter, op de weg te parkeren bij een voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.
2. Het in het eerste lid gestelde 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

(Niet opgenomen)

Artikel 5.11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

1. Het is verboden met een voertuig te rijden dan wel deze te doen of te laten staan in een park of plantsoen of op een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op:
 - a. wegen;
 - b. voertuigen die nodig zijn en gebruikt worden ter uitvoering van werkzaamheden door of vanwege de overheid;

- c. voertuigen, waarmede een standplaats wordt of is ingenomen op terreinen welke mede of uitsluitend voor dit doel zijn bestemd.
3. Burgemeester en wethouders kunnen van het verbod in het eerste lid ontheffing verlenen.

Artikel 5.12 Overlast van fietsen en bromfietsen

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

Afdeling 2: Collecteren

Artikel 5.13 Inzameling van geld of goed en leden- en donateurswerving

1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders een openbare inzameling van geld of goederen te houden of daartoe een intekenlijst aan te bieden dan wel in het openbaar leden of donateurs te werven als daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
2. Onder een inzameling als bedoeld in het eerste lid wordt mede verstaan het aanvaarden van geld bij het aanbieden van diensten of goederen, waartoe ook geschreven stukken worden gerekend, 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 in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor een inzameling die in besloten kring wordt gehouden.
4. Burgemeester en wethouders kunnen onder door hen te stellen voorschriften vrijstelling verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod voor inzamelingen van door hen aangewezen instellingen.

Afdeling 3: Venten

Artikel 5.14 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder venten verstaan: het in de uitoefening van de ambulante handel te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten op een openbare en in de openlucht gelegen plaats of aan huis.
2. Onder venten wordt niet verstaan:
 - a. het aan huis afleveren van goederen in het kader van de exploitatie van een winkel als bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet;
 - b. het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel het aanbieden van diensten op jaarmarkten en markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h van de Gemeentewet;
 - 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 Venten e.d.

Het is verboden op of aan de weg te venten of anderszins goederen te koop aan te bieden, te verkopen of af te geven danwel diensten aan te bieden, indien daardoor de verkeersveiligheid in gevaar wordt gebracht of het verkeer ernstig gehinderd wordt.

Artikel 5.16

(Niet opgenomen)

Afdeling 4: Standplaatsen

Artikel 5.17 Definitie

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

- b. een vaste plaats op een evenement als bedoeld in artikel 2.24.

Artikel 5.18 Standplaatsen

1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders een standplaats in te nemen of te hebben.
2. Burgemeester en wethouders weigeren de vergunning indien de standplaats in strijd met een geldend bestemmingsplan wordt ingenomen.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1.8 kunnen burgemeester en wethouders de vergunning weigeren:
 - a. indien de standplaats hetzij op zichzelf hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan de 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. Indien de aanvraag om een standplaatsvergunning een activiteit betreft waarvoor tevens een milieuvergunning is vereist, houden burgemeester en wethouders de beslissing op deze aanvraag aan tot op de dag waarop een beslissing omtrent de aanvraag om deze milieuvergunning is genomen, tenzij de standplaatsvergunning op één van de gronden in het vorige lid of in artikel 1.8 zal worden geweigerd.

Afdeling 5: Snuffelmarkten

Artikelen 5.19 t/m 5.23

(Niet opgenomen)

Afdeling 6: Openbaar water

Artikelen 5.24 t/m 5.31

(Niet opgenomen)

Afdeling 7: Crossterreinen en verkeer in natuurgebieden

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 in het belang van:
 - a. het voorkomen of beperken van overlast;
 - b. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en ter bescherming van andere milieuwaarden;
 - c. de veiligheid van de deelnemers van de in het eerste lid bedoelde wedstrijden en ritten of van het publiek.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of het Besluit geluidproductie sportmotoren.

Artikel 5.33 Beperking verkeer in natuurgebieden

1. Het is verboden binnen door burgemeester en wethouders aangewezen 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. Burgemeester en wethouders kunnen ten aanzien van het gebruik van de gebieden en terreinen als genoemd in het eerste lid regels stellen in het belang van:
 - a. het voorkomen van overlast;
 - b. de bescherming van natuur- of milieuwaarden;
 - c. de veiligheid van het publiek.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor bestuurders van motorvoertuigen, bromfietsen, fietsen en voor berijders van paarden

- a. ten dienste van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening en van andere krachtens artikel 29, eerste lid RW 1990 aangewezen hulpverleningsdiensten;
 - b. die worden gebruikt in verband met beheer, onderhoud of exploitatie van de door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen;
 - c. die worden gebruikt in verband met werken welke krachtens wettelijk voorschrift moeten worden uitgevoerd;
 - d. van de zakelijke gerechtigden en huurders en pachters van percelen gelegen binnen de door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen;
 - 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 geldt voorts niet:
- 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. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.

Artikel 5.33a Voorschriften natuurgebieden en andere terreinen

Onverminderd het bepaalde in artikel 5.33 kunnen burgemeester en wethouders ten aanzien van door hen bij openbaar besluit aangewezen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik bedoelde terreinen voorschriften stellen:

- a. in het belang van de openbare orde;
- b. in het belang van de zedelijkheid;
- c. ter voorkoming van gevaar, schade en overlast;
- d. ter bescherming van het milieu;
- e. in het belang van de volksgezondheid.

Afdeling 8: Verbod om vuur te stoken / rookverbod

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, indien dit schadelijk is voor het milieu en/of indien dit gevaar, overlast of hinder voor de omgeving oplevert.
2. Burgemeester en wethouders kunnen van dit verbod ontheffing verlenen.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1.8 kunnen burgemeester en wethouders een ontheffing weigeren in het belang van de bescherming van flora en fauna.
4. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor het verbranden van snoeihout op het terrein waar het is vrijgekomen mits:
 - a. het terrein is gelegen buiten de bebouwde kom;
 - b. degene die snoeihout verbrandt hierop voldoende toezicht uitoefent ter voorkoming van brandgevaar;
 - c. het verbranden geen gevaar, overlast of hinder voor de omgeving veroorzaakt.
5. In afwijking van het bepaalde in het vierde lid kunnen burgemeester en wethouders het verbranden van snoeihout tijdelijk verbieden dan wel nadere regels stellen ter voorkoming van brandgevaar als gevolg van droogte.

Artikel 5.34a Rookverbod in bossen en andere natuurgebieden

1. Het is het verboden in bossen en andere natuurgebieden dan wel binnen een afstand van dertig meter daarvan:
 - a. te roken gedurende een door burgemeester en wethouders aangewezen periode;
 - b. brandende of smeulende voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.
2. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor zover het roken plaatsvindt in gebouwen of aangrenzende erven die als tuin zijn ingericht.

Afdeling 9: Verstrooiing van as

Artikel 5.35 Definitie

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 nabestaanden(n) gewenste plek buiten een permanent daartoe bestemd terrein.

Artikel 5.36 Verbod incidentele asverstrooiing

1. Incidentele asverstrooiing is verboden op:
 - a. verharde delen van de weg;
 - b. gemeentelijke begraafplaatsen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen een besluit nemen waarin voor een bepaalde termijn wordt verboden dat op andere plaatsen dan genoemd in het eerste lid asverstrooiing plaatsvindt.
3. Burgemeester en wethouders kunnen op verzoek van de nabestaande die zorg draagt voor de asbus op grond van bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van het verbod bedoeld in het eerste lid onder a.

Artikel 5.37 Verbod incidentele asverstrooiing ingeval van hinder of overlast

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

Hoofdstuk 6 STRAF-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 6.1 Strafbepaling

1. Overtreding van het bepaalde in de artikelen van deze verordening en de krachtens deze artikelen gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. In afwijking van het eerste lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.11, tweede lid, 4.3 en 4.15, eerste lid.

Artikel 6.2 Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast:

- a. de buitengewone opsporingsambtenaren als genoemd in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering,
- b. de ambtenaren van de politie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, en tweede lid van de Politiewet 1993, en
- c. de bij besluit van burgemeester en wethouders dan wel door de burgemeester aangewezen personen.

Artikel 6.3 Binnentreden van woningen

Zij die zijn belast 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

1. Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na de dag van bekendmaking hiervan.
2. Op het in het eerste lid genoemde tijdstip wordt de Algemene Plaatselijke Verordening 2018, vastgesteld bij raadsbesluit van 25 januari 2018, nr. 1-3, ingetrokken.

Artikel 6.5 Overgangsbepaling

1. Vergunningen en ontheffingen verleend krachtens de Algemene Plaatselijke Verordening als bedoeld in artikel 6.4, tweede lid blijven - indien en voor zover het gebod of verbod waarop de vergunning of ontheffing betrekking heeft ook vervat is in deze verordening en voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken - van kracht tot de termijn waarvoor zij worden verleend is verstreken of totdat zij worden ingetrokken.
2. Voorschriften en beperkingen opgelegd krachtens de Algemene Plaatselijke Verordening als bedoeld in artikel 6.4, tweede lid blijven - indien en voor zover de bepalingen in gevolge welke deze voorschriften en bepalingen zijn opgelegd ook zijn vervat in deze verordening en voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken - van kracht tot de termijn waarvoor zij worden verleend is verstreken of totdat zij worden ingetrokken.
3. Indien voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om een vergunning of ontheffing - hoe ook genaamd - op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening als bedoeld in artikel 6.4, tweede lid is ingediend en voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening nog niet op die aanvraag is beslist, wordt daarop de overeenkomstige bepaling van de onderhavige verordening toegepast.
4. Op een aanhangig beroep of bezwaarschrift, betreffende een vergunning of ontheffing, bedoeld in het eerste lid, dan wel een voorschrift of beperking bedoeld in het tweede lid dat voor of na

- het tijdstip bedoeld in artikel 6.4, eerste lid, is ingekomen binnen de voordien geldende beroepstermijn, wordt beslist met toepassing van de verordening bedoeld in artikel 6.4, tweede lid.
5. In afwijking van het in het eerste lid bepaalde, blijft een vergunning of ontheffing - hoe ook genaamd - van kracht, totdat onherroepelijk is beslist op een aanvraag voor een, krachtens een in deze verordening overeenkomstig opgenomen gebod of verbod vereiste, vergunning of ontheffing, indien deze aanvraag ten minste acht weken voor afloop van de in het eerste lid genoemde termijn bij het bevoegde orgaan is ingediend,
 6. Gebods- of verbodsbepalingen waarvoor een vergunning of ontheffing krachtens deze verordening is vereist en die niet voorkomen in de verordening als bedoeld in artikel 6.4, tweede lid, zijn niet van toepassing:
 - a. gedurende twaalf weken na het in werking treden van deze verordening;
 - b. ook na de onder a. bepaalde termijn, voor zover degene die op grond van deze verordening een vergunning of ontheffing nodig heeft, binnen deze termijn een aanvraag voor deze vergunning of ontheffing heeft ingediend, totdat onherroepelijk op deze aanvraag is beslist.
 7. De intrekking van de verordening bedoeld in artikel 6.4, tweede lid heeft geen gevolgen voor de geldigheid van op basis van die verordening vastgestelde nadere regels, beleidsregels en aanwijzingsbesluiten, indien en voor zover de rechtsgrond waarop deze regels en besluiten zijn gebaseerd ook vervat is in deze verordening en voor zover zij niet eerder zijn vervallen of ingetrokken.

Artikel 6.6 Aanhalingstitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de titel Algemene Plaatselijke Verordening 2019.

Aldus besloten door de gemeenteraad van de gemeente Winterswijk in zijn openbare vergadering gehouden op 26 september 2019,

de griffier,

de voorzitter,

Toelichting Algemene Plaatselijke Verordening 2019

Toelichting hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Algemeen

Hoofdstuk 1 van de verordening 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 betreffende de aanvraag, de behandeling en de verlening van een vergunning of ontheffing.

De APV bevat slechts procedurevoorschriften indien:

- een afwijking van de hoofdregel in de Algemene wet bestuursrecht noodzakelijk is;
- de regels een aanvulling vormen op de hoofdregel in de Algemene wet bestuursrecht;
- 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 verordening 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 verordening gebaseerde beleidsvrijheid;
- 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. In artikel 1:3 van de Awb wordt het begrip "besluit" immers als volgt omschreven: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel wordt een aantal begrippen gedefinieerd. Van een aantal specifieke begrippen, dat wil zeggen begrippen die op een bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende afdeling of paragraaf definities opgenomen.

Ten aanzien van de in artikel 1.1 opgenomen definities kan het volgende worden opgemerkt.

- bebouwde kom

De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is beperkt tot de bebouwde kom. Voor het begrip "bebouwde kom" is aangesloten worden bij de aanwijzing van gedeputeerde staten van de bebouwde kom krachtens artikel 27, lid 2, van de Wegenwet.

- bevoegd gezag

Met het begrip "bevoegd gezag" wordt aangehaakt bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Die is van toepassing op de vergunning voor aanleg of veranderen van een weg (artikel 2.12) en handelsreclame (artikel 4.15). De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid onder d. van de Wabo, en handelsreclame in artikel 2.2, eerste lid onder h. 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 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 burgemeester en wethouders 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 van burgemeester en wethouders, maar bij het College van gedeputeerde staten en in enkele gevallen bij een Minister. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

Daarnaast komt in de APV op verschillende plaatsen de term "bevoegd bestuursorgaan" voor. Daarmee wordt dan bedoeld op ofwel het College van burgemeester en wethouders, ofwel de burgemeester. De Wabo brengt hierin geen verandering.

- bouwwerk

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1.1 van de (Model-)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".

- bromfiets

Voor de definitie van het begrip bromfiets wordt verwezen naar hetgeen de Wegenverkeerswet 1994 in artikel 1, eerste lid onder e hieronder verstaat.

- 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".

- geluidsapparaat

Niet elk apparaat dat geluid voortbrengt is een geluidsapparaat; het apparaat moet ook ten doel hebben om geluid voort te brengen. Bij geluidsapparaten moet dus vooral gedacht worden aan muziekapparatuur.

- handelsreclame

In het vierde lid van artikel 7 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 het bepaalde in het eerste lid van artikel 7, dat zich volgens vaste jurisprudentie verzet tegen een vergunningsstelsel voor de verspreiding van gedrukte stukken e.d.

Aan een vergunningsstelsel 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 EVRM en artikel 19 IV moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningsstelsel.

- motorvoertuig

Voor de definitie van het begrip motorvoertuig wordt verwezen naar hetgeen het Reglement verkeersregels en verkeerstekens in artikel 1 hieronder verstaat.

- openbaar water

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

- openbare plaats

Hiervoor is aangehaakt bij de Wet openbare manifestaties (Wom). Artikel 1, eerste lid, 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 memorie van toelichting zeggen "dat in beginsel een ieder 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 verloop, 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 memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16).

Voorbeelden van openbare plaatsen in de zin van artikel 1, eerste lid, 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, Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, 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 (TK 1986-1987, 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.

- pluimvee

Onder pluimvee moet worden verstaan vogels, kippen, eenden, ganzen en kalkoenen die gefokt worden voor hun vlees of eieren.

- rechthebbende

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

- samenscholing

Omdat niet elke groepsvorming als samenscholing wordt aangemerkt en het begrip samenscholing verschillend kan worden uitgelegd, is hiervan een begripsomschrijving opgenomen.

- vee

Voor de uitleg van het begrip vee is aangesloten bij de Meststoffenwet. In Bijlage A van deze wet worden als diersoorten genoemd: rundvee, varkens, kippen, kalkoenen, schapen, vossen, nertsen, geiten, eenden, konijnen en parelhoenders.

- 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 zijkanalen. 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.

Op of aan de weg

Verschiedende 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. Artikel 27 van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer regelen het bevoegd gezag inzake veiligheid, orde en rust op en om stations. 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. Op deze wijze kan worden nagegaan wat voor iedere situatie een goede beslistermijn is.

In deze APV is de beslistermijn vastgesteld op acht weken (eerste lid). Dit is gelijk aan de maximumtermijn die in artikel 4:13, tweede lid Awb wordt gesteld.

Het merendeel van de aanvragen zal binnen acht weken kunnen worden afgewerkt. De meer ingewikkelde aanvragen echter, zeker die waarvoor de adviezen van meerdere instanties moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verlenging van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Ook deze termijn is op acht weken gesteld (tweede lid). Uitgangspunt blijft altijd een redelijke termijn.

Artikel 4:14 Awb verplicht uiteraard 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.

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 worden. Het derde lid is een implementatie van deze verplichting.

Indien de Dienstenrichtlijn van toepassing is, wordt op grond van artikel 13, vijfde lid de ontvangst van elke vergunningaanvraag zo snel mogelijk bevestigd. De ontvangstbevestiging moet de volgende informatie bevatten: de beslistermijn, de beschikbare rechtsmiddelen en indien van toepassing de vermelding dat bij het uitblijven van een antwoord binnen de gespecificeerde termijn de vergunning geacht wordt te zijn verleend. Het gaat hier om toepassing van de *lex silencio*.

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) valt onder de Wabo. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (artikel 2.10). De vergunning voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k van de Wabo.

Artikel 1.3 Niet opgenomen

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. Deze voorschriften mogen uitsluitend 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 1.3 naleving van deze voorschriften wordt omschreven als verplichting, wordt hierover alle onzekerheid weggenomen.

Wanneer bij het creëren van een vergunning- of ontheffingsplicht de formulering wordt gebruikt "het is verboden om te doen zonder vergunning/ontheffing van ... of in afwijking daarvan" (conform Igr 50), dan is een bepaling als in het tweede lid niet nodig. Het handelen in strijd met een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift is dan immers ook verboden en levert dus een overtreding op waartegen met een last onder bestuursdwang kan worden opgetreden.

Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn o.g.v. artikel 2.2 van de Wabo, is noch de formulering "of in afwijking daarvan", noch een bepaling à la artikel 1.3, tweede lid, nodig. De reden is dat artikel 2.3, aanhef en onder c, van de Wabo het handelen in strijd met een vergunningsvoorschrift al heeft verboden. In deze verordening gaat het om de artikelen 2.11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg) en 4.15 (Handelsreclame).

Voor alle andere vergunningen of ontheffingen in deze verordening is het tweede lid van artikel 1.4 wel nodig. Handelen in strijd met zo'n vergunning of ontheffing levert dan strijd op met artikel 1.4, tweede lid, jo. het vergunningsvoorschrift. Daartegen kan met bestuursdwang worden opgetreden.

Dienstenrichtlijn

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen.

Die criteria zijn:

- niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- evenredig met die reden van algemeen belang;
- duidelijk en ondubbelzinnig;
- objectief;
- vooraf openbaar bekendgemaakt;
- transparant en toegankelijk.

Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 1.8. Op grond van het vijfde lid van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningvoorwaarden is voldaan.

Sanctiebepaling

In de algemene strafbepaling die in deze APV is opgenomen (artikel 6.1) wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde met straf bedreigd. Daardoor staat ook straf op het overtreden van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn.

Artikel 1.5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

Een vergunning wordt persoonlijk genoemd, als die alleen of vooral is verleend vanwege de persoon van de 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.

Artikel 1.6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De in artikel 1.6 genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter. Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften nopen tot toepassing van de administratieve sanctie van intrekking van de vergunning. Met name het rechtzekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

Indien 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).

Ook indien er niet exact sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 4:8 Awb doet het bestuursorgaan gelet op een zorgvuldige besluitvorming er goed aan de vergunninghouder te horen voordat tot intrekking of wijziging van de vergunning wordt overgegaan. Ingeval van een wijziging of intrekking die het gevolg is van een algemene beleidsbeslissing van het bestuursorgaan, is het echter vaak niet doenlijk om alle betrokkenen te horen. Wel is het dan gewenst om met vertegenwoordigers van belanghebbenden te overleggen.

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;
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;
- c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

Artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn geeft een definitie van 'dwingende redenen van algemeen belang': "redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers

van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid". Zie ook de weigeringsgronden die in de toelichting op artikel 1.8 worden genoemd.

Artikel 1.6 bepaalt dat bij gewijzigde omstandigheden de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Het ligt ook daarom in de rede dat een vergunning voor onbepaalde duur blijft gelden indien de omstandigheden niet wijzigen. Pas bij gewijzigde omstandigheden dient de vergunning opnieuw te worden gezien. Ook daarbij wordt rekening gehouden met de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis. Bij geringe wijziging van omstandigheden die geen gevolgen hebben voor het algemeen belang, kan de vergunning niet worden gewijzigd of ingetrokken. De noodzaak daarvoor ontbreekt.

Tweede lid

Uit 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

Met betrekking tot vergunningen en ontheffingen stonden in de voorgaande APV's de weigeringsgronden per artikel vermeld. Ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de APV is ervoor gekozen om in Hoofdstuk I algemene weigeringsgronden te benoemen. In de afzonderlijke vergunningstelsels zijn de betreffende artikel(led)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.

Dienstenrichtlijn

In theorie bestaan er drie verschillende regimes voor: de vestiger, de tijdelijke grensoverschrijder en de Nederlandse dienstverrichter.

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

De VNG acht het op dezelfde gronden evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (vestigers, tijdelijke grensoverschrijders en dus ook Nederlandse dienstverleners). Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen. Alleen in het geval van prostitutie is daarop een uitzondering gemaakt. Zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen'. Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, ook de gronden om een vergunning te weigeren zijn voor de drie categorieën aanvragers dezelfde. Daarom zijn de weigeringsgronden algemeen geformuleerd zodat ze gelden voor interne én internationale verhoudingen. Er is aangesloten bij het lichtste regime van de Dienstenrichtlijn (artikel 16): de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer als zodanig voor in de Dienstenrichtlijn. Deze kunnen wel vallen onder:

Overlast

Vanouds is de APV een openbare orde en overlast-verordening. Het begrip 'overlast' komt in het EG-recht bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over overlast. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving/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 (rule of reason). 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) betreft onder het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een 'zedelijkheidsaspect' hebben.

Voorzieningenniveau bij standplaatsen

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare orde-belang 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 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.

Détournement de pouvoir

Gemeenten dienen zich er van bewust te zijn dat zij een vergunningaanvraag niet kunnen weigeren op een andere grond dan de grondslag van het vergunningstelsel. Dit is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Motivering

Een weigering dient vanzelfsprekend voldoende gemotiveerd te zijn. Gemotiveerd moet worden welke weigeringsgrond van toepassing is en waarom.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000

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

Tweede lid

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten. 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 schept (snel) duidelijkheid voor de aanvrager en voorkomt een onnodige inspanning aan de kant van de gemeente. Het tweede lid biedt nu een weigeringsgrondslag voor dergelijke gevallen, voor zover de betreffende aanvraag is ingediend minder dan drie weken voor

de beoogde datum van de beoogde activiteit en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

Artikel 1.9 Fictieve beschikking

Met ingang van 1 januari 2012 is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing op vergunningstelsels die onder de Dienstenwet vallen. Dit betreft vergunningstelsels met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die onder de reikwijdte van de Europese Dienstenrichtlijn vallen.

Voor deze vergunningen (en ontheffingen) geldt in beginsel de *lex silencio positivo* hetgeen betekent dat de vergunning van rechtswege wordt verleend als niet binnen de voorgeschreven termijn van 8 weken (of eventueel na verlenging c.q. verdaging van het te nemen besluit) een besluit op de aanvraag is genomen.

Van de *lex silencio positivo* kan alleen afgeweken worden indien sprake is van dwingende redenen van algemeen belang. Paragraaf 4.1.3.3. Awb kan in die gevallen niet van toepassing worden verklaard.

De dwingende redenen van algemeen belang zijn te vinden in overweging 40 van de Dienstenrichtlijn. De aldaar beschreven redenen zijn een verkorte weergave van de stand van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Dwingende redenen van algemeen belang omvatten o.m. de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, handhaving van de maatschappelijke orde, consumentenbescherming, voorkoming van oneerlijke concurrentie, bescherming van het milieu, stedelijke en rurale ruimtelijke ordening en verkeersveiligheid. Kortom, verschillende belangen die ook bij de vergunningverlening op grond van deze verordening als toetsingscriteria worden toegepast.

In artikel 1.9 is uitvoering aan de Europese Dienstenrichtlijn en artikel 28 van de Dienstenwet gegeven. In het belang van de rechtszekerheid zijn in dit artikel zowel de artikelen genoemd waarop de *lex silencio positivo* (en dus paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is alsook de artikelen die om dwingende redenen van algemeen belang van de *lex silencio positivo* zijn uitgezonderd.

Aldus is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht, dus de *lex silencio positivo*, niet van toepassing verklaard op:

- artikel 2.1, lid 4: ontheffing verbod op samenscholing in het belang van: openbare veiligheid
- artikel 2.10, lid 1: vergunning gebruik openbare weg in het belang van: openbare veiligheid, maatschappelijke orde (voorkoming overlast), verkeersveiligheid en belangen van derden;
- artikel 2.25, lid 1: vergunning organiseren evenement in het belang van: openbare orde, openbare veiligheid, maatschappelijke orde (voorkomen overlast), verkeersveiligheid, bescherming milieu en belangen van derden;
- artikel 2.28, lid 1: vergunning exploitatie openbare inrichting in het belang van: openbare veiligheid en maatschappelijke orde, bescherming milieu en belangen van derden
- artikel 2.29, lid 2: ontheffing sluitingstijden openbare inrichtingen in het belang van: openbare veiligheid en maatschappelijke orde, bescherming milieu en belangen van derden
- artikel 2.39, lid 1: vergunning exploitatie speelgelegenheid in het belang van: openbare veiligheid en maatschappelijke orde, bescherming milieu en belangen van derden
- artikel 3.3, lid 1: vergunning exploitatie seksbedrijf in het belang van: openbare veiligheid en maatschappelijke orde, bescherming milieu en belangen van derden

Hoofdstuk 2: OPENBARE ORDE, VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

Algemeen

In dit hoofdstuk zijn verschillende bepalingen opgenomen die bedoeld zijn om zowel het gebruik als de bruikbaarheid van de weg of openbare plaatsen in goede banen te kunnen geleiden. De diverse functies van de openbare ruimte, onder andere voor demonstraties, optochten en feesten, vraagt om een scheiding dan wel regulering van het gebruik.

Afdeling 1: BESTRIJDING VAN ONGEREGELDHEDEN

Artikel 2.1 Samenscholing en ongeregelheden

Eerste lid

Het begrip 'samenscholing' is ontleend aan artikel 186 WvSr: "Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdt na het derde door of vanwege het bevoegd gezag gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samenscholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie."

Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenscholing het karakter heeft van bijvoorbeeld een betoging. Gelet op de Wet openbare manifestaties moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. In het vijfde lid is dit dan ook gebeurd.

Voorts is het verbod van toepassing op het uitjouwen of op andere wijze lastig vallen van personen. Artikel 266 WvStr stelt het beledigen van personen strafbaar maar niet het uitjouwen of uitschelden van personen. Toch kunnen deze uitingen worden beschouwd als een verstoring van de openbare orde en zijn om die reden ongewenst.

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) ongeregelde heden. De bevoegdheid van de politie om bevelen te geven volgt uit toezichthoudende bevoegdheid krachtens artikel 6.2 van de verordening. Artikel 2.1, tweede lid bevat de bevoegdheid tot het geven van een bevel in een concreet geval. Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld in artikel 6.1 van de 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 APV).

Naast de politiebevelen ex artikel 2.1 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.

Artikel 2.1a Vechten op straat

In aanvulling op het Wetboek van Strafrecht is in artikel 2.1a een verbod op het vechten op voor het publiek toegankelijke plaatsen of voor het publiek toegankelijke gebouwen opgenomen. Met dit APV-verbod wordt beoogd om effectiever tegen vechtpartijen in de openbare ruimte en in openbare gebouwen zoals horeca-inrichtingen op te kunnen treden, vooral wanneer onduidelijk is wie de aanstichter van de vechtpartij is.

Het Wetboek van Strafrecht biedt weliswaar ook mogelijkheden om op te treden maar vanuit een andere invalshoek en dan moet eerst aangifte worden gedaan en dat gebeurt niet altijd. Vooral als het gaat om vechtpartijen die als een ernstige verstoring van de openbare orde kunnen worden beschouwd, wil de politie graag de mogelijkheid hebben om op te kunnen treden en personen aan te kunnen houden.

Afdeling 2: BETOGINGEN

Artikel 2.2 Niet opgenomen

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).

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.

Voor een uitgebreide toelichting op dit artikel en de Wet openbare manifestaties wordt verwezen naar de toelichting in de model-APV van de VNG.

Artikel 2.4 Niet opgenomen

Artikel 2.5 Niet opgenomen

Afdeling 3: VERSPREIDEN GEDRUKTE STUKKEN

Artikel 2.6 Niet opgenomen

Afdeling 4: VERTONINGEN OP DE WEG

Artikelen 2.7 t/m 2.9 Niet opgenomen

Afdeling 5: BRUIKBAARHEID EN VEILIGHEID OPENBARE PLAATSEN

Artikel 2.10 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid grip te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing van dit artikel kan gedacht worden aan het plaatsen van reclameborden, winkeluitstallingen, terrassen, containers etc. op de weg.

Aangezien deze bepaling betrekking heeft op een breed scala van gebruik van de weg, is in beginsel vastgehouden aan een vergunningsplicht om grip op dit gebruik te houden, vooral omdat niet elk gebruik door middel van algemene voorschriften goed gereguleerd kan worden. Veelal is de situatie ter plaatse bepalend voor wat er mogelijk is hetgeen betekent dat maatwerk geleverd moet worden.

In het vierde lid zijn enkele uitzonderingen op de vergunningsplicht opgenomen. Voorts is in het streven naar vermindering van administratieve lasten in het derde lid de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders opgenomen om bepaalde gebruiksvormen van de vergunningsplicht vrij te stellen of hiervoor een meldingsplicht in te voeren, al dan niet onder het stellen van algemene voorschriften.

Het vijfde lid geeft het bevoegde gezag, meestal burgemeester en wethouders, de bevoegdheid om bepaalde vormen van gebruik van de weg van de vergunningsplicht vrij te stellen, al dan niet onder de vaststelling van algemene voorschriften.

Als sprake is van het openbaren van gedachten of gevoelens, dan valt dit onder de vrijheid van meningsuiting en is een vergunningstelsel volgens de Grondwet niet toelaatbaar. Wel kunnen hieraan beperkingen worden gesteld in het belang van de openbare orde en veiligheid. Dit is geregeld in lid 6.

Inboedels

Het plaatsen van inboedels op de weg gebeurt dikwijls in het kader van de ontruiming van woningen. Het is echter in strijd met artikel 2.10. In de VNG ledenbrief Lbr. 97/39 van 20 maart 1997 wordt het advies gegeven om met preventieve bestuursdwang op te treden ten aanzien van op de weg geplaatste zaken. Die mogelijkheid is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 7 november 2001. Het op straat plaatsen en daar laten staan van inboedel is geen gebruik van de weg overeenkomstig de bestemming, zodat zo'n handeling onder het verbod van de APV-bepaling valt. Hoewel artikel 5:21 van de Awb niet met zoveel woorden voorziet in de mogelijkheid van een preventieve bestuursdwangaanschrijving, kan een dergelijk besluit volgens vaste jurisprudentie worden genomen indien er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift. De Afdeling overweegt nog expliciet dat niet van belang is er of sprake is van dreigende ernstige schade. Het enige criterium voor preventieve bestuursdwang is dus "klaarblijkelijk gevaar van overtreding". Verder oordeelt de Afdeling dat de aanschrijving terecht aan de woningstichting is gericht. Als opdrachtgeefster tot ontruiming, waarbij de inboedel op straat komt te staan, is ze overtreedster van de APV-bepaling.

Artikel 2.11 (Omgevings-)vergunning voor het aanleggen of 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).

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.

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 en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) Telecommunicatieverordening.

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. Ook als de Wabo niet van toepassing is, geldt dat bij niet tijdig beslissen de vergunning van rechtswege is verleend (zie artikel 1.9).

Artikel 2.12 Maken, veranderen van een uitweg

Artikel 2.12 beoogt de aanleg van uitwegen oftewel inritten zoveel mogelijk vrij te laten, maar door het stellen van algemene voorschriften te voorkomen dat er gevaarlijke of hinderlijke situaties voor het verkeer ontstaan, dat een uitrit op onaanvaardbare manier ten koste gaat van openbaar groen of ten koste gaat van openbare parkeerruimte.

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

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, is in veel gevallen wet privaatrechtelijke toestemming en medewerking van de gemeente nodig om de weg aan te passen bijv. door het verlagen van het trottoir. Een publiekrechtelijk toelaatbare uitweg mag echter 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.

Nadere regels

Op grond van het tweede lid kan het college nadere regels vaststellen om de algemene verbodscriteria in lid 1 van deze bepaling te verduidelijken en te concretiseren, toegespitst op bepaalde situaties.

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, voorzover deze verordeningen niet in strijd zijn met het bepaalde in deze wet.

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.

Voor het maken van aanvullende regels bij gemeentelijke verordening geldt steeds de beperking dat de hogere wetgever de desbetreffende aangelegenheid niet uitputtend heeft willen regelen. De vraag wanneer dat het geval is, is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden.

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.

Artikel 2.13 Verorzaken van gladheid

Vele APV's kennen 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, omdat het opnemen van zo'n plicht in de APV strijd zou opleveren met de in 1930 in Geneve door de International Labour Organisation vastgestelde conventie betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, dan wel in strijd kan zijn met artikel 4 van het Verdrag van Rome.

Los hiervan moet ook geconstateerd worden dat een dergelijke bepaling door de overheid moeilijk te handhaven is en bovendien lang niet altijd geëffectueerd kan worden, bijv. als het gaat om braakliggende terreinen. Eigenlijk is het sneeuwruimen op trottoirs meer een onderwerp van zorg van voorlichting dan van handhaving. Om deze redenen is afgezien van opname van een 'sneeuwruimbepaling'.

Daarentegen bevat artikel 2.13 een verbod om tijdens vriezend weer een gevaarlijke situatie te laten ontstaan. Als voorbeeld valt te noemen het wassen van de auto op de openbare weg bij vriezend weer, waardoor ter plaatse een zeer gevaarlijke situatie kan ontstaan.

Tweede lid

In artikel 427, aanhef en onder 4, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat met een geldboete van de eerste categorie wordt gestraft hij die iets plaatst op of aan, of werpt of uitgiet uit een gebouw, op zodanige wijze dat door of ten gevolge daarvan iemand die van de openbare weg gebruik maakt, nadeel kan ondervinden.

Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 luidt: Het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.

Artikel 2.15 Hinderlijke beplanting en voorwerp

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

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.

In het belang van de verkeersveiligheid en de veiligheid van personen is een verbod opgenomen om bepaalde nutsvoorzieningen te openen of onzichtbaar te maken.

Artikel 2.17 Niet opgenomen

Artikel 2.18 Niet opgenomen

Artikel 2.19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp

Artikel 2.19 beoogt voetgangers en (brom)fietsers te beschermen tegen verwondingen als gevolg van de te dicht op de weg aangebracht prikkeldraad, schrikdraad, etc.

Artikel 2.20 Niet opgenomen

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.

De gedoogplicht op grond van artikel 2.21 is alleen dan aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

Artikel 2.21a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting

Het verwijderen of beschadigen van verkeersborden of openbare verlichting kan tot levensgevaarlijke situaties leiden. Om hiertegen op te kunnen treden is – aanvullend op het Wetboek van Strafrecht – in artikel 2.11 een verbod op dergelijke onbevoegde handelingen opgenomen.

Artikel 2.22 Niet opgenomen

Artikel 2.23 Veiligheid op het ijs

Gezien de zachte winters van de laatste decennia lijkt deze bepaling bijna overbodig. Toch zijn er in deze gemeente ook plassen waar in de winterdag bij aanhoudende vorst geschaatst kan worden en ander ijsvertier mogelijk is. Het beschadigen of verontreinigen van ijsvlakten kan ernstig gevaar met zich mee brengen. Hetzelfde geldt ook voor bijv. het verwijderen of verplaatsen van bakens of andere voorwerpen die bedoeld zijn de veiligheid te dienen.

Daarom is in artikel 2.23 een verbod opgenomen om handelingen te verrichten die nadelige gevolgen voor de veiligheid van het publiek kunnen hebben. Niettemin is het betreden van ijsvlakten altijd op eigen risico.

Afdeling 7: TOEZICHT OP EVENEMENTEN

Algemeen

Evenementen vervullen een belangrijke functie in de samenleving. Er worden verschillende evenementen georganiseerd, grootschalig, met uitstraling voor bijvoorbeeld de hele gemeente, middelgroot of kleinschalig, bijvoorbeeld beperkt tot de eigen straat. Voor een goed verloop van een evenement moeten verschillende belangen worden afgewogen en duidelijke afspraken met de organisator worden gemaakt.

Volgens de Europese Dienstenrichtlijn is een vergunningstelsel in beginsel geoorloofd.

De lidstaten mogen de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk stellen van een vergunning tenzij: 1. de vergunning niet discriminatoir is, 2. het vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang (noodzaakvereiste), en 3. het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn (proportionaliteitsvereiste).

Als sprake is van een klein evenement (≤ 100 personen), geldt in veel gevallen een vrijstelling in samenhang met algemene voorschriften (zie artikel 2.25 lid 3). Op grond van artikel 2.25 lid 2 kan de burgemeester bepaalde evenementen aanwijzen die zijn vrijgesteld of aan een meldingsplicht zijn gebonden.

De toepassing van deze bevoegdheden is nader uitgewerkt in de nota Evenementenbeleid.

Rol van de burgemeester

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 voorzover deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden 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.

Artikel 2.24 Definities

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 ('elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak') wordt vervolgens een aantal evenementen opgesomd dat niet onder de werking van deze bepalingen valt.

In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoopvoorstellingen d.w.z. filmvoorstellingen die in een bioscoop plaatsvinden. Deze voorstellingen worden niet als evenement aangemerkt.

Daarnaast gelden de bepalingen niet voor de op grond van artikel 160 Gemeentewet ingestelde warenmarkt waarvoor in de Marktverordening regels zijn opgenomen.

Verder worden kansspelen geregeld in de Wet op de kansspelen. De reguliere activiteiten in een horeca-richting zoals dansen en muziekoptredens zijn eveneens uitgezonderd omdat deze activiteiten inherent zijn aan de exploitatie van een horecabedrijf en hieromtrent regels worden gesteld in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Betogingen, samenkomsten en vergaderingen worden geregeld in de Wet openbare manifestaties (voor zover dit soort activiteiten al als een verrichting tot vermaak kunnen worden aangemerkt). Tenslotte geldt voor droppings een meldingsplicht ingevolge artikel 2.54.

Omgekeerd zijn in het tweede lid voor alle duidelijkheid enkele activiteiten opgesomd die ook als evenement in de zin van dit artikel worden beschouwd.

Artikel 2.25 Evenementvergunning

Lid 1

Op grond van artikel 174, eerste lid van de Gemeentewet is de burgemeester het bevoegde orgaan om een evenementenvergunning te verlenen.

Lid 2

In het tweede lid is de burgemeester de bevoegdheid toegekend om bepaalde evenementen van de vergunningsplicht vrij te stellen of hiervoor een meldingsplicht in te voeren. Hierbij moet gedacht worden aan kleine evenementen (< 100 bezoekers en/of deelnemers) die door het stellen van algemene voorschriften goed geregeld kunnen worden en aldus weinig risico met betrekking tot aspecten als openbare orde, veiligheid, milieu en volksgezondheid met zich meebrengen.

In de nota Evenementenbeleid is het vorenstaande nader uitgewerkt en toegelicht.

Lid 3

De burgemeester kan met betrekking tot evenementen die van de vergunningsplicht zijn vrijgesteld of waarvoor een meldingsplicht algemene voorschriften vaststellen. Deze voorschriften moeten wel betrekking hebben op de belangen die in artikel 1.8 worden genoemd.

Lid 4

Op grond van artikel 10 van de Wegenverkeerswet is het verboden op de weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Als het gaat om gemeentelijke wegen, kan het college op grond van artikel 148 van de Wegenverkeerswet van dit verbod ontheffing verlenen. Hoewel aan de evenementenvergunning in de APV meerdere motieven ten grondslag liggen, vervalt de APV-vergunningsplicht indien artikel 10 van de Wegenverkeerswet van toepassing is.

Artikel 2.26 Ordeverstoring bij evenementen

Lid 1 van dit artikel spreekt voor zichzelf.

Lid 2

De rechtbank Den Haag heeft de motorclub Satudarah en twee supportclubs (Saudarah en Supportcrew 999) op verzoek van het Openbaar Ministerie bij beschikking van 18 juni 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:7183) verboden verklaard en ontbonden vanwege werkzaamheid in strijd met de openbare orde (artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek). De rechtbank heeft geconcludeerd dat een groot aantal leden gedurende een reeks van jaren betrokken is bij tal van verboden en grotendeels ook ernstig verwijtbare criminele gedragingen. Het gaat om gedragingen die een wezenlijke aantasting vormen van de veiligheid van de samenleving en de vrijheid van burgers om naar eigen inzicht deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De leden van deze organisaties maken gedurende een reeks van jaren inbreuk op deze voor de Nederlandse samenleving fundamentele waarden. Deze aan de verboden organisaties toe te rekenen veelvuldige en voortdurende inbreuken op de openbare orde ontwrichten de samenleving of kunnen deze ontwrichten, aldus de rechtbank. Overweging daarbij is dat door de frequentie van de (criminele) gedragingen van een groot aantal leden van deze organisaties, en als gevolg van de intimidatie die van het optreden door leden van een duidelijk herkenbare groep als deze uitgaat, sprake is van uitstraling van deze gedragingen naar een wijdere kring van niet-betrokken burgers. De rechtbank geeft aan dat met de verbodenverklaring een eind komt aan alles wat met het uiterlijk vertoon van de organisaties verband houdt, zoals de naam, logo's en spreuken. Eind 2017 zijn de motorclubs Bandidos en Catervarius eveneens verboden en ontbonden op grond van strijd met de openbare orde.

Het is vanuit een oogpunt van openbare orde en veiligheid niet acceptabel dat in de publieke ruimte nog uiterlijk vertoon plaatsvindt dat verband houdt met dergelijke verboden en ontbonden organisaties, gelet op de intimidatie die daarvan uitgaat of uit kan gaan en op de overige redenen voor het verbod en de ontbinding. Deelneming aan de voortzetting van dergelijke organisaties, waaronder uiterlijk vertoon kan worden begrepen, is strafbaar gesteld in artikel 140 lid 2 Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling geldt echter pas op het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk (definitief) is geworden. Zolang de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie nog open staan en niet zijn afgewikkeld kan tegen dergelijk uiterlijk vertoon dus niet op grond van het Wetboek van Strafrecht handhavend worden opgetreden. Dit ondanks het feit dat een civielrechtelijke verbod al wel in werking kan zijn getreden middels uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de uitspraak (zoals aan de orde bij bovengenoemde beschikking van de rechtbank).

Maatregel

Om toch op te kunnen treden tegen aanwezigheid in de publieke ruimte, vanwege de impact die dat heeft op de openbare orde, wordt een strafbaarstelling opgenomen in de APV. Deze strafbaarstelling houdt in dat het is verboden om op openbare plaatsen, in voor het publiek openstaande gebouwen en op daarbij behorende erven en bij evenementen zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde. Bijvoorbeeld kan het gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en aanduidingen op motoren. Door strafbaarstelling in de APV kan daartegen handhavend worden opgetreden. Vanuit een oogpunt van openbare orde is het wenselijk om niet te wachten met het weren van zichtbare aanwezigheid van verboden/ontbonden organisaties uit de publieke ruimte tot een onherroepelijk vonnis voorhanden is.

Het verbod wordt voor evenementen opgenomen in het bestaande artikel 2.26 APV waarin ordeverstoring bij evenementen is verboden. Daarnaast wordt een nieuw artikel 2.50a in de APV opgenomen waarbij het verbod wordt ingesteld voor openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6.1 APV. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een samenloopbepaling in de beide artikelen.

Afdeling 8: TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN

Algemeen

De exploitatievergunning is een vergunningstelsel dat niet alleen het woon- en leefklimaat beoogt te beschermen maar ook door veel gemeenten wordt ingezet om de openbare orde te handhaven en de samenleving tegen ondermijnende criminele activiteiten te beschermen. De exploitatievergunning is in samenhang met toepassing van de Wet BIBOB een effectief instrument om ondermijning tegen te gaan.

Europese Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn is van toepassing op de horeca. Het drijven van een horecabedrijf 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.

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 (de zgn. 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.

Dit laatste 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.

Campings en vakantieparken

Ook de exploitatie van een camping of vakantiepark kan van invloed zijn op het woon- en leefklimaat in de omgeving. In de eerste plaats zal via het bestemmingsplan geregeld worden waar een camping of vakantiepark gevestigd kan worden maar het bestemmingsplan regelt niet de wijze waarop een dergelijk bedrijf geëxploiteerd wordt. Het Activiteitenbesluit geeft hiervoor algemene regels maar vanuit het milieu-motief. De exploitatievergunning beoogt de exploitatie te regelen vanuit het motief openbare orde. Hieronder vallen ook onroerende praktijken op de campings c.q. vakantieparken zelf.

Fitnesscentra en sportscholen

Ook fitnesscentra en sportscholen kunnen vanwege hun publieksaantrekkende werking in combinatie met ruime openingstijden van invloed zijn op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Als het gaat om hinder en overlast vanuit de inrichting gelden de voorschriften van het Activiteitenbesluit milieubeheer maar deze voorschriften dekken niet alles. Vooral nu fitnesscentra en sportscholen steeds vaker tot laat in de avond en zelfs 's nachts geopend zijn is deze categorie van inrichtingen onder de vergunningsplicht voor openbare inrichtingen gebracht.

Bibob-toets

Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteittoets 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 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 deze 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.

Onbepaaldheid van de duur

Op grond van artikel 1.7 gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de exploitatievergunning voor openbare inrichtingen tenzij de burgemeester beleidsmatig voor een bepaalde categorie inrichtingen heeft vastgesteld dat hiervoor een beperkt aantal vergunningen wordt afgegeven. Dan is sprake van een schaarse vergunning en is artikel 1.7 lid 2 van toepassing. Dit geldt bijvoorbeeld voor de exploitatie van coffeeshops waarvoor op grond van het vastgestelde beleid slechts één exploitatievergunning wordt verleend.

Overige wet- en regelgeving

Op openbare inrichtingen zijn naast de regels van deze APV en de Drank- en Horecawet nog vele andere regels van toepassing. Van groot belang is het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit). Dit besluit vervangt het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. In dit besluit is een aantal regels met betrekking tot geluid, vetlozingen, geur, opslag van koolzuur en afvalstoffen opgenomen. Het Activiteitenbesluit geeft standaard geluidsnormen voor zowel bestaande als nieuwe horeca-inrichtingen. Hiervan kan incidenteel afgeweken worden (zie de artikelen 4.2 en 4.3).

Stemgeluid van een terras (er zijn uitzonderingen!) en onversterkte muziek zijn in het Activiteitenbesluit vrijgesteld van de geluidsnormen. Voor onversterkte muziek geldt dat de gemeente bij verordening geluidsnormen kan vaststellen. Van deze mogelijkheid heeft de gemeente Winterswijk geen gebruik gemaakt.

Artikel 2.27 Definities

In plaats van de het begrip "horecabedrijf" wordt nu het begrip "openbare inrichting" gebruikt. 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, campings en vakantieparken.

Artikel 2.28 Exploitatie openbare inrichtingen

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

Conform de model-APV van de VNG geldt deze vergunningsplicht niet voor inrichtingen die al vergunningplichtig zijn op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet en in dat kader aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen (lid 4).

Voorts kan de burgemeester op grond van lid 6 besluiten bepaalde soorten openbare inrichtingen van de vergunningsplicht vrij stellen. Het gaat dan om inrichtingen die in zijn algemeenheid weinig of geen

overlast veroorzaken, het woon- en leefklimaat niet nadelig beïnvloeden en geen risico voor een ernstige verstoring voor de openbare orde vormen.

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

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 zal aantasten. De weigeringsgrond woon- en leefsituatie 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 nota of een vergelijkbaar beleidsstuk, waarin gemotiveerd het maximum aantal te verlenen vergunningen is vermeld. 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.

Vierde lid

Hiervoor is al aangegeven dat deze vergunningsplicht niet geldt voor inrichtingen die al vergunningsplichtig zijn op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet en in dat kader ook al aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen.

Vijfde en zesde 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 geen vergunning nodig. In lid 5 zijn met name enkele horeca-activiteiten als ondergeschikt onderdeel van een andersoortige inrichting vrijgesteld. Te denken valt aan het koffiehoekje bij de bakker, het horecagedeelte van een winkel of van een museum of zorginstelling.

Het zesde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om andersoortige openbare inrichtingen van de vergunningsplicht vrij te stellen. Hiervoor is al vermeld dat hierbij gedacht moet worden aan inrichtingen die in zijn algemeenheid weinig of geen overlast veroorzaken, het woon- en leefklimaat niet nadelig beïnvloeden en geen risico voor een ernstige verstoring voor de openbare orde vormen.

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 openen.

Artikel 2.29 Sluitingstijden

Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 Gemeentewet. De gemeenteraad kan verplichte sluitingstijden voor horecabedrijven vaststellen in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het beschermen van het woon en leefklimaat e.d.

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, 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, bijv. in de vorm van overlast van komende en gaande bezoekers, het slaan met portieren, claxonneren, menselijk stemgeluid e.d.). De sluitingstijden zijn dus ook van toepassing op besloten horecabedrijven c.q. horecabedrijven waar een besloten feest plaatsvindt.

Regionale afstemming / horeca-convenant

Om zgn. nachtelijk horecatoerisme tussen gemeenten te voorkomen zijn regionaal afspraken over de sluitingstijden voor horecabedrijven gemaakt. Ook is in regionaal verband samen met politie en Koninklijke Horeca Nederland een horeca-convenant opgesteld dat in alle Achterhoeks gemeenten is ingevoerd. In 2017 is een nieuw convenant Veilig Uitgaan vastgesteld. Doel van dit convenant is o.m. de veiligheid in en rond de horeca te bevorderen, het woon- en leefklimaat te beschermen en het alcoholgebruik van met name jongeren te matigen.

Volgens dit horeca-convenant moeten horecabedrijven uiterlijk om 02.00 uur de deuren sluiten doch mag het aanwezige publiek tot 04.00 uur in de inrichting verblijven. Dit geldt uitsluitend voor deelnemers aan het horeca-convenant die door de deelname aan het convenant in aanmerking komen voor een ontheffing van de basis sluitingstijd van 02.00 uur.

Doel van deze glijdende sluitingstijd was en is een geleidelijk vertrek van het publiek waardoor de overlast voor de omgeving van horecagelegenheden minder is. Ervaringen met deze glijdende sluitingstijd hebben uitgewezen dat dit inderdaad het geval is.

Met de ondertekening van het horeca-convenant verklaart een horeca-ondernemer bereid te zijn extra maatregelen te willen treffen om verstoring van de openbare orde en overlast voor de omgeving te voorkomen. Deze inspanning rechtvaardigt een langere openstelling op basis van een ontheffing van de standaard sluitingstijd.

Eerste lid

In het eerste lid is de algemene sluitingstijd voor horecabedrijven bepaald op de periode van 02.00 tot 06.00 uur.

Tweede lid

In afwijking van de in het eerste lid genoemde sluitingstijd kan de burgemeester een horeca-exploitant incidenteel ontheffing van de algemene sluitingstijd verlenen. Het moet dan gaan om een bijzondere omstandigheid.

Daarnaast komen – zoals hiervoor reeds is opgemerkt – deelnemers aan het horeca-convenant in beginsel voor een ontheffing van de standaard sluitingstijd in aanmerking om reden dat zij verklaart hebben bereid te zijn extra maatregelen ter voorkoming van overlast en ter bevordering van een veilig uitgaansklimaat te treffen.

Mocht evenwel blijken dat een horeca-ondernemer de afspraken van het convenant niet naleeft en zich onvoldoende inspant c.q. onvoldoende maatregelen treft om overlast en/of verstoringen van de openbare orde te voorkomen, dan kan dit voor de burgemeester aanleiding zijn om de ontheffing in te trekken. Evenzeer kan de burgemeester een ontheffing weigeren, als op basis van eerdere ervaringen weinig vertrouwen in het naleven van de afspraken van het convenant door de betreffende horeca-exploitant bestaat.

Derde lid

De sluitingsbepalingen van de APV gelden niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

De Wet milieubeheer 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. Dit is ook niet het geval

want het APV-sluitingsuur beoogt andere belangen te beschermen dan de Wet milieubeheer, namelijk de meer algemene handhaving van de openbare orde in de nachtelijke uren en het voorkomen van verstoring van de nachtrust.

Indien op grond van de Wet milieubeheer een sluitingstijd is voorgeschreven, is het APV-sluitingsuur niet van toepassing om een doorkruising van regelgeving te voorkomen.

Artikel 2.30 Afwijkende sluitingstijd

De burgemeester kan op grond van artikel 174 van de Gemeentewet een of meer openbare inrichtingen tijdelijk afwijkende sluitingsuren opleggen of tijdelijk sluiten. Aanleiding voor tijdelijke afwijking of sluiting, moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid.

Het betreft een algemene bevoegdheid die anders dan bij de bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.29, tweede lid, die een meer individueel karakter heeft en een verruiming van de openingstijden mogelijk maakt, zich niet alleen kan uitstrekken tot een maar ook tot meer of zelfs tot alle in de gemeente aanwezige inrichtingen. Wel beperkt de bevoegdheid zich - in tegenstelling tot artikel 2.29, tweede lid, waarbij het om een permanente afwijking kan gaan - tot het tijdelijk vaststellen van afwijkende sluitingstijden of tot tijdelijke sluiting.

Artikel 2.30a Sluiting van openbare inrichtingen

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.

Artikel 2.31 Ordeverstoring

Deze bepaling geeft een verbod om de orde in horecabedrijven te verstoren, dat zich in zijn algemeenheid tot bezoekers richt. Ook is in het tweede lid het verblijf in een openbare inrichting na sluitingstijd strafbaar gesteld. Dit betekent dat niet alleen de exploitant strafbaar is maar ook de bezoeker.

Artikel 2.32 Handel in 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. ABR 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.

Afdeling 9: TOEZICHT OP INRICHTINGEN TOT HET VERSCHAFFEN VAN NACHTVERBLIJF

Artikelen 2.33 t/m 2.37 Niet opgenomen

Afdeling 10: TOEZICHT OP SPEELGELEGENHEDEN

Algemeen

In de Wet op de Kansspelen is een uitputtende regeling neergelegd ten aanzien van de echte kansspelen, zoals speelcasino's en speelautomaten. De wet bevat echter geen regeling ten aanzien van spelen waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Voor deze categorie speelgelegenheden is dit artikel bedoeld.

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 deze paragraaf 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 deze verordening zijn voorwaarden opgenomen waaronder de vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd.

Artikel 2.38 Definitie

Het begrip 'speelgelegenheid' betreft iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren.

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 evenwel 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.

Artikel 2.39 Exploitatievergunning speelgelegenheid

De vergunningsplicht is op grond van het tweede lid niet van toepassing op kansspelen als bedoeld in de Wet op de Kansspelen doch uitsluitend op spelen waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen vergroten. Ter wille van de duidelijkheid zijn in dit tweede lid enkele categorieën speelinrichtingen met name genoemd.

Op grond van het bepaalde in het eerste lid onder d, kan de burgemeester soorten speelgelegenheden aanwijzen waarop het verbod in het eerste lid niet van toepassing is. Hierbij moet gedacht worden aan speelgelegenheden waarvan regulering uit een oogpunt van handhaving van de openbare orde of bescherming van het woon- en leefklimaat niet noodzakelijk is.

De in het derde lid genoemde weigeringsgronden zijn gespecificeerd ten opzichte van de algemene weigeringsgronden als genoemd in artikel 1.8. Omdat het motief van deze bepaling is gelegen in de bescherming van de woon- en leefsituatie, is dit ook expliciet als weigeringsgrond in het derde lid opgenomen.

Artikel 2.40 Niet opgenomen

Afdeling 11: MAATREGELEN TEGEN OVERLAST EN BALDADIGHEID

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, is dit in de APV geregeld.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2.26 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 13b van de Opiumwet tot toepassing van bestuursdwang indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een middel als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. 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 2.24 toegevoegd. Anders zou het verbod uit het eerste lid wel erg absoluut zijn.

Vierde lid

Vanwege de grote persoonlijke gevolgen die aan het sluiten van een woning kunnen zijn verbonden, is in het vierde lid een mogelijkheid voor ontheffing van het verbod opgenomen. Ook bij de sluiting van een lokaal op grond van artikel 13b van de Opiumwet kan bijvoorbeeld ontheffing verleend worden aan de exploitant zelf en zijn gezinsleden. Het lokaal blijft dan wel gesloten voor het publiek.

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 het in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde grondrecht 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, voorzover 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 (zie derde lid).

Derde lid

Ingevolge het bepaalde in het derde lid geldt het plakverbod niet voor het aanbrengen van meningsuitingen op de door het college aangewezen aanplakborden en overeenkomstig de door dit college gestelde nadere regels. Evenmin geldt het verbod indien gehandeld wordt krachtens een wettelijk voorschrift.

Een voorwaarde voortvloeiend uit artikel 10 EVRM is dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen. Volgens het derde 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. Algemeen gehanteerde norm is 1 plakbord of -zuil op 10.000 inwoners; in Winterswijk staan niettemin meer aanplakzuilen.

Artikel 2.43 Vervoer plakgereedschap

Door deze bepaling wordt de effectiviteit van het in het vorige artikel 2.42 opgenomen aanplakverbod vergroot. Het tweede lid regelt een rechtvaardigingsgrond voor die gevallen dat de in het eerste lid genoemde stoffen en voorwerpen niet waren bestemd om te bekrassen, te plakken of te kladden of op andere verboden wijze aan te brengen of doen aanbrengen. Het bepaalde in het tweede lid strijdt niet met het in artikel 6, tweede lid, van het EVRM neergelegde beginsel, dat een verdachte tegen wie een 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 Sv en is evenmin in strijd met enige andere wetsbepaling noch met enig tot de algemene rechtsbeginselen te rekenen beginsel van strafprocesrecht.

De opsporingsambtenaar en het OM hebben de mogelijkheid om aan de hand van de omstandigheden of verkregen indrukken na te gaan of er al dan niet sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2.44 Vervoer inbrekerswerktuigen

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

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, en HR 28-02-1989, NJ 1989, 687 - APV Nijmegen).

Artikel 2.44a Geprepareerde tassen

Het gaat hierbij om een verbodsbepaling met betrekking tot het vervoeren van voor (winkel)diefstal geprepareerde tassen dan wel andere voorwerpen op de weg of in de nabijheid van winkels. Om 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.

Artikel 2.45 Betreden van plantsoenen en dergelijke

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

Artikel 2.46 Rijden over bermen en dergelijke

Deze bepaling strekt ter bescherming van de bermen, glooiingen en zijkanten van wegen. Bermen, glooiingen en zijkanten maken deel uit van de weg. Deze bepaling ziet derhalve op het verkeer op wegen in de zin van de wegenverkeerswetgeving, maar kan als toelaatbaar worden beschouwd naast deze wetgeving. Op basis van artikel 149 van de Gemeentewet is de gemeentelijke wetgever immers bevoegd tot het stellen van regels die andere belangen dan verkeersbelangen dienen, tenzij deze regels het stelsel van de wegenverkeerswetgeving doorkruisen. Dat is hier niet het geval. Het verbod heeft slechts betrekking op voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden.

De beperking van het verbod tot voertuigen die niet zijn voorzien van rubberbanden, blijkt in de praktijk vragen op te roepen. Die beperking is opgenomen omdat juist die voertuigen schade kunnen aanrichten. Verder wordt hiermee voorkomen dat het domein van de WVV 1994 wordt betreden. Het rijden met en parkeren van voertuigen, inclusief die met rubberbanden in niet van de weg (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) deel uitmakende groenstroken, wordt geregeld in artikel 5:11 (aantasting groenvoorzieningen door voertuigen).

Artikel 2.47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

Op basis van artikel 2.30 kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

Artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht stelt reeds 'straatschenderij' strafbaar, terwijl artikel 426bis het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. De gemeentelijke wetgever is bevoegd tot aanvulling van de artikelen 424 en 426bis WvSr. 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.

Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat het voor een ieder 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 weg uit artikel 2.47 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, (zie daarvoor de toelichting op artikel 1.1). Voorzover 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.

Artikel 2.47a Verbod gebruik lachgas

Het gebruik van lachgas als roesmiddel is de laatste jaren sterk toegenomen. Uit onderzoek is gebleken dat het lachgasgebruik vooral (bijna 90%) plaatsvindt door jongeren in de leeftijd tussen 15 en 29 jaar. Het gebruik vindt veelal plaats op feestjes maar ook op hangplekken van jongeren.

Over de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van dit gebruik lopen de meningen uiteen. Volgens het rapport "Lachgas: Van zorgen naar acties" van het Trimbos Instituut (2018) lijken de risico's op ernstige acute gezondheidsklachten door lachgasgebruik mee te vallen. Het RIVM concludeerde in een in 2016 verschenen rapport dat van recreatief gebruik van lachgas geen negatieve gezondheidseffecten zijn te verwachten. Toch bestaan er twijfels over de negatieve gezondheidseffecten op langere termijn en kan het gebruik van lachgas in combinatie met een behoorlijke hoeveelheid alcohol of verdovende middel wel gevaarlijk zijn, aldus het Trimbos-rapport.

De Warenwet regelt de bereiding en verkoop van producten in het belang van de (product)veiligheid, voedselveiligheid, volksgezondheid en eerlijke handel. Het is dus een taak en verantwoordelijkheid van de centrale overheid om met het oog op de voedselveiligheid en volksgezondheid regels voor producten vast te stellen.

Gelet op de advisering van het RIVM heeft de verkoop van lachgas is op grond van de Warenwet niet verboden zodat het vrij verkocht kan worden. Lachgas is veelal verkrijgbaar in lachgaspatronen voor slagroomsputten en een relatief goedkoop roesmiddel.

Los van de discussie over de gevolgen van het gebruik op de gezondheid leidt het toenemende gebruik van lachgas door jongeren in de openbare ruimte nogal eens tot overlast voor de omgeving. Het gaat dan om geluidsoverlast maar ook om vervuiling van de omgeving. En als het gaat om overlast, vervuiling en/of verstoring van de openbare orde is de gemeenteraad wel bevoegd hieromtrent regels in de APV

op te nemen, Daarom is in artikel 2.47a een verbod op het gebruik van lachgas in de openbare ruimte in relatie tot het veroorzaken van overlast en verstoring van de openbare orde opgenomen. Als het gaat om gebruik van lachgas op evenementen, dan kan in de vergunningsvoorschriften een verbod worden opgenomen.

Artikel 2.48 Verboden drankgebruik

In dit artikel is een verbod opgenomen om op een openbare plaats binnen de bebouwde kom of andere door de burgemeester aangewezen (openbare) plaatsen alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben.

Volgens jurisprudentie moet een duidelijk omschreven gebied aangewezen worden. 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 het verbod geldt voor het hele grondgebied van de gemeente, dan gaat dit verder dan het bestrijden van hinderlijk drankgebruik in een bepaald gebied en zal de burgemeester zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet moeten gebruiken. Daarnaast zou bij een algemeen verbod elk alcoholgebruik op de openbare weg, ook van goedwillende personen, worden verboden. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4, van de Awb zijn.

Dit geldt ook voor een verbod om onaangebroken flesjes en blikjes bij zich te hebben. 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.

Vanwege het verplaatsingseffect dat een verbod voor bepaalde aangewezen plaatsen in de bebouwde kom zal hebben, bijv. als het gaat om drankgebruik door hangjongeren of rondzwervende personen, is het verbod van toepassing verklaard op de gehele bebouwde kom.

Verbod art. 45 Drank- en Horecawet

In artikel 45 van de Drank- en Horecawet is bepaald dat jongeren onder de 18 jaar op een voor publiek toegankelijke plaats geen alcoholhoudende drank aanwezig of voor consumptie gereed mogen hebben. Het motief van dit verbod is een verantwoord gebruik van alcohol. Het motief van artikel 2.48 is de openbare orde en dan vooral het voorkomen van overlast en hinderlijk gedrag in de openbare ruimte door het gebruik van alcohol. Artikel 2.48 doorkruist daarmee niet het verbod als bedoeld in artikel 45 van de Drank- en Horecawet.

Tweede lid

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, of voor een evenement als bedoeld in 2.25 zonder dat hiervoor een ontheffing op grond van artikel 35 van de Drank- en Horecawet is verleend (hierbij moet gedacht worden aan besloten buurtfeestjes waarbij de drank gratis en niet bedrijfsmatig wordt verstrekt).

Derde lid

De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden ontheffing van het verbod verlenen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de eerdergenoemde beperkingen vanuit de Drank- en Horecawet.

Artikel 2.49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.47 (Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen).

Op basis van artikel 2.49 kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast bij of in gebouwen worden opgetreden.

Artikel 2.50 Hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten

Deze bepaling is opgesteld om het misbruik van bepaalde, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals parkeergarages, 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 'openbare plaats'. 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.

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 ordeverstorend gedrag in

zelfbedieningsruimten in postkantoren, en in andere soortgelijke voor het publiek toegankelijke ruimten, onmiddellijk kan ingrijpen, mede om de eigendommen van derden te beschermen.

Artikel 2.50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties

Dit artikel heeft betrekking op het dragen van kleding of het hebben van goederen op een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw met de uiterlijke kenmerken van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard.

Het is vanuit een oogpunt van openbare orde en veiligheid niet acceptabel dat in de publieke ruimte nog uiterlijk vertoon plaatsvindt dat verband houdt met dergelijke verboden en ontbonden organisaties, gelet op de intimidatie die daarvan uitgaat of uit kan gaan en op de overige redenen voor het verbod en de ontbinding. Deelneming aan de voortzetting van dergelijke organisaties, waaronder uiterlijk vertoon kan worden begrepen, is strafbaar gesteld in artikel 140 lid 2 Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling geldt echter pas op het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk (definitief) is geworden. Zolang de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie nog open staan en niet zijn afgewikkeld kan tegen dergelijk uiterlijk vertoon dus niet op grond van het Wetboek van Strafrecht handhavend worden opgetreden. Dit ondanks het feit dat een civielrechtelijke verbod al wel in werking kan zijn getreden middels uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de uitspraak (zoals aan de orde bij bovengenoemde beschikking van de rechtbank).

Maatregel

Om toch op te kunnen treden tegen aanwezigheid in de publieke ruimte, vanwege de impact die dat heeft op de openbare orde, is een strafbaarstelling opgenomen in de APV. Deze strafbaarstelling houdt in dat het is verboden om op openbare plaatsen, in voor het publiek openstaande gebouwen en op daarbij behorende erven en bij evenementen zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde. Bijvoorbeeld kan het gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en aanduidingen op motoren. Door strafbaarstelling in de APV kan daartegen handhavend worden opgetreden. Vanuit een oogpunt van openbare orde is het wenselijk om niet te wachten met het weren van zichtbare aanwezigheid van verboden/ontbonden organisaties uit de publieke ruimte tot een onherroepelijk vonnis voorhanden is.

Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6.1 APV. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een samenloopbepaling in de beide artikelen. Zie ook artikel 2.26 lid 2 (Ordeverstoring bij evenementen).

Artikel 2.51 Plaatsen van fietsen, bromfietsen en scooters

Het plaatsen van voertuigen is op verschillende plaatsen geregeld, steeds met een wisselend motief: de bescherming van het plantsoen, het tegengaan van diefstal of verkeersbelangen. In dit artikel gaat het om de voorkoming van overlast.

Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden 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.

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. Het verbod moet wet aan de bezoekers van het terrein worden kenbaar gemaakt.

Artikel 2.53 Niet opgenomen

Artikel 2.54 Droppings

Bij droppings is het niet ongebruikelijk dat de deelnemers hieraan zonder toestemming particuliere grond betreden. Vooral omdat droppings in het duister plaatsvinden leidt dit nogal eens tot verontruste telefoonmeldingen bij de politie. Ook komt het voor dat deelnemers hinder veroorzaken en/of vernielingen aan andermans eigendom aanrichten.

Om op de hoogte van plaatsvindende droppings te zijn en bij eventuele schade de organisator te kunnen achterhalen, is een kennisgevingsplicht voor droppings opgenomen. Eventueel kan de burgemeester in het belang van de openbare orde en veiligheid voorschriften opleggen. In het uiterste geval kan de burgemeester een dropping verbieden. Deze situatie doet zich voor indien de organisator de voorschriften

meerdere keren niet of onvoldoende heeft nageleefd of wanneer de te houden dropping naar verwachting tot ernstige overlast of ongeregelheden zal leiden.

Artikel 2.55 Slapen op openbare plaatsen

Ter voorkoming van hinder en overlast is in artikel 2.55 een verbod op het slapen op of aan de weg opgenomen. Dit artikel biedt de mogelijkheid om op te treden tegen bijv. zwervers, daklozen en dronken personen die de nacht slapend op of aan de weg willen doorbrengen.

Op grond van het tweede lid kan het college ontheffing van het slaapverbod verlenen of plaatsen aanwijzen waar het verbod niet van toepassing is.

In het derde lid is opgenomen dat het verbod niet geldt voor vrachtwagenchauffeurs die nog wel eens in hun cabine willen overnachten.

Als het gaat om kamperen buiten (in het bestemmingsplan) aangewezen recreatieterreinen, dan is afdeling 4 van hoofdstuk 4 (Kamperen buiten kampeerterreinen) van toepassing; gaat het om een woonwagen, dan is in de meeste gevallen de Woonwagenwet van toepassing, Dit is geregeld in het vierde lid van het artikel.

Artikel 2.56 Bedelarij

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.

Omdat 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 terzake van bedelarij in het leven te roepen, indien dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren,

Artikel 2.57 Loslopende honden

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 motieven:

- 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;
- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren wel met name schapen en kippen naar het leven staan.

Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kan op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) de hond(en) 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 Burgerlijk Wetboek geeft in boek 5 een regeling voor gevonden dieren. De vinder van een hond kan het dier bij de gemeente in bewaring geven. De gemeente moet op basis van artikel 5:8 BW vervolgens ten minste twee weken de verzorging van het dier op zich te 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".

Tweede lid

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om plaatsen binnen de bebouwde kom aan te wijzen waar het aanlijngedod niet geldt. Hierbij kan gedacht worden aan speciale aangewezen uitlaatplaatsen en/of speelweiden voor honden.

Derde lid

In het derde lid is een ontheffingsbevoegdheid opgenomen voor situaties waarin in redelijkheid van de eigenaar of houder van de hond niet verwacht kan worden dat deze de hond aangelijnd heeft. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan honden die een schaapskudde (die zich op een openbaar terrein zoals een plantsoen of park in de bebouwde kom bevindt) bewaken of politiehonden die bij een onderzoek als speurhond worden ingezet.

Artikel 2.58 Verontreiniging door honden

De ergernis over hondenpoep op trottoirs, wandelpaden, fietspaden, etc. is groot. Hondenpoep kan ook 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.

Daarom is in artikel 2.58 een gebod opgenomen inhoudende dat de hondenbezitter ervoor zorgt dat zijn hond zich niet van uitwerpselen ontdoet op wegen en kinderspeelplaatsen binnen de bebouwde kom. Vanwege de ruime definitie van het openbare plaats geldt dit gebod ook voor vele andere voor het publiek toegankelijke plaatsen.

De strafbaarheid wordt opgeheven indien de uitwerpselen direct worden verwijderd. Ter ondersteuning van deze opruimplicht is in het derde lid bepaald dat de hondenbezitter een geschikt en doeltreffend middel bij zich dient te dragen om de uitwerpselen te verwijderen en op te ruimen. Als geschikte en doeltreffende middelen kunnen genoemd worden een schepje, een drollenknijper en een hondenpoepzakje maar ook andere opruimmiddelen zijn denkbaar. Voorwaarde is in ieder geval dat het middel naar normale maatstaven geschikt en doeltreffend moet zijn.

In lid 4 is een uitzondering op de opruimplicht opgenomen voor hondenbezitters die zich vanwege een handicap door een geleidehond of sociale hulphond laten begeleiden. Deze personen zijn meestal niet in staat om de uitwerpselen van hun hond op te ruimen.

Al zal de handhaving (betrapping op heterdaad) van deze verbodsbepaling lastig zijn, toch zal dit verbod een preventieve werking hebben en het gedrag van onfatsoenlijke hondenbezitters (hopelijk) beïnvloeden.

Artikel 2.59 Gevaarlijke honden

Dit artikel scheidt 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 helaas moet inslapen), de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven en/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 in lid 2 van dit artikel een definitie is opgenomen.

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.

Artikel 2.60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren

Het kan voor de omgeving hinderlijk zijn, als iemand dieren houdt. Er moet kunnen worden ingegrepen als overlast of schade voor de openbare gezondheid dreigt. Dan moeten belangen worden afgewogen.

Artikel 2.60 geeft het college de mogelijkheid de eigenaar of houder van een of meer dieren te verplichten de nodige maatregelen te treffen om hinder of schade voor de omgeving te voorkomen.

In het derde lid is bepaald dat het verbod niet geldt indien en voor zover dit onderwerp door de Wet milieubeheer wordt geregeld. Indien op bedrijfsmatige wijze dieren worden gehouden of in een omvang alsof het bedrijfsmatig is, dan is de Wet milieubeheer van toepassing en zullen in dat kader voorschriften ter voorkoming van hinder en overlast van toepassing zijn.

Artikel 2.61 Niet opgenomen

Artikel 2.62 loslopend vee en pluimvee

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.

In dit kader wordt ook 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 bezaait, bepoet of beplant is, met straf bedreigd.

Artikelen 2.63 t/m 2.65 Niet opgenomen

Afdeling 12: BEPALINGEN TER BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN

Algemeen

Ter bestrijding van heling is op advies van de politie een nieuwe afdeling aan dit hoofdstuk toegevoegd met betrekking tot de verkoop van gebruikte en ongeregelde goederen.

In het nieuwe artikel 2.67 worden handelaren als bedoeld in artikel 1 van de AMVB ex artikel 437, lid 1 Wetboek van Strafrecht verplicht om een zgn. Digitaal Opkopersregister (DOR) bij te houden om alle verkochte goederen te registreren.

Deze handelaren waren op grond van artikel 437 WvStr. al verplicht een registratie bij te houden van alle door hen verworven en in bezit zijnde gebruikte en ongeregelde goederen. Op grond van deze nieuwe APV-bepaling moeten deze handelaren nu ook registreren aan wie deze goederen worden verkocht of worden overgedragen.

Artikel 2.66 Definitie

De bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente kan een belangrijk aanvulling vormen op het strafrechtelijk optreden door politie en justitie.

Het Wetboek van strafrecht 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.

Voor de handhaving van de helingbepaling zal er op moeten worden toegezien dat bekend is, welke handelaren zich in de gemeente hebben gevestigd.

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 de burgemeester 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.

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.

Lex silencio positivo

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

Artikel 2.68 Voorschriften als bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht

Deze bepaling, die gebaseerd is op artikel 437ter, eerste lid, Wetboek van Strafrecht (WvSr), bevat voorschriften die in het algemeen het gevaar voor heling beogen te voorkomen.

Onder a - ten eerste

Artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr legt de handelaar de verplichting op de burgemeester of door hem aangewezen ambtenaren tevoren schriftelijk in kennis te stellen als hij van het opkopen een beroep of gewoonte maakt. De wetgever heeft afgezien van een regeling om de uitoefening van het opkopersbedrijf aan een voorafgaande toelating door het gemeentebestuur te binden. De aanmeldingsplicht is in onderdeel a, sub 1e, nader uitgewerkt.

Onder a - ten tweede en derde

Als 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.

Onder a - ten vierde

Hier spelen onder meer de omstandigheden waaronder het goed aan de handelaar wordt aangeboden en diens wetenschap zelf een rol. De inhoud van deze bepaling ligt dicht tegen die van artikel 437bis, eerste lid, van het WvSr aan. Hier is het echter de ondernemer die het initiatief moet nemen. Deze bepaling kan niet in strijd worden geacht met 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 etc. 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.

Artikelen 2.69 t/m 2.70 Niet opgenomen

Afdeling 13: VUURWERK / CARBID

Algemeen

Deze afdeling geeft enkele regels omtrent het bezigen van consumentenvuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling, in aanvulling op het Vuurwerkbesluit). Dit besluit 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.

Het Vuurwerkbesluit kent dus regels voor zowel consumentenvuurwerk als professioneel vuurwerk. De regels inzake professioneel vuurwerk zijn voor deze afdeling niet relevant.

Artikel 2.71 Definities

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).

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 particulieren (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 verkooppunt 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 18.00 uur en 1 januari 2.00 uur van het daarop volgende jaar (artikel 2.3.6).

Opslag van consumentenvuurwerk

Ook voor de opslag van consumentenvuurwerk worden algemene regels gesteld in het Vuurwerkbesluit. De verkooppunten zijn inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer en worden als zodanig aangewezen in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB).

Ook voor deze inrichtingen geldt een vergunningsplicht krachtens de Wet milieubeheer. Deze bevoegdheid lag eerst bij het college van de gemeente, maar door de inwerkingtreding van het (nieuwe) Vuurwerkbesluit en wijziging van het IVB, is deze bevoegdheid deels overgegaan naar de provincie (afhankelijk van de hoeveelheid). Het college van Gedeputeerde Staten is tevens verantwoordelijk voor het toezicht op deze inrichtingen.

Artikel 2.72 Niet opgenomen

Artikel 2.73 Gebruik consumentenvuurwerk

In het Vuurwerkbesluit is bepaald dat het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daarop volgende jaar. Het afsteken van consumentenvuurwerk wordt op dit tijdstip toelaatbaar geacht vanwege de koppeling van het vuurwerkgebruik aan de feestelijkheden rond de jaarwisseling.

Toch kunnen er, ondanks dat dit alleen op oudejaarsdag is toegelaten, plaatsen zijn waar het afsteken van consumentenvuurwerk niet toelaatbaar moet worden geacht (bijvoorbeeld bij ziekenhuizen, bejaardencentra, winkelstraten, dierenasiels enz.). Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk altijd verboden is.

Artikel 2.73a Carbid schieten

Het schieten met carbid met behulp van (melk-)bussen is vooral in het oosten van het land een bekend traditioneel verschijnsel rond de jaarwisseling. De laatste jaren is zelfs sprake van een toename van deze traditionele activiteit en worden de grenzen van het schieten steeds verder verlegd.

Vanwege de hieraan verbonden veiligheidsrisico's voor zowel schietlustigen als het publiek en de geluidsoverlast voor mens en dier is het wenselijk om een aantal voorschriften aan het carbid schieten te verbinden. Anders dan het eigenlijke vuurwerk is het carbid schieten niet in andere wetgeving geregeld, zodat dit op basis van de gemeentelijke autonomie in de APV geregeld kan worden.

Afdeling 12: DRUGSOVERLAST

Algemeen

De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Mede als gevolg van het gevoerde coffeeshopbeleid was in Winterswijk ook sprake van straathandel in drugs. De laatste jaren is deze handel wel afgenomen maar vooral de invoering van het zgn. ingezetenen criterium voor coffeeshops (verbod op de verkoop aan niet-Nederlandse ingezetenen) bestaat het risico dat de straathandel weer toeneemt. Onderdeel van het coffeeshopbeleid is dan ook een strenge aanpak van de straathandel en illegale verkooppunten.

Daarnaast veroorzaken deze straathandel en het optreden van drugsrunners/gidsen veel overlast voor bewoners en winkeliers en hebben deze activiteiten een negatieve invloed op het winkelklimaat. Om tegen deze overlast op te kunnen treden is in de APV een artikel opgenomen dat tot doel heeft een aantasting van de openbare orde en overlast te voorkomen.

Afbakening met de Opiumwet

Om niet in de regelgeving van de Opiumwet te treden is de passage 'onverminderd het bepaalde in de Opiumwet' opgenomen. In de Opiumwet wordt evenwel geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. Om hiertegen te kunnen optreden is in de APV een artikel opgenomen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en overlast tot doel heeft.

Coffeeshopbeleid

Op grond van het door de burgemeester vastgestelde coffeeshopbeleid is in Winterswijk de vestiging van maximaal 1 coffeeshop toegestaan. Dit is vastgelegd in de nota Coffeeshopbeleid Winterswijk 2016.

Artikel 2.74 Verbod drugshandel op straat

Artikel 2.74 biedt de mogelijkheid om op te kunnen treden tegen alle nevenverschijnselen van drugshandel op straat (posten langs de straat, heen en weer bewegen, aanspreken van publiek, etc). Het artikel richt zich daarom niet alleen op de aanbieders c.q. verkopers maar ook op bemiddelaars (drugsrunners).

Het 'kennelijk doel' kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties enz.

Artikel 2.74a Openlijk drugsgebruik

Drugsgebruik in de openbare ruimte wordt door veel mensen als hinderlijk en overlastgevend ervaren en roept soms gevoelens van onveiligheid op. Daarom is een verbod op openlijk drugsgebruik in de openbare ruimte in de APV opgenomen.

Anders dan de motieven van de Opiumwet is het motief van dit APV-verbod het voorkomen van overlast en hinder voor omwonenden, winkelbedrijven en passanten. De rechtspraak over de verbindendheid is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal zaken een dergelijke bepaling door de rechter onverbindend werd geacht vanwege het algemene verbod op gebruik van verdovende middelen in de Opiumwet (men kan immers de verboden middelen niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) en daarmee de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo'n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht.

Afdeling 15: VEILIGHEIDSRISICOGEBIEDEN, CAMERATOEZICHT OP OPENBARE PLAATSEN, GEBIEDSONTZEGGING EN AANPAK WOONOVERLAST

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 ordeverstoorers maximaal 12 uur op te houden op een door de burgemeester aangewezen plaats. Het vervoer naar de plaats van ophouding is hieronder begrepen. Bij grootschalige ordeverstoringen moet gedacht worden aan situaties als risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen. De toepassing van het bestuursrechtelijke instrument bestuurlijke ophouding vereist een grondslag in een verordening waarin de raad de burgemeester de bevoegdheid geeft om bij groepsgewijze niet-naleving van specifieke voorschriften bestuurlijk op te houden. Artikel 2.75 voorziet hierin.

De voorwaarden waaronder bestuurlijke ophouding kan worden toegepast, zijn vastgelegd in artikel 154a van de Gemeentewet. De zinsnede "overeenkomstig 154a van de Gemeentewet" impliceert dan ook dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan voordat een besluit tot bestuurlijke ophouding kan worden genomen. Deze voorwaarden zijn hiervoor beschreven.

De bepaling spreekt overeenkomstig de wet van "door hem (de burgemeester) aangewezen groepen". Dit verplicht de burgemeester concreet de groep te benoemen waarop bestuurlijke ophouding wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de formulering "degenen die zich door kleding, uitrusting

of gedraging manifesteren als supporter van ... of deelnemer aan de actie tegen ...". Verder kan de groep nader worden aangeduid door de plaats aan te geven waar de groep zich bevond op het moment dat het besluit tot ophouding werd genomen, de handelingen die de leden van de groep op dat moment verrichtten, de grootte van de groep of door vermelding van de taal, herkomst of nationaliteit van de leden van de groep.

Op grond van de wet wordt bij verordening nader ingevuld welke specifieke voorschriften die zich bij groepsgewijze niet-naleving voor het overgaan tot bestuurlijke ophouding lenen, hetgeen zal afhangen van de lokale situatie waarbij eerdere ervaringen met grootschalige openbare-ordeverstoringen als leidraad kunnen dienen.

Artikel 2.76 Veiligheidsrisicogebieden

Op grond van artikel 151b 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 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 handhavingsbeleid in het beoogd gebied ter vergroting van leefbaarheid en veiligheid.

Artikel 2.77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

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.

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 regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

Niet alleen toezicht met vaste camera's is mogelijk, maar ook met mobiele camera's. De reden is met name dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat bleken bij het bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme. In de MvT bij de wijziging van de Gemeentewet waarmee dit mogelijk werd (Kamerstukken II 2012/13, 33 582, nr. 3) geeft de regering aan dat uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de bestuurlijke, justitiële en politieke praktijk, waaronder gemeenten, bleek dat toezicht met vaste camera's soms tekort schiet: "Bij aanhoudende en zich verplaatsende overlast kan gedacht worden aan overlast veroorzaakt door hangjongeren, door drugsgebruikers en drugsdealers, door straatrovers en zakkenrollers en door personen die vernielingen aanrichten in de publieke ruimte, (...) Diverse recentelijk verschenen gemeentelijke evaluatierapporten over cameratoezicht in de publieke ruimte erkennen de tendens dat overlast zich verplaatst en dat bij verplaatsingseffecten vast cameratoezicht als toezichtinstrument tekort schiet". De regering benadrukt verder dat camera's alleen kunnen worden ingezet ter handhaving van de openbare orde, maar dat dit niet wil zeggen dat er op voorhand al sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan: "Onder handhaving van de openbare orde door de burgemeester valt immers ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving".

Doel van het cameratoezicht

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c 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.

Openbare (voor het publiek toegankelijke) plaats

De invulling van het begrip openbare plaats uit artikel 151c Gemeentewet is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties (Wom). Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats, zeer in het algemeen, de plaatsen "waar men komt en gaat". In eerste instantie gaat het hierbij om "de straat" of "de weg" in de ruime zin des woords, ofwel de wegen die voor een ieder vrij toegankelijk zijn. Maar het begrip omvat nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom als het "verlengde" van de weg kunnen worden aangemerkt. In de wetsgeschiedenis staan als voorbeelden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgaleries, stationshallen en vliegvelden.

Artikel 2 Wom bevat 2 criteria om vast te stellen of sprake is van een openbare plaats:

1. Vereist is dat de plaats "openstaat voor het publiek". Dat wil volgens de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16) zeggen dat een ieder 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 "openstaat" betekent voorts dat geen beletsel in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen, ziekenhuizen en kerken niet als "openbare plaatsen" worden aangemerkt.
2. Het open staan van de plaats dient te zijn gebaseerd op bestemming of op vast gebruik. Deze bestemming kan blijken uit een besluit van de gerechtigde of uit de bedoeling die spreekt uit de inrichting van de plaats. 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 memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16). Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats nog niet tot een openbare plaats in de zin van de Wom.
In de Wom zijn kerken en andere gebouwen, die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens artikel 151c Gemeentewet niet is toegestaan camera's te plaatsen in kerken, moskeeën e.d. Evenmin is het toegestaan om, in het kader van dit artikel, camera's te richten op de ingang van deze gebouwen. Als beelden worden gemaakt van een openbare plaats (straat/plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen is het wel toegestaan dat het exterieur van de kerk in beeld komt.

Particulier eigendom

Bepaalde openbare plaatsen zijn in particulier eigendom. Voorbeelden hiervan zijn de vrijelijk voor publiek toegankelijke gedeelten van stationsterreinen, stationshallen en sommige winkelpassages. De onderhavige regeling geldt indien gemeenten in het desbetreffende gebied cameratoezicht willen toepassen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Gemeenten kunnen bij openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, voor de handhaving van de openbare orde gebruik maken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Deze samenwerking moet dan wel voldoen aan de voorwaarden uit artikel 151c GW.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen moet noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het cameratoezicht moet evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en er moet worden bezien of dit doel, i.c. de handhaving van de openbare orde, niet op een minder ingrijpende wijze kan worden geëffectueerd (subsidiariteit).

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit verlangen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstelling(en), die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of er nog langer een noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Daarom geldt op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet dat de plaatsing van camera's geschiedt voor een bepaalde duur.

Na het verstrijken van deze termijn kan het cameratoezicht, bij gebleken noodzaak, worden verlengd. Het ligt daarom voor de hand om de duur van plaatsing te koppelen aan een evaluatie.

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 of een geldboete van € 4.500 inhouden.

Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen

Op grond van artikel 151c lid 8 Gemeentewet worden nadere regels gesteld om de goede uitvoering van het cameratoezicht te waarborgen. Deze regels hebben betrekking op:

- de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht;
- de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen.

Artikel 2.78 Gebiedsontzegging

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

Er zijn vier soorten grondslagen op basis waarvan een burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen. De bekendste is een bepaling in de APV zoals deze. Daarnaast kan, enkel ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV-bepaling geen oog heeft, een gebiedsontzegging worden opgelegd op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (de 'lichte bevelsbevoegdheid'). Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor.

Als echter van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet gebruik wordt gemaakt, omdat er geen APV-bepaling voorhanden is, dan kan de rechter aangeven dat er voldoende gelegenheid is geweest om een dergelijke regeling op te stellen. Bij structurele problemen is het nodig dat de raad een regeling in de APV opneemt. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is 'licht' ten opzichte van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester (artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet).

Een licht bevel moet in overeenstemming zijn met geldende regelgeving, inclusief de lokale verordeningen. Een noodbevel mag daarentegen afwijken van geldende regelgeving, uitgezonderd de Grondwet en hogere regelingen dan de Grondwet. De wetgever heeft de lichte bevelsbevoegdheid in het leven geroepen voor situaties waarin geldende regelgeving, waaronder de lokale verordeningen, geen voorziening bevat voor een concreet openbare ordeprobleem. Ten slotte bestaat de mogelijkheid om op basis van artikel 172a van de Gemeentewet (in 2012 ingevoegd via de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), een gebiedsontzegging op te leggen. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is ook licht in vergelijking met dit artikel. Hierbij gaat het om herhaaldelijke overlast (minimaal tweemaal en een patroon), waardoor een gedegen dossieropbouw vereist is, en ernstige vrees voor voortgang ervan. Deze gebiedsontzeggingen kunnen voor drie maanden met hoogstens driemaal verlenging voor telkens die duur tot maximaal één jaar gelden en in combinatie met een van de andere instrumenten (groepsverbod, meldingsplicht) uit dat artikel worden opgelegd.

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

De gebiedsontzegging wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare ordeverstoringen handelen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. Voor

het toepassen van een openbare ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moet zijn voldaan aan het situatievereiste, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzakelijk zijn. Daarnaast moet ook voldaan zijn aan het doelcriterium: de maatregel moet zijn gericht op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan. Het toepassen van de bevoegdheid kan alleen ten tijde van een (dreigende) ordeverstoring. De duur van deze concrete maatregel moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde. Hierdoor kan de duur van de maatregel niet onevenredig lang zijn. Doorgaans is daarom ook sprake van een trapsgewijze opbouw.

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

Eerste lid

De invulling van het eerste lid vereist een keuze van de gemeente. Zo kan in de bepaling zelf worden bepaald bij overtreding van welke bepalingen de gebiedsontzegging kan worden ingezet, waarbij gedacht kan worden aan diverse bepalingen uit de APV, maar ook aan bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, etc. Van belang is dat voor een bestuursrechtelijk besluit, ook het bestuursrechtelijk bewijsstelsel geldt. De overtreding zal dus voldoende aannemelijk moeten zijn en niet – zoals in het strafrecht – wettig en overtuigend bewezen. Het voordeel hiervan is dat er een zekere voorzienbaarheid geboden wordt en dat er democratische legitimatie is; nadeel is dat iedere wijziging langs de raad moet en daardoor tijd in beslag neemt. Het is daarom ook mogelijk in een beleidsregel (of een dan noodzakelijke waarschuwing) vast te leggen bij welke overtredingen de gebiedsontzegging ingezet kan worden. Daarin zal dan in ieder geval neergelegd moeten worden wat er onder 'openbare ordeverstoringende handelingen' wordt verstaan. Voordeel hiervan is dat er een zekere flexibiliteit is ingebouwd (aanpassen van een beleidsregel is immers een stuk 'makkelijker' dan aanpassen van de APV); nadeel is dat de raad minder controle heeft over de invulling.

Los daarvan zal bepaald moeten worden hoe lang de kortdurende gebiedsontzegging duurt. Met kortdurend wordt op een periode tot 48 uur bedoeld. Vaak wordt een periode van 24 uur gehanteerd. Denkbaar is ook om naast een zodanige algemene regeling, een bijzondere regeling op te nemen. Bijvoorbeeld door te bepalen dat de burgemeester iemand die tussen donderdag 18.00 uur en zondag 24.00 uur in het uitgaansgebied bepaald horeca-overlastgevend gedrag vertoont, een bevel geeft om gedurende het restant van die periode daar weg te blijven. Hetzelfde is denkbaar bij kermissen, voetbalwedstrijden of andere evenementen.

Tweede lid

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

Derde lid

Het aantal maanden dat tussen de overtredingen verstrijkt, is van belang voor de toegestane looptijd van een gebiedsontzegging en dient te worden bepaald. Veelvoorkomend is een termijn van zes maanden, al komt twaalf maanden ook voor.

In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit zij er nog op gewezen dat, alvorens over te gaan tot oplegging van een gebiedsontzegging, in de regel eerst een waarschuwing wordt gegeven. Ook is het tegen deze achtergrond geboden om slechts tot oplegging van een langdurige gebiedsontzegging als bedoeld in het tweede lid over te gaan, wanneer de gedraging waarop deze oplegging betrekking heeft binnen een bepaalde periode na oplegging van de eerdere gebiedsontzegging plaatsvindt.

Vierde lid

Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met de noodzaak of onoverkomelijkheid zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een bevel.

Artikel 2.79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet

Algemeen

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekent om bij ernstige en herhaaldelijke

woonoverlast gedragsaanwijzingen op te leggen aan de overlastgever. Gemeenten worstelen al lang met het weerbarstige probleem van de woonoverlast. Zo'n instrument voorziet dan ook zeker in een behoefte.

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. De burgemeester kan daartoe beleidsregels vaststellen.

Derde lid

In het derde lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester in ieder geval toepassing kan geven aan deze bevoegdheid.

Afdeling 16: TOEZICHT OP BEDRIJFSMATIGE ACTIVITEITEN EN GEBOUWEN

Algemeen

Aansluitend op de exploitatievergunning voor openbare inrichtingen is aan hoofdstuk 2 een nieuwe afdeling (bestaande uit één 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 danwel intrekken. Ook kan in relatie tot de vergunningsaanvraag een BIBOB-onderzoek worden uitgevoerd.

Dit artikel is opgenomen naar voorbeeld van de gemeente Tilburg alwaar inmiddels enige ervaring met deze exploitatievergunning is opgedaan. Tot dusver heeft de burgemeester van Tilburg deze exploitatievergunning (alleen) van toepassing verklaard op autoverhuurbedrijven. Inmiddels zijn er steeds meer gemeenten die een dergelijke bepaling in hun APV opnemen als instrument in het kader van het ondermijningsbeleid.

Artikel 2.80 Tegengaan van onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Indien de leefbaarheid orde openbare orde en veiligheid in een bepaald gebied onder druk staan en/of bepaalde bedrijfsmatige activiteiten de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk zetten, dan kan de burgemeester een verbod met vergunningsplicht voor de exploitatie van het betreffende gebouw of activiteiten in het leven roepen.

Een zodanig besluit zal goed onderbouwd moeten worden op basis van politierapporten en/of andere informatie waaruit blijkt dat sprake is van een zodanig ernstige situatie dat een dergelijke maatregel is gerechtvaardigd.

Hoofdstuk 3: REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN

Algemeen

Opheffing bordeelverbod

Als gevolg van de Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod) (Stb. 1999, 464) is op 1 oktober 2000 artikel 250bis van het Wetboek van Strafrecht vervallen.

De wetwijziging wordt veelal aangeduid als de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Gevolg van de wetwijziging is dat, uit hoofde van het Wetboek van Strafrecht, niet langer het exploiteren van prostitutie in algemene zin strafbaar is maar nog slechts het exploiteren van onvrijwillige prostitutie (door geweld, bedreiging met geweld, misbruik van overwicht, of misleiding) en van prostitutie door minderjarigen. Voorzover dat bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) dan wet bij of krachtens gemeentelijke verordening is bepaald (zie hiervoor de toelichting bij artikel 3.3.2, eerste lid, onder c), is verder het exploiteren van prostitutie door personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel verboden.

Anders gezegd, is het exploiteren van prostitutie die vrijwillig wordt uitgeoefend door meerderjarigen met een geldige verblijfstitel dus een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensverwerving. Gemeenten kunnen daarover bij verordening regels stellen.

Verordenende bevoegdheid van gemeenten

Volgens artikel 273f 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 gemeentelijke bevoegdheid om daarover bij verordening regels te stellen, heeft daardoor een autonoom karakter. Hoewel autonoom, mag de verordenende bevoegdheid echter 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 alleen gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet, maar (voorzover het betrekking heeft op prostitutie) ook 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 client, 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 volksgezondheid of het milieu.

Doelstellingen van (gemeentelijk) prostitutiebeleid

Gelet op de memorie van toelichting (MvT) (TK 1996-1997, 25437, nr. 3) en de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 1997-1998, 25 437, nr. 5), liggen aan de opheffing van het algemeen bordeelverbod de volgende zes hoofddoelstellingen ten grondslag:

- beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
- verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- bescherming van de positie van prostituees;
- ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie;
- terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod brengt een onderscheid teweeg tussen wel en niet-strafbare exploitatie van prostitutie. Doel daarvan is onder meer, de exploitatie van vrijwillige prostitutie van overheidswege beter te kunnen sturen en reguleren.

De wetgever gaat er daarbij van uit dat het beleid van gemeenten zich zal richten op het beheersen, sturen en saneren van de prostitutiebranche en het verbeteren van daarin bestaande (arbeids)omstandigheden. Daarbij gaat het dus om het beschermen van de openbare orde en de woon- en leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van overlast, maar ook om het verbeteren van de positie (veiligheid, gezondheid, arbeidsomstandigheden) van de prostituee.

Wet regulering prostitutie

In 2009 is het wetsvoorstel voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken II, 32 211, hierna: Wrp) ingediend bij de Tweede Kamer. Tot op heden is de Wet regulering prostitutie nog steeds niet in werking getreden.

Aangezien bij een groot aantal gemeenten de behoefte aan een nieuw of verbeterd vergunningstelsel voor seksbedrijven bestond en de inwerkingtreding van de nieuwe wet nog enige tijd op zich kan laten wachten, heeft de VNG een nieuw hoofdstuk vergunningstelsel in de model-APV opgenomen dat nauw aansluit bij het wetsvoorstel zoals dat nu luidt.

In deze APV is dit nieuwe hoofdstuk Regulering prostitutie integraal uit de model-APV overgenomen. Voor een uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar de VNG ledenbrief 15/056 d.d. 5 juli 2015, kenmerk ECLBR/U201501119.

Afdeling 1: ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 3.1 Afbakening

Afbakening van dit hoofdstuk van de APV ten opzichte van enkele (algemene) bepalingen uit andere delen van de APV is wenselijk aangezien de genoemde bepalingen betrekking hebben op onderwerpen die waarschijnlijk op termijn in of krachtens de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp) in afwijking van de (algemene) bepalingen van de APV geregeld (moeten) worden. Om niet binnen afzienbare termijn opnieuw substantiële materiële wijzigingen aan te hoeven brengen in de betreffende regelgeving – en om de ontvlechting daarvan t.z.t. te vergemakkelijken – is ervoor gekozen vooruitlopend op de verwachte inwerkingtreding van de Wrp deze materie nu veelal in lijn met de Wrp te regelen. Het betreft de volgende onderwerpen: 1.2 (Beslistermijn), 1.3 (Indiening aanvraag), 1.5 (Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing), 1.6 (Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing), 1.7 (Termijnen) en 1.8 (Weigeringsgronden).

Artikel 3.2 Definities

In artikel 3.2 worden veel voorkomende begrippen gedefinieerd, waarbij op onderdelen wordt aangesloten bij bestaande definities.

Omdat de APV, met het oog op het toezicht, bepaalt dat in advertenties voor seksbedrijven of prostituees bepaalde nummers (vergunningnummer, telefoonnummer) moeten worden vermeld, is ervoor gekozen het begrip 'advertentie' ruim te omschrijven. Eer is immers een veelheid aan mogelijkheden om aandacht op de aangeboden dienstverlening te vestigen. Voor alle vormen van reclame met behulp van een medium (kranten, televisie, internet, posters, flyers) geldt het voorschrift. Daarbij moet het gaan om uitingen die wervend van karakter zijn en het oogmerk hebben de klandizie te vergroten. Daarop ziet het bijvoeglijk naamwoord: commerciële.

De dagelijkse leiding in een seksinrichting kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een **beheerder** berusten. Het is van belang ook voor deze persoon, die primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in de seksinrichting, expliciet enkele bepalingen op te nemen in de APV.

Overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen zoals de APV), tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester te worden aangemerkt als het 'bevoegde bestuursorgaan' bij de vergunningverlening voor een seksbedrijf. Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemeentewet). In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bijvoorbeeld bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In lijn daarmee worden woonboten – voor zover het betreft de uitvoering van dit hoofdstuk – aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Wel is het college ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven. Het college kan zijn bevoegdheid ter zake mandateren aan de burgemeester op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.

Een veel voorkomende vorm van een niet-locatiegebonden prostitutiebedrijf is een **escortbedrijf**. Een escortbedrijf bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats dan de plek waar de bemiddeling plaatsvindt. De bemiddeling kan plaatsvinden vanuit een bedrijfspand, maar onder omstandigheden ook vanaf een privé-adres. De bemiddeling kan in persoon plaatsvinden, maar over het algemeen zal het telefonisch gaan of via een website op internet.

Voor de definitie van 'exploitant' is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de Drank- en Horecawet. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Onder deze definitie valt ook de venoot in een personenvenootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een

rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon.

Een seksbedrijf heeft altijd een exploitant. Ook in het geval een prostituee zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten opereert is er sprake van een seksbedrijf, meer precies: een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen dient de prostituee enerzijds aangemerkt te worden als prostituee, maar anderzijds ook als exploitant. De prostituee/exploitant dient daarmee dus ook te voldoen aan alle eisen die aan prostituee worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt o.a. dat de prostituee/exploitant minimaal 21 dient te zijn. Vergunningen worden immers geweigerd als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft (artikel 3.7, eerste lid, aanhef en onder d).

In dit hoofdstuk van de APV heeft het begrip 'klant' een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezigen in een seksinrichting die (vooral) nog slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt uiteraard voor eventuele andere aanwezigen, zoals de exploitant, de beheerder, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichhouders en personen die aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld het leveren van goederen of het uitvoeren van reparaties of onderhoud.

In de APV wordt het begrip 'prostituee' gebruikt, omdat dit het meest aansluit bij het spraakgebruik en bij de praktijk binnen de prostitutiebranche. Aangezien dit woord, op deze wijze geschreven, taalkundig vrouwelijk is, wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van vrouwelijke voornaamwoorden (zij, haar). In alle gevallen waar 'prostituee' staat, wordt evenzeer de (mannelijke) prostitué bedoeld. Dit komt in de definitie van de term 'prostituee' tot uitdrukking door de seksneutrale aanduiding: degene die,

De definitie van 'prostitutie' sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5, van het Wetboek van Strafrecht. Het 'zich beschikbaar stellen' duidt op een structurele situatie, zodat allerlei incidentele seksuele handelingen met een ander niet onder het begrip 'prostitutie' vallen, zelfs niet als 'de ander' een tegenprestatie levert. Bij «betaling» zal het veelal gaan om een geldbedrag, maar het is daar niet toe beperkt. De betaling geschiedt door of ten behoeve van 'de ander', wat impliceert dat het meewerken aan pornofilms geen prostitutie is in de zin van de APV.

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

Het begrip 'seksbedrijf' duidt op een activiteit of op activiteiten, en dus niet op de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden; daarvoor wordt in de APV de term 'seksinrichting' gebruikt. Binnen de omschrijving valt het gelegenheid geven tot het zich beschikbaar stellen voor het verrichten van seksuele handelingen *met* een ander tegen betaling (prostitutie), en het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen *voor* een ander, zoals 'peepshows' en sekstheaters, maar bijvoorbeeld ook het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks. Daarnaast wordt onder dit begrip ook verstaan het in een seksinrichting tegen betaling aanbieden van erotisch-pornografische vertoningen: de seksbioscopen. Of een activiteit 'bedrijfsmatig' wordt verricht, hangt af van een aantal factoren. Is er personeel in dienst, dan is er zonder meer sprake van een bedrijf. Maar een individu zonder personeel kan ook een bedrijf zijn in de zin van de APV, en is dan dus vergunningplichtig. Het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken) en de organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod zijn aspecten om te bepalen of er bedrijfsmatig activiteiten worden verricht. Of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zal dus moeten worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie.

Het begrip 'seksbedrijf' wordt dus gebruikt als verzamelnaam, waarbinnen specifieke vormen zijn te onderscheiden: als gelegenheid wordt geboden tot prostitutie, dan is er sprake van een 'prostitutiebedrijf' en als dat geschiedt door bemiddeling tussen prostituees en klanten, dan wordt van een 'escortbedrijf' gesproken. Zo is 'prostitutiebedrijf' dus een species van 'seksbedrijf' en 'escortbedrijf' weer een species van 'prostitutiebedrijf'.

Met het begrip 'seksinrichting' wordt geduid op de voor publiek toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samen vallen met de locatie waar de exploitant van het seksbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval. Onder 'besloten ruimte' worden ook begrepen een vaar- of voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord 'besloten' duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is.

Afdeling 2: VERGUNNING SEKSBEDRIJF

Artikel 3.3 Vergunning

Er is voor gekozen om seksbedrijven met een vergunningstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. De keuze voor een vergunningstelsel sluit aan bij bestaande structuren. Een uitgangspunt is tevens dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat, de zogeheten kanalisatiegedachte. Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden.

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven is bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf weken telt (tweede lid). Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd.

Artikel 3.4 Niet opgenomen

Artikel 3.5 Beperking aantal vergunningen

Ter beperking van het aantal seksinrichtingen in de gemeente is in artikel 3.4 bepaald dat de burgemeester een maximum aantal seksinrichtingen kan vaststellen. Indien de burgemeester een maximum vaststelt en daarmee het aantal vergunningen beperkt, is sprake van een schaarse vergunning en is artikel 1.6 lid 2 van toepassing.

Artikel 3.6 Vergunningsaanvraag

Met dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag om een vergunning geregeld, evenals welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning.

Het overleggen van een situatietekening en plattegrond is uiteraard niet nodig als het een vergunning betreft die niet (mede) voor een seksinrichting wordt aangevraagd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks vanuit een locatie die niet voor publiek toegankelijk is; er is dan wel sprake van een seksbedrijf, maar niet van een seksinrichting. Omdat in de toekomst naar verwachting steeds vaker bij indiening sprake zal zijn van digitale documenten, wordt geen specifieke schaal aanduiding voorgeschreven. De maatvoering moet uit de situatieschets (onder k) en tekening (onder l) blijken. Als bescheiden worden overgelegd, moet de gekozen schaal zodanig zijn dat het bevoegde bestuursorgaan er voldoende informatie uit kan halen om tot beoordeling van de aanvraag te komen.

Tot het eisen dat het telefoonnummer dat gebruikt zal worden in advertenties overgelegd moet worden – en in de vergunning zal worden vermeld (zie artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e) – is gekomen met het oog op de toezicht en handhaving. Zo wordt bewerkstelligd dat een bepaald telefoonnummer waarmee geadverteerd wordt altijd te herleiden is tot een bepaald seksbedrijf, een bepaalde exploitant en het adres waar het bedrijf wordt uitgeoefend. Doordat het telefoonnummer bovendien in de vergunning zal worden vermeld wordt voorkomen dat het nummer vaak verandert, dan zou immers telkens op aanvraag de vergunning gewijzigd dienen te worden. In die zin is het een 'vast' telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

Als het bevoegd bestuursorgaan dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan deze verlangen dat aanvullende gegevens en bescheiden worden overgelegd (vierde lid). Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning.

Artikel 3.7 Weigeringsgronden

Het eerste lid – in samenhang met het tweede tot en met vierde lid – bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Ter zake de in het vijfde lid genoemde gronden bestaat ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd. Buiten op basis van de in dit artikel genoemde gronden, kan een vergunning bovendien geweigerd worden in het geval en

onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet.

Artikel 3.8 Eisen met betrekking tot vergunning

In dit artikel wordt bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt getracht het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te faciliteren. Doordat het telefoonnummer op de vergunning staat wordt o.a. voorkomen dat dit nummer regelmatig wijzigt, waardoor het telefoonnummer – dat ook in advertenties gebruikt moet worden – niet langer herleidbaar zou zijn tot een bepaald vergund seksbedrijf. Als de exploitant een ander telefoonnummer wil hanteren, dan zal deze immers eerst een aanvraag in moeten dienen om de vergunning te laten wijzigen; aangezien dit tijd en geld (leges) kost valt te verwachten dat dit slechts sporadisch zal gebeuren. In die zin is het een 'vast' telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

Hetzelfde doel heeft het tweede lid, dat daarnaast ook van betekenis is voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf: zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

Artikel 3.9 Intrekkingsgronden

Het eerste lid bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in het tweede lid is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde bestuursorgaan. In de gevallen opgenomen in het tweede lid kan – als het een tijdelijke en beperkte afwijking van de regels betreft – een vergunning ook worden geschorst, om deze desnoods later – als de reden om tot schorsing over te gaan blijft voortbestaan – alsnog in te trekken. *Een geschorste vergunning blijft meetellen bij de beoordeling of het maximum aantal te verlenen vergunningen is bereikt.* Buiten op basis van de in dit het tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning bovendien ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Omdat schorsing in die gevallen niet voor de hand ligt, is dat hier verder niet geregeld.

Artikel 3.10 Melding gewijzigde omstandigheden

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 3.1, onder e, is ervoor gekozen sekswinkels niet onder het "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.

Artikel 3.11 Niet opgenomen

Afdeling 3: UITOEFENEN SEKSBEDRIJF

Paragraaf 3.1 Regels voor seksbedrijven

Artikel 3.12 Sluitingstijden seksinrichtingen en aanwezigheid

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

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

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

Artikel 3.13 Adverteren

De verplichting in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan een seksbedrijf is verleend, en geen andere nummers, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk op deze manier te adverteren.

Artikel 3.14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees

Met dit voorschrift wordt o.a. – net als voor de exploitant van een seksbedrijf – een leeftijdseis voor prostituees geïntroduceerd. Hiertoe is besloten vanwege het gegeven dat jonge prostituees met name vatbaar voor en slachtoffer van misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel zijn. Bovendien zijn

prostituees van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge prostituees en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikking waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor de prostitutie lager is en bovendien een eventuele gewenste uitstap vergemakkelijkt wordt. Het stellen van een leeftijdsgrens wordt als passend en noodzakelijk middel beschouwd om deze misstanden te bestrijden. Daarmee is het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel, bovendien zijn de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk. Hierdoor levert het onderscheid naar leeftijd geen strijd op met het verbod van leeftijdsdiscriminatie.

Het is in de eerste plaats de exploitant die moet voorkomen dat er bij zijn bedrijf prostituees werkzaam zijn die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. Zijn die daar toch werkzaam, dan is de exploitant in overtreding. Overigens, zoals eerder opgemerkt, een prostituee die zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten opereert valt enerzijds aan te merken als exploitant van een vergunningplichting prostitutiebedrijf en anderzijds als prostituee bij dat bedrijf. Los van de hier gestelde leeftijdsseis is dus uitgesloten dat in een dergelijke constructie prostituees legaal aan de slag kunnen; de aanvraag van een exploitant/prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft zal immers geweigerd worden (artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder d).

Als de prostituee bewust ervoor kiest om in strijd met de leeftijdsseis aan de slag te gaan of om te werken in de illegale prostitutie, dan moet ook zij daarvoor aansprakelijk kunnen worden gehouden (derde lid).

Artikel 3.15 Bedrijfsplan

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

In het tweede lid, aanhef en onder a, is opgenomen dat de exploitant maatregelen treft om er voor te zorgen dat de hygiëne in een seksinrichting voldoet aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden. Het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid heeft in september 2013 de Hygiënerichtlijn voor Seksbedrijven (voorheen Hygiënerichtlijnen voor Seksinrichtingen) gepubliceerd. Deze richtlijn is geschreven voor exploitanten en eigenaren van seksbedrijven en wordt uitgegeven door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Belangrijk doel van goede hygiëne in seksbedrijven is het voorkomen van (seksueel overdraagbare) ziektes. Dat is zowel voor de prostituees als de klanten van belang. Een goede hygiëne zorgt echter ook voor een veilige en prettige werkomgeving. Van de exploitant mag worden verwacht dat hij in het bedrijfsplan daarnaast inzichtelijk maakt hoe hij verder zorgt draagt voor gezonde en veilige werkomstandigheden voor prostituees. Dit is opgenomen in onderdeel in het tweede lid, aanhef en onder a en b. De veiligheid en gezondheid van een prostituee worden ook gediend met aparte garanties voor de kwaliteit van de werkomstandigheden in de werkruimten. Een prostituee moet daar altijd gebruik kunnen maken van een alarm waarmee zij hulp van derden kan inroepen als er wat misgaat. De luchtventilatie die in het kader van de algemene luchtkwaliteit en hygiëne afdoende is, brengt nog niet met zich mee dat de prostituee niet in te koude of te warme werkruimte haar diensten moet verrichten. In het tweede lid, aanhef en onder d, wordt zodoende geëist dat de exploitant aangeeft welke maatregelen hij hiervoor treft.

De normen die worden geformuleerd over het gebruik van condooms en de mogelijkheid om je als prostituee te laten controleren op seksueel overdraagbare aandoeningen waarborgen de gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Deze normen zijn opgenomen in het tweede lid, aanhef en onder c en e. De prostituee mag niet verplicht worden zich geneeskundig te laten onderzoeken en heeft recht op een vrije artskeuze (tweede lid, aanhef en onder f). Bovendien moet de exploitant prostituees in de gelegenheid stellen zich regelmatig te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen. Het moet niet zo zijn dat een prostituee vanwege de openingstijden van de seksinrichting waar zij werkzaam is, geen tijd heeft om zich bijvoorbeeld voor een SOA-onderzoek bij de GGD te melden. De exploitant dient er zorg voor te dragen dat onder de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en hulpverlening. De exploitant is daarnaast verplicht informatie over mogelijke uitstapprogramma's aan de voor hem werkzame prostituees te verstrekken.

Een belangrijk aspect van het zelfbeschikkingsrecht is dat gewaarborgd is dat de prostituee vrij is te bepalen aan welke klanten zij seksuele diensten verleent en welke diensten zij al dan niet wil verlenen. Dit is ook bij de escort bijzonder van belang. Hoewel in een arbeidsrelatie geldt dat een werknemer opdrachten van de werkgever met betrekking tot de overeengekomen arbeid in beginsel moet opvolgen,

dient het grondwettelijk gewaarborgde recht op lichamelijke integriteit daarboven altijd voorrang te krijgen. Een exploitant dient inzichtelijk te maken hoe in zijn bedrijf met dergelijke zaken wordt omgegaan (tweede lid, aanhef en onder h).

Vanwege de aard van de dienstverlening en de branche dient de exploitant er in ieder geval zorg voor te dragen dat degene die als beheerder werkzaam is, kan omgaan met agressieve klanten (tweede lid, aanhef en onder j).

Het doel van hoofdstuk 3 is onder meer onvrijwillige prostitutie te bestrijden. Als een prostituee nauwelijks zelfredzaam is, geen Nederlands of Engels spreekt of bijvoorbeeld niet makkelijk geld kan wisselen, omdat ze niet kan rekenen, is moeilijk voor te stellen dat zij vrijwillig voor de prostitutie heeft gekozen. De exploitant kan zich met eenvoudige middelen hiervan een beeld vormen. In het bedrijfsplan moet worden vastgelegd welke vereisten de exploitant minimaal stelt aan de zelfredzaamheid van de bij hem werkzame prostituees en hoe hij dit controleert (tweede lid, aanhef en onder k). In dat kader is het ook onderdeel van een deugdelijke bedrijfsvoering om als exploitant periodiek een gesprek te voeren en daarbij vooral te letten op signalen van uitbuiting of onvrijwilligheid. Prostituees moeten in dat kader ook steeds over hun rechten geïnformeerd worden. Het is aan de exploitant om ook informatie van hulpverlenende instanties beschikbaar te stellen (tweede lid, aanhef en onder m). Ook informatie over de mogelijkheden om met het werk als prostituee te stoppen moet door de exploitant beschikbaar worden gesteld (tweede lid, aanhef en onder n).

Het bedrijfsplan dient bij de aanvraag om een vergunning overgelegd te worden, zodat het op dat moment getoetst kan worden (derde lid). Als een exploitant nadien een wijziging wenst door te voeren in zijn bedrijfsplan, dan dient hij deze ter goedkeuring voor te leggen aan het bevoegde bestuursorgaan (vierde lid).

Artikel 3.16 Niet opgenomen

Artikel 3.17 Overige verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf

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

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

Paragraaf 3.2 Raam- en straatprostitutie

Artikel 3.18 Raamprostitutie

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

Artikel 3.19 Straatprostitutie

Dit artikel richt zich ook rechtstreeks tot de prostituee en eventueel anderen die klanten werven voor een prostituee. Het is namelijk een ieder verboden op of aan de weg of in een vanaf de weg zichtbare plaats klanten te werven. Uiteraard geldt dat laatste niet in een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend. Het is verder ook verboden op of aan de weg ontuchtige handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van prostitutie.

Artikel 3.20 Niet opgenomen

Afdeling 4: OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3.21 Verbodsbepalingen klanten

Dit artikel richt zich niet tot exploitanten of prostituees, maar tot hun (potentiële) klanten en is daarmee complementair aan enkele andere bepalingen van dit hoofdstuk. Kort gezegd is het enerzijds verboden om gebruik te maken van de diensten van een prostituee die werkzaam is in het illegale circuit, anderzijds verbieden enkele artikelen de prostituee om diensten (op een bepaalde wijze of op bepaalde plekken)

aan te bieden, terwijl dit artikel de klant verbiedt om in te gaan op een aanbod. Dit betekent dat handhavend kan worden opgetreden tegen zowel de prostituee als tegen de klant.

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

Artikel 3.22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

Dit voorschrift scheidt een verbod dat slechts in effect kracht heeft ten aanzien van nader door de burgemeester te bepalen rechthebbenden en voor zover de burgemeester aan die rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt. Het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, voor zover die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet valt niet binnen de reikwijdte van het verbod.

Hoewel denkbaar is dat dit voorschrift in de praktijk vooral zal worden toegepast ten aanzien van sekswinkels, richt zij zich op het tentoonstellen en dergelijke als zodanig; het kan dus ook gaan om erotisch-pornografische foto's of afbeeldingen aangebracht aan sekstheaters, bedoeld om de aandacht van het publiek te vestigen op de voorstellingen.

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

Algemeen

Zoals in de algemene toelichting op deze APV reeds is opgemerkt, zijn niet alle hoofdstukken uit de model-APV van de VNG overgenomen. Niet opgenomen zijn die hoofdstukken die betrekking hebben op specifieke onderwerpen die hun basis niet vinden in de Gemeentewet maar gebaseerd zijn op medebewind. Deze onderwerpen worden geregeld in aparte verordeningen. Dit geldt ook voor de regelgeving met betrekking tot het kappen van bomen; deze regelgeving is weliswaar niet gebaseerd op medebewind maar wel zodanig specifiek dat deze regelgeving is opgenomen in een aparte verordening (Bomenverordening).

Omgekeerd zijn in de APV wel enkele bepalingen op grond van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) met betrekking tot geluidhinder van horeca-inrichtingen opgenomen. De reden hiervan is gelegen in het feit dat het hier slechts om enkele bepalingen gaat en de overige bepalingen betreffende geluidhinder wel op de Gemeentewet zijn gebaseerd.

Afdeling 1: GELUIDHINDER

Algemeen

Op grond van de Wet milieubeheer zijn alleen de grote categorieën horeca-inrichtingen met een complex karakter of een verhoogd milieurisico zijn nog vergunningplichtig. De vergunningsplicht geldt niet voor inrichtingen die vallen onder het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit).

Deze inrichtingen moeten voldoen aan de bij het besluit gestelde voorschriften. De voorschriften met betrekking tot geluid- en trillinghinder uit de bijlage B van het besluit zijn zo stringent, dat deze zeker overtreden zullen worden wanneer in een inrichting incidenteel een feest wordt gehouden met bijvoorbeeld levende muziek. Gezien de maatschappelijke functie die onder het besluit vallende inrichtingen vervullen, biedt het besluit de mogelijkheid vrijstelling te verlenen van de voorschriften die zien op de geluidhinder. Op grond van voorschrift 2.21 van het Besluit kan de gemeenteraad in een verordening vaststellen dat gedurende een bepaalde periode de geluidsvoorschriften van het besluit niet gelden. Het aantal aan te wijzen dagen of dagdelen mag niet meer bedragen dan twaalf. Een dagdeel wordt daarbij gelijkgesteld aan een dag.

Bij de aanwijzing van deze twaalf dagen (of minder) kan een onderscheid worden gemaakt tussen een aantal dagen voor collectieve festiviteiten (festiviteiten die een algemeen karakter hebben omdat deze door een groot deel van de bevolking worden gevierd) en een aantal dagen voor incidentele festiviteiten (een festiviteit die slechts in één of enkele horeca-inrichtingen plaatsvindt bijv. een familiefeest of een door de horeca-ondernemer zelf georganiseerde festiviteit).

Collectieve festiviteiten als bedoeld in artikel 4.2 worden door het college al dan niet op verzoek aangewezen. Voor incidentele festiviteiten geldt dat de houder van een horeca-inrichting tenminste 3 weken van tevoren een kennisgeving moet doen.

Artikel 4.1 Definities

Bij de begripsomschrijvingen wordt verwezen naar de omschrijvingen in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit).

Artikel 4.2 Aanwijzing collectieve festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid om te bepalen dat de in dit lid genoemde voorschriften niet gelden vloeit voort uit artikel 2.21, eerste lid, onder a, van het Besluit. Dit artikel voorziet erin dat op deze dagen overmatige geluidhinder zo veel mogelijk moet worden voorkomen: De voorschriften gelden niet "voor zover de naleving van deze voorschriften redelijkerwijs niet kan worden gevegd".

Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn volksfeesten, kermissen en bijzondere feestdagen. In dit artikel 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.

In het besluit is geen maximum gesteld voor het aantal aan te wijzen collectieve festiviteiten. Gemeenten zijn derhalve vrij om het maximum aantal dagen te bepalen waarvoor de voorschriften niet gelden.

Tweede lid

De gemeente kan rekening houden met de aard van het gebied door in de verordening gebiedsdifferentiatie toe te passen. 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.

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 3.148 van het Besluit kennen alleen gebiedsdifferentiatie voor collectieve festiviteiten.

Derde t/m zesde lid

Om overmatige geluidsoverlast te voorkomen zijn in het derde t/m zesde lid beperkingen gesteld aan de geluidsniveaus en de eindtijden van de aangewezen collectieve festiviteit. Uitgangspunt is een eindtijd van 01.00 uur doch het college kan besluiten hiervan af te wijken.

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 artikel 2.21 van het Activiteitenbesluit. 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 live of discomuziek in een café, een buurthuis of sportcentrum.

In het Activiteitenbesluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden 12 dagen of dagdelen per jaar betreft. De gemeenteraad van Winterswijk heeft het aantal vrijstellingen evenwel beperkt tot 6 dagen/dagdelen per jaar als zijnde een compromis tussen de belangen van horecabedrijven en omwonenden. In samenhang met deze beperking is de gevelnorm opgetrokken naar 65 dB(A).

De regeling geldt ook 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 metaalektrobedrijven 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

In het tweede lid is een aantal voorschriften opgenomen waaraan de houder van de inrichting zich bij incidentele festiviteiten dient te houden teneinde overmatige geluidhinder voor de omgeving te voorkomen.

Uitgangspunt is hier dat de muziekactiviteiten waarvoor de vrijstelling geldt op vrijdag- en zaterdagavond om 01.00 en op andere dagen op 24.00 uur zijn beëindigd. Op grond van het vierde lid kan het college in bijzondere omstandigheden toestaan dat hiervan afgeweken wordt.

Derde lid

Omdat het hier gaat om incidentele festiviteiten wordt bij de berekening c.q. vaststelling van het zgn. langtijdgemiddelde beoordelingsniveau geen muziekcorrectie toegepast en wordt de bedrijfsduurcorrectie ook buiten beschouwing gelaten.

Vierde lid

Ingeval van bijzondere omstandigheden kan het college toestaan dat van de algemene voorschriften in het tweede lid wordt afgeweken. Hierbij kan gedacht worden aan een afwijkende eindtijd voor een festiviteit ter gelegenheid van een speciaal jubileum of een bijzonder (goed) doel. Ook kan bij een bijzondere gelegenheid worden toegestaan om in het buitengedeelte van de inrichting een band te laten optreden.

Vijfde lid

Indien de voorschriften in het tweede lid niet worden nageleefd, kan het college op grond van artikel 125 bestuursdwang toepassen om naleving af te dwingen of op grond van artikel 5.32 van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom opleggen. Het vijfde lid voegt hieraan toe dat het college ook een verbod voor eventueel volgende festiviteiten kan opleggen.

Artikel 4.4 Niet opgenomen

Artikel 4.5 Niet opgenomen

Artikel 4.6 Overige vormen van geluidhinder

Artikel 4.6 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Hierbij valt o.a. te denken aan:

- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte (zoals een kermis, een buurtfeest of een rally),
- het door middel van geluidswagens 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 machines, zoals compressors, cirkelzagen, boormachines, etc.;
- overige handelingen waardoor geluidsoverlast ontstaat.

Voorts kunnen onder artikel 4.6 vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van 'lawaaiige' hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektro-akoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens, 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.

Afdeling 2: BODEM-, WEG- EN MILIEUVERONTREINIGING

Artikel 4.7 Verontreiniging bij werkzaamheden op de weg

Artikel 4.7 houdt een plicht tot reiniging van de weg in.

De opnemings ervan heeft ook betekenis in verband met het op kosten van de overtreder doen reinigen van de weg (bestuursdwang).

Artikel 4.8 Natuurlijke behoefte doen

Deze bepaling staat al sinds jaar en dag in de APV. Vooral bij festiviteiten is vaak sprake van het zgn. wildplassen in de openbare ruimte. Op grond van dit artikel kan hiertegen opgetreden worden.

Artikel 4.9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen

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 APV besloten.

Afdeling 3: HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN

Niet opgenomen – zie Bomenverordening

Afdeling 4: MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST

Artikel 4.13 Opslag voertuigen, caravans, 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 en afval. Het college kan de eigenaar of zakelijk gerechtigde aanschrijven om dergelijke goederen van zijn grond te verwijderen en/of een verbod opleggen om deze goederen op zijn terrein op te slaan.

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.

De in de afdeling 1 van hoofdstuk 5 ('Parkeerexcessen') opgenomen artikelen bevatten onder meer bepalingen ten aanzien van het plaatsen of hebben op de weg van niet-rijklare voertuigen en voertuigwrakken, het gebruik van de weg als stallingsruimte voor auto's door garagebedrijven e.d. en het parkeren van caravans e.d.

Activiteiten waarvan op grond van de Wet milieubeheer (Wm) een vergunning vereist is of een meldingsplicht, indien het een zogenaamde 8.40 AMvB betreft, kunnen niet onder de bepaling van de APV worden gebracht. Aangezien het motief gelijk is, namelijk het voorkomen van hinder, vervallen op dit punt de gemeentelijke bepalingen.

Artikel 4.14 Niet opgenomen

Artikel 4.15 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 4.15 gaat om niet-ideële reclame, waardoor geen gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Volgens vaste jurisprudentie behoren reclame-uitingen in de commerciële sfeer niet tot het eigenlijke gebied van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

Het in artikel 4.15 gecreëerde vergunningstelsel 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 (zie vijfde lid). Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat lichtreclames snel hinderlijk kunnen zijn. Het college kan hiervoor beleidsregels opstellen met criteria voor kleur, intensiteit en tijdstippen van verlichting. Zo zijn in het vastgestelde Beeldkwaliteitsplan gedetailleerde regels voor reclames in het centrumgebied opgenomen. Géén 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.

Artikel 4.16 Niet opgenomen

Afdeling 5: KAMPEREN BUITEN KAMPEERTERREINEN

Deze afdeling is aan de APV toegevoegd, omdat de Wet op de Openlucht recreatie (WOR) per 1 januari 2008 is vervallen. Door het vervallen van deze wet bestaan er geen regels meer met betrekking tot kamperen buiten kampeerterreinen. Dit zou betekenen dat er geen adequate regelgeving meer bestaat om kamperen buiten kampeerterreinen tegen te gaan, maar ook geen regels die kortdurend kamperen onder voorwaarden mogelijk maken.

Om het kortdurend kamperen mogelijk te blijven maken en daarbij een toetsende en toezichhoudende rol te houden en het ongewenst kamperen buiten kampeerterreinen effectief tegen te kunnen gaan en waar nodig handhavend op te kunnen treden is deze nieuwe afdeling betreffende Kamperen buiten kampeerterreinen in de APV opgenomen.

Artikel 4.17 Definitie

In de definitie gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan.

Artikel 4.18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Artikel 4.19 Aanwijzing kampeerplaatsen

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Afdeling 6: BESCHERMDE PLANTEN

Artikel 4.20 Beschermden planten

In dit artikel wordt aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid gegeven plaatsen aan te wijzen waar het plukken en bij zich hebben van bepaalde planten is verboden. Het verbod geldt slechts voor de door het college aangewezen planten (in de door hen aangewezen gedeelten van de gemeente) aanvullend op de bescherming die de Flora- en Faunawet biedt.

Bij de eerdere wijziging van de APV is deze bepaling geschrapt omdat deze in strijd met de Flora- en Faunawet zou zijn. Naderhand is door de VNG desgevraagd aangegeven dat gemeenten bevoegd zijn aanvullend op de Flora- en Faunawet regels ter bescherming van dieren en planten te stellen voor zover in de Flora- en Faunawet niets geregeld is.

Omdat er in deze gemeente behoefte is om bepaalde planten, met name paddestoelen, tegen het plukgedrag van onze oosterburen te beschermen is het eerder geschrapte artikel weer in de APV opgenomen.

Afdeling 7: OVERIGE BEPALINGEN BESCHERMING MILIEU EN NATUURSCHOON

Artikel 4.21 Verbod oplaten van ballonnen

In dit artikel is een verbod op het oplaten van allerlei soorten ballonnen opgenomen vanwege de nadelige gevolgen die ballonnen voor de natuur en het milieu kunnen hebben. De ballonnen komen veelal ergens in de natuur terecht en verworden dan tot schadelijk zwerfvuil. Daarnaast zien verschillende dieren de restanten van een ballon als voedsel en stikken als ze het plastic opeten. Ook kunnen ballonresten watergangen verstoppelen en kunnen vuurballonnen vooral in droge periodes branden veroorzaken.

Vanzelfsprekend is het verbod niet van toepassing op luchtballonnen bedoeld voor het vervoer van personen.

Hoofdstuk 5: ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE

Afdeling 1: Parkeerexcessen

Algemeen

Bevoegdheid tot regeling van parkeerexcessen

Artikel 2a WVV 1994 geeft aan dat gemeenten bevoegd zijn om parkeerexcessenbepalingen vast te stellen. De grondslag voor dergelijke bepalingen is overigens artikel 149 Gemeentewet.

Begrip 'parkeerexces'

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

- a. zowel 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). In deze omschrijving ligt besloten, dat 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;
- b. alsook 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 rechtcollege in het kort te kunnen worden weergegeven - in de eerste plaats bestemd om zich daarover te kunnen verplaatsen en daarop tijdelijk een voertuig te kunnen laten staan. Ten aanzien van bepaalde (categorieën van) voertuigen, die de weg in strijd met deze bestemming gebruiken, is het bestuur gerechtigd strengere eisen te stellen en scherpere grenzen te trekken. Daarbij mag het niet te diep ingrijpen in het 'normale' verkeer, en dus ook niet in het 'normale' parkeren. In het 'normale' verkeer voorziet de geldende wettelijke verkeersregeling exclusief, aldus de mening van de Hoge Raad.

Voorts is volgens de Hoge Raad sprake van een parkeerexces ingeval het parkeren op de weg gepaard gaat met ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente, benaming 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.

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, is in het kader van een ingesteld parkeerverbod voor grote voertuigen op grond van de artikelen 5.8 en 5.9 dan ook bepaald dat het verbod niet geldt voor de wegen behorende tot het industrieterrein. Deze wegen zijn in het algemeen voldoende breed om vrachtwagens langs de weg te parkeren zonder dat hiervan hinder wordt ondervonden.

Artikel 5.1 Vervallen

Artikel 5.2 Parkeren van voertuigen van autobedrijven e.d.

Eerste 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. Het gaat hier om situaties waarin het gebruik van parkeerruimte op buitensporige wijze plaats heeft en uit dien hoofde niet toelaatbaar kan worden geacht (verkeersmotief).

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 derde lid, onder b.)

Eerste lid, onder b

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

Wel zij er hier op gewezen dat zowel het verontreinigen van de weg als het veroorzaken van hinderlijk rumoer reeds is verboden bij artikel 4.5. Met het oog op de mogelijke overlast van de hier bedoelde werkzaamheden op de weg is het wenselijk om naast de genoemde verbodsbepalingen deze specifieke bepaling op te nemen.

Tweede lid

Regelmatig kwam de vraag naar voren of rijkschoolhouders en taxibedrijven die in de uitoefening van hun (neven)bedrijf drie of meer auto's op de weg parkeren ook onder het verbod van het eerste lid van dit artikel vallen. De Afdeling rechtspraak State heeft omtrent deze vraag beslist dat het bij elkaar parkeren van drie of meer taxi's door een exploitant van een taxibedrijf niet valt onder de werking van deze bepaling. De rijkschoolhouder die een aantal voertuigen bij elkaar parkeert, viel volgens deze uitspraak eveneens niet onder de werking van dit artikel.

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.

Derde lid

Onder a is het woord 'vergen' gebezigd in plaats van 'duren' teneinde 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.

De in het eerste lid gestelde verbodsbepaling geldt uiteraard niet voor het normaal parkeren van de voor persoonlijk gebruik gebezigde auto('s) van de exploitant.

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. In dit verband mag worden gewezen op hetgeen in de algemene toelichting is gesteld over het voorzien in vervangende parkeergelegenheid.

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 en sprake is van een incidentele verkoop, 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 of op eenzelfde plek regelmatig één of meer voertuigen te koop worden aangeboden. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, kan deze verkoop voor de omwonenden aanzienlijke overlast met zich meebrengen.

Het verdient daarom geen aanbeveling een algemeen verbod in de APV op te nemen. Gekozen is voor een constructie waarin het college de bevoegdheid heeft gebieden aan te wijzen waar het verbod van kracht is. Wanneer er naar het oordeel van het college sprake is van overlast kan het het verbod activeren.

Artikel 5.4 Defecte voertuigen

Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst bijv. met de bedoeling deze op te knappen. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen.

Artikel 5.5 Voertuigwrakken

Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet

gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak 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 op de weg plaatsen of hebben van een wrak is dus primair om die reden excessief. Daarnaast kan echter ook het zo juist genoemde verkeersmotief een rol spelen bij het uitvaardigen van dit verbod.

Ofschoon een wrak vaak niet meer zal kunnen worden beschouwd als voertuig in de zin van de wegenverkeerswetgeving, is de onderhavige bepaling gezien haar strekking en het verband met de andere bepalingen wel als parkeerexcesbepaling aan te merken. Voor een toelichting op het begrip autowrak wordt verwezen naar de VNG-toelichting op artikel 4.8 van de model-APV. Kort samengevat is sprake van een autowrak indien een voertuig niet meer op economisch rendabele wijze in rijtechnisch voldoende staat is te brengen.

De onderhavige bepaling heeft betrekking op het plaatsen en hebben van wrakken op de weg (in de zin van de WVV 1994). Het elders in de openlucht opslaan van wrakken vindt reeds regeling in artikel 4.8 en tevens in artikel 10.17 van de Wet milieubeheer. De delictomschrijving bevat derhalve niet tevens het bestanddeel 'van de weg af zichtbaar'.

Het verbod in dit artikel richt zich op degene die het voertuigwrak op de weg plaatst of heeft. Dat is op zich al een ruimere kring van subjecten dan alleen de bestuurder; ook andere belanghebbenden bij het voertuig vallen onder deze bepaling.

Artikel 5.6 Caravans en andere voertuigen

Eerste lid, onder a

Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens 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 overtreding van deze bepaling niet langer meer voorkomen.

Met de zinsnede 'of een ander dergelijk voertuig dat voor de recreatie dan wel anderszins uitsluitend of mede voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebezigd' is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet 'dagelijks' worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen. Het excessieve van het hier bedoelde parkeren is in de eerste plaats gelegen in het buitensporige gebruik van parkeerruimte dat daarmee gepaard gaat. Daarnaast is dat het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Het plaatsen of hebben gedurende ten hoogste drie (achtereenvolgende) dagen wordt niet verboden, opdat de betrokkene de gelegenheid zal hebben zijn kampeerwagen, caravan of camper voor een te ondernemen reis gereed te maken, respectievelijk na de reis op te ruimen.

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 1994. In zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een 'eigenlijk' parkeerexces, dat immers veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg (in de zin van de WVV 1994).

Artikel 5.7 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 4.9 van deze APV.

Artikel 5.8 Grote voertuigen

Algemeen

In gemeentelijke kring wordt het meer en meer als noodzakelijk ervaren dat het parkeren van grote voertuigen - in het bijzonder vrachtwagens - op wegen in de stadscentra en in de woonwijken zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Maatschappelijk gezien is er een tendens waarneembaar dat dit

parkeren wordt ondervonden 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.

Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt, dat ook volgens de Hoge Raad het parkeren van vrachtwagens in woonwijken enz., bezien tegen de achtergrond van de recente verkeersomstandigheden en maatschappelijke inzichten, niet (meer) redelijkerwijze als 'normaal' verkeer kan worden beschouwd.

De artikelen 5.8 en 5.9 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan. Zie voorts ook de algemene toelichting onder punt 5 Vervangende parkeergelegenheid.

Gelet op de bovengenoemde motieven hebben burgemeester en wethouders ook besloten om op grond van artikel 5.8, eerste en tweede lid een parkeerverbod voor grote voertuigen in te stellen geldend op werkdagen, van 18.00 tot 8.00 uur, en op zaterdag en zondag.

Eerste lid

Deze bepaling beoogt 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.

Aangezien over de vraag of er van aantasting van de schoonheid van stad, dorp of landschap sprake is, verschillend kan worden geoordeeld, is er de voorkeur aan gegeven het verbod niet zonder meer te doen werken, doch een nader oordeel van het gemeentebestuur in dezen maatgevend te doen zijn. Aangezien de plaatsen waar ontsiering van de hiervoor vermelde objecten zich kan voordoen, vrijwel steeds aan te geven zullen zijn, is de bepaling aldus geredigeerd dat het verbod slechts geldt ten aanzien van die plaatsen die het college heeft aangewezen.

Dit aanwijzen zal in de praktijk eenvoudig kunnen geschieden doordat het college in zijn besluit verwijst naar een plattegrond van de gemeenten waarop de plaatsen waar niet mag worden geparkeerd worden gearceerd.

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.

Aan een aanwijzing kunnen ook beide motieven ten grondslag kunnen liggen zoals dit ook voor het al eerder aangehaalde collegebesluit tot het instellen van een parkeerverbod voor grote voertuigen het geval is.

Derde lid

Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook gedurende de werkdag d.w.z. tussen 8.00 en 18.00 uur 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, hoewel ook hier dringende redenen aanwezig kunnen zijn om het parkeren op bepaalde tijden toe te staan. Daarom is in het derde lid bepaald dat burgemeester en wethouders de verboden in het eerste en (vooral) het tweede lid naar tijd kunnen beperken.

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

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.

Artikel 5.9 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 opnemng 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.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5.1, onderdeel c, 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.

Artikel 5.10 Niet opgenomen

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.

Tweede lid

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

Artikel 5.12 Overlast van fietsen en bromfietsen

Eerste lid

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 in de omgeving aanwezig moeten 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.

Tweede lid

Het tweede lid van dit artikel geeft het college de bevoegdheid om tegen langdurig (oneigenlijk) gebruik van stallingsruimte voor fietsen en/of bromfietsen op te treden. Hierbij moet met name gedacht worden aan fietsen die in fietsstallingen zijn achtergelaten en waarvan de eigenaar/bezitter meestal niet achterhaald kan worden. Deze (brom-)fietsen leggen onnodig beslag op de beschikbare stallingsruimte en zijn ook vaak ontsierend voor de omgeving. Dit artikel maakt het mogelijk om met toepassing van bestuursdwang hiertegen op te treden. Uiteraard zal de handhaver zich er wel eerst van moeten vergewissen of de fiets al lange tijd ongebruikt in de stallingsruimte staat.

Derde lid

Op grond van het tweede lid is het verboden (brom-)fietswrakken op de weg te laten staan. Zowel in de stallingsruimten voor (brom-)fietsen als overigens op de weg kunnen deze (brom)fietswrakken veel overlast, ontsiering van de gemeente of schade aan de openbare gezondheid veroorzaken. Het gaat hierbij om (brom)fietsen, die rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en tevens in een verwaarloosde toestand verkeren. Deze wrakken die doorgaans aan niemand meer toebehoren, kunnen op grond van het tweede lid van dit artikel worden opgehaald en als grof vuil worden afgevoerd.

Afdeling 2: COLLECTEREN EN VERKOPEN

Artikel 5.13 Inzameling van geld of goed en leden- en donateurswerving

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 teak 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-branche is steeds verder is geprofessionaliseerd; denk aan de professionele (commerciële) en wervingsbedrijven. Deze sales- en marketingbedrijven zijn gericht op het werven van klanten (leden of donateurs) voor hun opdrachtgevers;
- er zijn daarnaast nog steeds kwetsbare groepen in de samenleving die enige bescherming nodig hebben. Niet voor niets wordt regelmatig aangegeven dat het bij bezoek aan de deur, voor wat voor reden dan ook, verstandig is een legitimatie te vragen.

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.

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.

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. Als het gaat om een commercieel doel, dan kan gesproken worden van venten. Hiervoor is geen vergunning meer vereist (zie art. 5.13 APV).

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 Donateurswerbers Nederland.

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

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 111.2.2.7). Ook een beroep op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het VBPR heeft de verbindendheid van een dergelijke bepaling niet aangetast.

In het tweede lid van artikel 5.12 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 bil 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 aanbieding van gedrukte stukken)

Het collecteren onder gelijktijdige aanbieding 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 verschijnen van de 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 5.12 is voorts een uitzondering 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 tevens moeten aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid met elkaar 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 evenwel 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

Ten gevolge van het bepaalde in het vierde lid van artikel 5.12 is het college bevoegd voor bepaalde collecten vrijstelling te verlenen van de vergunningsplicht. Men kan hier met name denken aan de collecten die genoemd worden in het landelijk collectieplan.

Afdeling 3: VENTEN

Artikel 5.14 Definitie

Er is nog wel eens onduidelijkheid over de vraag wat onder venten moet worden verstaan. Daarom is in artikel 5.14 een uitvoerige begripsomschrijving van het begrip venten opgenomen.

Het uitoefenen van de ambulante handel (het venten) moet onderscheiden worden van enerzijds de collectevergunning en anderzijds de standplaatsvergunning. Bij venten is het van belang dat de venter in beweging is. De venter biedt zijn waren voortdurend aan vanaf een andere plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is geen venten. zie HR 26-03-1974, NJ 1974, 239.

Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het 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.

Artikel 5.15 Venten e.d.

In het kader van deregulering is de vergunningsplicht voor venten omgezet in een aantal algemene voorschriften ter bescherming van de verkeersveiligheid.

Artikel 5.16 Niet opgenomen

Afdeling 4: STANDPLAATSEN

Artikel 5.17 Definitie

Artikel 5.17 bevat een definitie en voorziet ook in uitzonderingen. Het gaat bij een standplaats om het te koop aanbieden van goederen of diensten vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen of diensten. Bij het venten met goederen of diensten wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen of diensten vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is ambulante, de standplaatshouder niet.

Tweede lid

Het innemen van een standplaats op een markt, ingesteld op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet, valt niet onder het begrip standplaats. Degene die op een dergelijke markt een standplaats wil innemen, zal zich moeten houden aan de regels die voor de markt gelden. Deze zijn in veel gemeenten in een marktverordening neergelegd. Een afbakening met de snuffelmarkt is niet nodig, omdat snuffelmarkten in gebouwen plaats vinden en standplaatsen worden ingenomen in de open lucht.

Voor het innemen van een standplaats op een bepaald evenement is geen vergunning krachtens afdeling 5.4 nodig. Op het evenement zijn de artikelen 2:24 en 2:25 van toepassing, waarbij de bepalingen met betrekking tot het innemen van een standplaats niet van toepassing zijn.

Artikel 5.17, tweede lid, bepaalt dat het in het eerste lid geformuleerde verbod op het innemen van een standplaats behoudens een vergunning van het college niet geldt ten aanzien van het innemen van een standplaats op een door de gemeente ingestelde markt op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet of op een snuffelmarkt (zie art. 2.24 lid 2). Degene die op een door de gemeente ingestelde markt een standplaats wil innemen zal zich moeten houden aan de regels die in veel gemeenten in een marktverordening zijn neergelegd.

Voor het innemen van een standplaats op een bepaald evenement is geen vergunning krachtens artikel 5.18 vereist; volgens vaste jurisprudentie is op evenementen een afzonderlijk regime van toepassing waarbij de houder van de evenementenvergunning met inachtneming van de aan deze vergunning verbonden voorschriften verder invulling aan het evenement kan geven en ook zelf kan bepalen aan wie eventueel (op privaatrechtelijke basis) standplaatsen worden uitgegeven.

Artikel 5.18 Standplaatsen

Algemeen

De VNG acht een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1.6). Op het vergunningstelsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Dat geldt ook als de standplaats wordt gebruikt voor de verkoop van goederen. Die activiteit vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn namelijk een 'dienst'. Er kan bovendien sprake zijn van een schaarse vergunning, waardoor de vergunning niet voor onbepaalde tijd kan worden verleend en de selectie- en vergunningprocedure aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Zie hiervoor de toelichting op artikel 1.7.

Vrijheid van meningsuiting

Voor het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard kan geen vergunning worden geëist in verband met artikel 7 van de Grondwet. Het aanbieden van zodanige gedrukte stukken wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen.

Tweede lid

De bepalingen in de APV met betrekking tot het innemen van een standplaats hebben als doel de ordening van de straathandel en zijn gebaseerd op de regulerende bevoegdheid van de gemeente van zaken die tot haar huishouding behoren. Daarnaast vormen de besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, een zelfstandige toetsingsgrond. Dit betekent dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het innemen van een standplaats altijd gelet moet worden op de voorschriften die uit het desbetreffende ruimtelijke plan voortvloeien.

Als bijvoorbeeld het bestemmingsplan standplaatsen ter plaatse niet toelaat, is het moeilijk uit te leggen dat de vergunning weliswaar wordt verleend, maar dat daarvan geen gebruik gemaakt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan of het voorbereidingsbesluit is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Blijkens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat.

Derde lid, onder a

De weigeringsgrond met betrekking tot redelijke eisen van welstand kan gehanteerd worden indien een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte 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

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal in de praktijk niet snel sprake zijn. Voor de vraag of een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal ontstaan, komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of voor een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Bijvoorbeeld ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49.

Ook de Dienstenrichtlijn staat een redelijk voorzieningenniveau niet toe als weigeringsgrond voor standplaatsen, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten (artikel 14, punt 5, van de Dienstenrichtlijn). Op grond van de Dienstenrichtlijn mag wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld, mits:

1. geen sprake is van discriminatie naar nationaliteit of statutaire zetel (discriminatieverbod);
2. er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid); en
3. de maatregelen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig is en het doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (evenredigheid) (artikel 15 Dienstenrichtlijn).

De formulering van onderdeel b van het derde lid is hierop afgestemd. Zie de toelichting op artikel 1:7 voor het begrip 'dwingende reden van algemeen belang'.

Jurisprudentie

ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd. Het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften.

Maximumstelsel

De Afdeling heeft bepaald, dat het in het belang van de openbare orde kan zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Het aantal te verlenen vergunningen kan worden beperkt tot een van tevoren vastgesteld maximum als de openbare orde in gevaar wordt gebracht. Wel dient te worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat van zo'n gevaar in concreto daadwerkelijk sprake is.

De Europese Dienstenrichtlijn komt wat dit betreft overeen met de bestaande lijn in de Nederlandse rechtspraak: een maximumstelsel mag. Wel geldt op grond van artikel 9 juncto 10 van de Dienstenrichtlijn dat er een transparante en non-discriminatoire op objectieve gronden gebaseerde verdeling/toekenning van vergunningen moet zijn.

Bij het vaststellen van een maximum aantal vergunningen, eventueel uitgesplitst naar plaats, tijdstip of branche, moet rekening gehouden worden met het aantal reeds afgegeven vergunningen. Zie ook het algemene deel van de toelichting en de toelichting op hoofdstuk 1 'Algemene bepalingen'.

Beleidsregels

Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1.8, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een dergelijk beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is blijkens de jurisprudentie toegestaan. Wel moet worden opgemerkt dat te voeren beleid niet mag leiden tot een beslissing omtrent een aangevraagde vergunning die niet kan worden herleid tot één van de in artikel 1:8 genoemde weigeringsgronden. Rb. Utrecht 23-12-1998, KG 1999, 78. Ook beleidsregels zijn volgens artikel 4 van de Dienstenrichtlijn onderworpen aan dwingende reden van algemeen belang: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Vergunningsvoorschriften

Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-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. 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 APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel. Te noemen zijn de Wro, de Winkeltijdenwet, de Warenwet en de Wm.

Artikelen 5.19 t/m 5.23 Niet opgenomen

Afdeling 6: OPENBAAR WATER

Artikelen 5.24 t/m 5.31 Niet opgenomen

Afdeling 7: CROSSTERREINEN EN NATUURGEBIEDEN

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. Hieronder wordt aangegeven welke wettelijke regelingen van toepassing kunnen zijn.

Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) en APV

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. op de weg 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. In de toelichting op artikel 2.14 van de APV inzake het houden van een feest of wedstrijd, is al nader op het regime van de WVW 1994 ten aanzien van wedstrijden op de weg ingegaan.

Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de WVW 1994, dan kan artikel 5.15 van toepassing zijn. Artikel 5.15 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

Auto- of motorsportactiviteiten zonder wedstrijd karakter op de weg kunnen soms worden aangemerkt als een evenement als bedoeld in artikel 2.14. In dat geval kan de burgemeester 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.

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 5.15 en 5.16 van deze 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.

In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer worden de inrichtingen opgesomd waarvoor krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer een vergunning vereist is. 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.

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 behoren tot de terreinen die genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan 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.

De bij het aanwijzingsbesluit te stellen regels dienen aan te sluiten bij de belangen welke het onderhavige voorschrift beoogt te dienen. 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.

Bestemmingsplan en APV

Een terrein dat men wil gaan gebruiken als motorcrossterrein zal in de meeste gevallen gelegen zijn in een gebied met de bestemming 'agrarisch gebied' of 'natuurgebied'.

De vraag is dan of voor het gebruik van het desbetreffende terrein als motorcrossterrein vrijstelling kan worden verleend van het gebruikvoorschrift. Indien aannemelijk is dat het gebruik van een terrein ten behoeve van het motorcrossen zal leiden tot een onomkeerbare wijziging van de bestemming van dit terrein, dan zal dit gebruik enkel kunnen worden toegestaan na een bestemmingsplanwijziging.

Artikel 5.33 Beperking verkeer in natuurgebieden

Vele gemeenten worden 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 ruiters- 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 5:15 van de APV van toepassing.

Op grond van het eerste lid van artikel 5:16 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 ruiters- 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, ruiters- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?

Een mogelijkheid om het weggebruik door verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbepalende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving. Voor de in deze gebieden gelegen wegen is 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 gemotoriseerd 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.

Met het oog op deze aspecten is in artikel 5.16 bepaald dat burgemeester en wethouders ter bescherming van flora en fauna en ter voorkoming van overlast bepaalde terreinen (natuurgebieden, parken, etc.) kunnen aanwijzen waar het verboden is zich aldaar met een voertuig of paard te bevinden. Het college kan dit verbod naar plaats en tijd beperken.

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. Een verbod is overigens niet van toepassing op wegen als bedoeld in de Wegenverkeerswet. Omdat wegen in natuurgebieden meestal een openbaar karakter hebben en onder werking van de Wegenverkeerswet vallen, geldt een ingesteld verbod meestal niet voor wegen in/door natuurgebieden e.d.

Verordening stiltegebieden (lid 4)

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.

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.

Artikel 5.33a Voorschriften natuurgebieden en andere terreinen

Naast de verkeersbepalingen op grond van artikel 5.4.2 kan er behoefte bestaan om ten aanzien van voor het publiek toegankelijke natuurgebieden en andere terreinen andere voorschriften te stellen, dit in het belang van de openbare orde, de zedelijkheid, het milieu, de volksgezondheid en ter voorkoming van gevaar, schade en/of overlast. Met name wordt hierbij gedacht aan gebieden c.q. terreinen waar veel publiek komt zoals openbare recreatieterreinen en -plassen. Artikel 5.4.3 geeft de mogelijkheid om tegen ongewenst gedrag van bezoekers op te kunnen treden.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat de andere bepalingen in deze APV ook op de hier bedoelde (openbare) gebieden en terreinen van toepassing zijn, zodat de door burgemeester en

Afdeling 8: VERBOD OM VUUR TE STOKEN / ROOKVERBOD

Algemeen

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 de raad de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren zijn aanvullende voorschriften op basis van de APV noodzakelijk.

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen als geregeld in artikel 10.2, eerste lid en 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer

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.

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.

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 de gemeentelijke toezichthouders ten minste één uur voor de verbranding telefonisch moet worden geïnformeerd.

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 milieubeheer.

Artikel 5.34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken

Met het verbranden van afvalstoffen zijn vaak ook openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang.

Artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer biedt geen mogelijkheid om de vergunning te weigeren, indien de openbare orde en veiligheid in het geding is. Bovendien kunnen de voorschriften verbonden aan een dergelijke ontheffing ook alleen dienen ter bescherming van het belang van de bescherming van het milieu. Artikel 5.18 vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wet milieubeheer aan.

Het verbod in het eerste lid is zodanig geformuleerd dat dit alleen geldt indien het verbranden of stoken van vuur gevaar, hinder of overlast voor de omgeving veroorzaakt. Mocht toch hinder of overlast worden veroorzaakt, dan kan het college – onverminderd het bepaalde in de Wet milieubeheer – ontheffing van het APV-verbod verlenen. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden in het belang van de openbare orde en veiligheid en ter beperking van overlast.

Voorts is in lid 4 een uitzondering op het verbod opgenomen ten aanzien van het verbranden van snoeihout op het terrein waar dit is vrijgekomen mits:

- dit terrein is gelegen buiten de bebouwde kom,
- voldoende toezicht wordt gehouden en

- het verbranden geen gevaar, overlast of hinder voor de omgeving veroorzaakt.

Artikel 5.34a Rookverbod

Het zal duidelijk zijn dat dit artikel tot doel heeft bos-, heide- en veengebieden te beschermen tegen brand in droge perioden. Het verbod kan evenwel niet zover strekken dat het roken in gebouwen en bijbehorende tuinen (die in een bos of natuurgebied liggen) niet meer mogelijk is.

Ofschoon controle op de naleving van deze bepaling vrijwel onmogelijk is, is de opname van deze bepaling toch wenselijk met het oog op de preventieve werking daarvan. Een besluit tot het instellen van een rookverbod gedurende een bepaalde periode zal dan uiteraard wel via de diverse media bekend gemaakt moeten worden. Het instellen van een rookverbod vindt plaats op advies van de brandweer.

Afdeling 9: VERSTROOIING VAN AS

Artikel 5.35 Definitie

Volgens de Wet op de lijkbezorging kunnen verstrooiingen door of op last van de houder van een crematorium of de houder van een plaats van bijzetting alleen plaatsvinden op het terrein dat daartoe permanent is bestemd. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de as op open zee verstrooid wordt.

Artikel 5.36 Verbod incidentele asverstrooiing

Asverstrooiing is om uiteenlopende redenen niet op alle plaatsen 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.

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 versturend kunnen werken.

Tweede lid

Het is mogelijk dat het op bepaalde terreinen (vanwege daar te houden evenementen bijvoorbeeld) slechts tijdelijk onwenselijk is om as te verstrooien. Daarom is een mogelijkheid opgenomen voor burgemeester en wethouders om in die gevallen een terrein tijdelijk, in verband met die bijzondere omstandigheden, te onttrekken aan de mogelijkheid om er as op te verstrooien.

Artikel 5.37 Verbod incidentele asverstrooiing ingeval van 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. 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 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

Algemeen

Handhaving algemeen

Handhaving is elke handeling die erop gericht is de naleving door anderen van rechtsregels te bevorderen. 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.

Toezicht

In veel wetten worden, ter handhaving van de regelgeving, aan bepaalde ambtenaren toezichtbevoegdheden toegekend. Zij mogen plaatsen betreden, inlichtingen en inzage van stukken vorderen, monsters nemen en vervoermiddelen zoeken. Dit handhavingstoezicht wordt beheerst door het bestuursrecht. De algemene regels zijn opgenomen in afdeling 5.2 van de Awb. In bijzondere wetten kunnen echter beperkingen worden aangebracht op de in de algemene regels gegeven bevoegdheden

(bijvoorbeeld: artikel 45, derde lid van de Wet wapens en munitie in vergelijking met artikel 5:18 van de Awb.

Toezicht vindt plaats in een stadium waarin (nog) geen sprake is van een redelijk vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd. In het strafrecht ligt dit anders. Om tot opsporing te komen moet er in beginsel wel sprake zijn van een vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd. Bepaalde opsporingsbevoegdheden vereisen zelfs een ontdekking op heterdaad.

Om goed toezicht uit te kunnen oefenen moet een toezichthouder beschikken over de nodige bevoegdheden. Voor het uitoefenen van toezicht is vaak medewerking benodigd van de toezicht gestelde. In artikel 5:20, eerste lid, van de Awb is de verplichting van een ieder opgenomen om aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Uiteraard zijn er uitzonderingen op de medewerkingsplicht (zie het tweede lid van artikel 5:20). Volgens de regering geldt de plicht namelijk niet na het moment waarop de overheid jegens de betrokkene een handeling heeft verricht waaraan deze in redelijkheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat tegen hem strafvervolgning wordt ingesteld. "Vanaf dat moment is er sprake van "criminal charge" in de zin van artikel 6 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en kan de betrokkene een beroep doen op het zwijgrecht."

Het bovenstaande kan in de praktijk voor verwarring zorgen. Het komt voor dat er toezichthouders zijn met opsporingsbevoegdheden. Degene die toezicht staat moet dus goed weten welke 'pet' de ambtenaar opheeft. In het geval van toezicht moet een ieder meewerken. Zodra er echter sprake is van opsporing, kan er een beroep op zwijgrecht worden gedaan. Iemand kan immers niet worden verplicht om aan zijn eigen veroordeling mee te werken.

Toezichthouders worden meestal belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften die zijn gegeven bij of krachtens de wet of verordening op grond waarvan zij als toezichthouder zijn aangewezen.

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.

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 bestuurlijke boete

In de toelichting op de model-APV van de VNG wordt uitgebreid aandacht besteed aan de bestuurlijke handhavinginstrumenten bestuursdwang en dwangsom. Ook wordt ingegaan op de voorstellen tot de invoering van de bestuurlijke boete met de opmerking dat het kabinet tot de conclusie is gekomen dat voor een effectieve aanpak van de bestrijding van de kleine ergernissen de introductie van een bestuurlijke boete geen uitkomst biedt.

Voor nadere informatie wordt verwezen naar de VNG-toelichting.

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 euro 225 en van de tweede categorie euro 2250. 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 2 euro (artikel 23, tweede lid, WvSr).

De Gemeentewet heeft aan de gemeenteraad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste of de tweede categorie. Gezien de aard van de bepalingen van de APV is als algemene lijn gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Door te kiezen voor een indeling van de tweede categorie bestaat er meer ruimte om rekening met de ernst van de overtreding te houden.

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 (euro 4500).

Medebewindsvoorschriften

Als het gaat om regelgeving op basis van medebewind dan is de strafbaarstelling van de overtreding van deze regelgeving veelal in de desbetreffende wetten opgenomen. Daarom is in het tweede lid van dit artikel een uitzondering gemaakt voor die bepalingen waarvan de strafbepaling wordt geregeld in de bijzondere wet waarop die bepaling gebaseerd is.

Hechtenis

Het zal zelden voorkomen dat voor overtreding van een APV-bepaling hechtenis wordt opgelegd. Toch is in het eerste lid van dit artikel de mogelijkheid van hechtenis opgenomen omdat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat in bepaalde (uitzonderings)gevallen (bijvoorbeeld in het geval van recidive) de rechter behoefte heeft aan de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsstraf.

Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften

Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1.3 van de APV gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing.

Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1.3, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

Wabo

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

Artikel 6.2 Toezichthouders

In dit artikel – en eventueel krachtens dit artikel, door liet college dan wel door de burgemeester – worden de toezichthouders aangewezen. Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

De basis voor deze aanwijzingsbevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb (artikel 5:11 van de Awb). Daarin zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften.

Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Wetboek van Strafvordering ontlenen is een nadere regeling in de APV niet (meer) nodig.

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. Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de artikelen 160 (nieuw) en 174 van de Gemeentewet waarin het college respectievelijk de burgemeester belast is met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen.

Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voorzover 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. Daarom worden zij onder b. van dit artikel aangewezen als toezichthouders belast met het toezicht op de naleving van de APV.

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 voorzover 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.

Legitimatieplicht toezichthouder

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

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. 'Plaatsen' is daarbij een ruim begrip en omvat niet alleen erven en andere terreinen, maar ook gebouwen en woningen. 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 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 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.

Toezicht en opsporing

De meeste bepalingen van de APV bevatten ge- en verboden. Op de naleving hiervan dient te worden toegezien en bij overtreding dient te worden opgetreden. Dit kan op twee manieren gebeuren: bestuursrechtelijk - door onder andere het toepassen van bestuursdwang dan wel het opleggen van een dwangsom - en strafrechtelijk. Voor beide vormen van handhaving dienen personen te worden aangewezen met toezichthoudende respectievelijk opsporingsbevoegdheden. Alleen voor de aanwijzing van de toezichthouders is een bepaling opgenomen in de APV. De opsporingsambtenaren worden aangewezen in de artikelen 141 en 142 van het 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, 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 politie. 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 voorzover 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.

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

Algemeen

Het is soms noodzakelijk dat personen die belast zijn met het toezicht op de naleving dan wel de opsporing van overtredingen van de APV bepaalde plaatsen kunnen betreden. In artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht is deze bevoegdheid aan toezichthouders toegekend voor alle plaatsen, met uitzondering van het binnen treden van woningen zonder toestemming van de bewoners. De woning geniet extra bescherming op basis van artikel 12 van de Grondwet, dat het zogenaamde 'huisrecht' regelt. Het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner is daarom met veel waarborgen omkleed. Op het betreden van een woning met toestemming van de bewoner zijn deze waarborgen niet van toepassing, al gelden daar wel de, zij het wat beperktere, vormvoorschriften van de Algemene wet op het binnentreden (hierna: Awbi).

De bevoegdheid voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner kent drie elementen;

1. de bevoegdheid tot binnentreden dient bij of krachtens de wet te zijn verleend;
2. de personen aan wie de bevoegdheid is verleend dienen bij of krachtens de wet te worden aangewezen, en
3. er dienen bepaalde vormvoorschriften in acht te worden genomen.

Wettelijke grondslag bevoegdheid

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden dient bij of krachtens de wet te gebeuren. Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de 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 dit artikel wordt gebruikgemaakt van deze bevoegdheid. Voor enkele bepalingen in de APV wordt de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan een bijzondere wet. Het betreft artikel 2:67 en 2:68 en de op artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren en de ambtenaren die krachtens artikel 142 zijn belast met de opsporing van de bij de artikelen 437, 437bis of 437ter van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten, toegang hebben tot elke plaats waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij wordt gebruikt door een handelaar als bedoeld in laatstgenoemde artikelen. Artikel 90bis van het Wetboek van Strafrecht is van toepassing.

Vormvoorschriften

In de Awbi zijn de vormvoorschriften opgenomen die een persoon die een woning wil betreden in acht moet nemen. Hij dient:

- zich te legitimeren (artikel 1);
- mededeling te doen van het doel van het binnentreden (artikel 1);
- te beschikken over een schriftelijke machtiging (artikel 2);
- verslag te maken van het binnentreden (artikel 10).

De in artikel 1 opgenomen voorschriften gelden voor iedere binnentreding, dus ook indien dit gebeurt met toestemming van de bewoner. De artikelen 2 tot en met 11 van de Awbi gelden alleen als zonder toestemming van de bewoner wordt 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 één woning. Zo nodig kunnen in de machtiging echter maximaal drie andere afzonderlijk te noemen woningen worden opgenomen (zie de Regeling vaststelling model machtiging tot binnentreden (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0018484>), voor een model voor de machtiging).

In artikel 3 van de Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie hebben een algemene bevoegdheid hiertoe gekregen. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontruimingen). De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd. In artikel 5:27 van de Algemene wet bestuursrecht is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij de uitoefening van bestuursdwang een andere regeling opgenomen. De bevoegdheid tot het afgeven van de machtiging is daar, naast de in de Awbi genoemde functionarissen, bij hetzelfde bestuursorgaan gelegd dat de bestuursdwang toepast. Dit betekent dat een college dat bestuursdwang wil uitoefenen, ook de eventueel benodigde machtiging moet afgeven.

Artikel 2, derde lid, van de Awbi voorziet in de bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden zonder machtiging en zonder toestemming de woning binnen te treden. Dit is het geval in situaties waarbij ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen dreigt, zoals bij de ontdekking op heterdaad van een geweldsdelict in een woning of de aanwezigheid in een woning van een bewapend persoon die van zijn wapen gebruik zou kunnen maken. Men kan ook denken aan gevallen waarin de belangen van de bewoner ernstig worden aangetast, zoals bij de ontdekking op heterdaad van een inbraak in de woning. Als de opsporingsambtenaar de bewoner, bijvoorbeeld als gevolg van diens afwezigheid, niet om toestemming tot binnentreden kan vragen, is hij bevoegd om ter bescherming van diens belangen zonder machtiging binnen te treden. Onder deze omstandigheden bestaat er dus steeds de noodzaak om terstond op te treden en is binnentreden zonder toestemming én zonder machtiging gerechtvaardigd.

Op het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, blijft ook bij spoedeisende gevallen de Awbi zo veel mogelijk van toepassing. Het spoedeisende karakter van de situatie is derhalve voornamelijk van invloed op het hebben van een machtiging. Dat betekent dat deze bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend door personen die bij of krachtens de wet bevoegd zijn verklaard zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.

Van binnentreden zonder toestemming van de bewoner dient na afloop een verslag opgemaakt te worden (artikel 10 van de Awbi, zie de circulaire van het Ministerie van Justitie van 15 augustus 1994, 452425/294 voor een voorbeeldverslag).

Artikel 6.4 Inwerkingtreding

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). Wel is van belang 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 het bepaalde in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht is het uiteraard niet mogelijk aan de bepalingen van een strafverordening terugwerkende kracht toe te kennen.

In het tweede lid van artikel 6.4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude regeling vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt.

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.

Dit geldt ook voor de vraag of het oude dan wel het nieuwe recht van toepassing is bij beroepszaken, aanhangig gemaakt voor de inwerkingtreding van het nieuwe recht, maar behandeld na de inwerkingtreding.

Eerste en tweede lid

In het eerste lid wordt er in beginsel van uitgegaan dat alle bestaande vergunningen, ontheffingen, enz. van kracht blijven tenzij deze al eerder zijn vervallen of ingetrokken. Ook de op basis van het oude recht opgelegde voorschriften en beperkingen blijven van kracht (lid 2).

Derde lid

In het derde lid wordt het nieuwe recht van toepassing verklaard op aanvragen voor een vergunning en ontheffing, die voor de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend maar waar daarna op wordt beslist. Voorwaarde is wel dat de nieuwe verordening een overeenkomstig gebod of verbod kent.

Vierde lid

Het oude recht is van toepassing op tijdig ingediende beroep- of bezwaarschriften betreffende vergunningen, ontheffingen, voorschriften of beperkingen, die gebaseerd zijn op het oude recht.

Vijfde lid

In het vijfde lid is bepaald dat de oude vergunning of ontheffing van kracht blijft totdat onherroepelijk op de nieuwe aanvraag is beslist. De termijn die in het eerste lid is genoemd kan hierdoor verlengd worden. Met deze bepaling kan worden voorkomen dat gedurende een bepaalde periode de aanvrager niet in het bezit is van de benodigde vergunning of ontheffing en daardoor, formeel geredeneerd, in overtreding is.

Zesde lid

Het zesde lid heeft betrekking op activiteiten waarvoor voor de inwerkingtreding van deze APV geen ontheffing of vergunning nodig was, maar waarvoor dat op grond van de nieuwe APV wel het geval is. Dit geldt met name voor de vergunningsplicht voor de exploitatie van een openbare inrichting ingevolge artikel 2.17. Hiervoor geldt dat de exploitant van een vergunningsplichtige inrichting 12 weken (gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van de verordening) de tijd heeft om ene vergunningsaanvraag in te dienen.

Zonder een overgangsregeling zouden deze activiteiten een overtreding van de APV inhouden totdat onherroepelijk positief beslist is op de desbetreffende aanvraag.

Zevende lid

In het zevende lid is een regeling opgenomen voor de door het college genomen nadere regels, beleidsregels en aanwijzingsbesluiten die op grond van de oude APV reeds bestonden. Vereist is uiteraard wel dat de rechtsgrond voor de betreffende nadere regel en het aanwijzingsbesluit ook in de nieuwe verordening terugkomt. Nadere regels en aanwijzingsbesluiten waarvan de grondslag niet in de nieuwe APV terugkomt, vallen niet onder de overgangsbepaling.

Artikel 6.6 Aanhalingstitel

Deze bepaling is geformuleerd overeenkomstig de modelbepaling 108, derde lid, van de Adr.