

Gemeente Rhenen – Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Rhenen 2020

De raad van de gemeente Rhenen,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 5 november 2019
gelet op artikel 147 van de Gemeentewet,
besluit:

- de Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Rhenen 2020 vast te stellen;
- de Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Rhenen 2019 in te trekken.

ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING GEMEENTE RHENEN 2020 HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1:1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- bebouwde kom: de bebouwde kommen weergegeven op de kaart in bijlage 1 bij deze verordening;
- bestuursorgaan: hetgeen in artikel 1:1, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht daaronder wordt verstaan;
- bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning;
- bouwwerk: hetgeen in de Bouwverordening als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Woningwet daaronder wordt verstaan;
- bromfiets: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wegenverkeerswet 1994;
- college: het college van burgemeester en wethouders;
- gebouw: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet ;
- handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen;
- motorvoertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- openbaar water: wateren die voor het publiek bevaarbaar 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 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- rechthebbende: degene die over een zaak zeggenschap heeft krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht;
- voertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van 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 bevoegde bestuursorgaan kan de termijn voor ten hoogste acht weken verdagen.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing als beslist wordt op een aanvraag om een ontheffing als bedoeld in artikel 2:10, vierde lid, of een vergunning als bedoeld in artikel 2:11, tweede lid, aanhef en onder a, artikel 2:12, artikel 4:11 en artikel 4:15.

Artikel 1:3 (Vervallen)

Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen

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

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

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

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd als:

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

Artikel 1:7 Termijnen

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

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

1. De vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:
 - a. de openbare orde;
 - b. de openbare veiligheid;
 - c. de volksgezondheid;
 - d. de bescherming van het milieu.
2. Een vergunning of ontheffing kan ook worden geweigerd als de aanvraag wordt ingediend minder dan de lengte van de in deze verordening bepaalde beslistermijn voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft en daardoor een behoorlijke behandeling van de aanvraag niet mogelijk is.

HOOFDSTUK 2. OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

AFDELING 1. VOORKOMEN OF BESTRIJDEN VAN ONGEREGELDHEDEN

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregelde heden

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

- is verplicht op bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.
3. Het is verboden zich te begeven naar of zich te bevinden op openbare plaatsen die door het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelde heden zijn afgezet.
 4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het derde lid.
 5. Dit artikel is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

Artikel 2:2 (Vervallen)

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste 72 uren voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.
2. De kennisgeving bevat:
 - a. naam en adres van degene die de betoging houdt;
 - b. het doel van de betoging;
 - c. de datum waarop de betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;
 - d. de plaats en, voor zover van toepassing, de route;
 - e. voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling; en
 - f. maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.
3. Degene die de kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving is vermeld.
4. Als het tijdstip van de schriftelijke kennisgeving valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk op de werkdag die aan de dag van dat tijdstip voorafgaat vóór 12.00 uur.
5. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden op verzoek een kennisgeving in behandeling nemen buiten deze termijn.

Artikel 2:4 (Vervallen)

Artikel 2:5 (Vervallen)

Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen

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

Artikel 2:7 (Vervallen)

Artikel 2:8 (Vervallen)

Artikel 2:9 (Vervallen)

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

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg

1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan.
2. De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag als het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan een vergunning worden geweigerd:
 - a. als het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
 - b. als het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand; of
 - c. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van een in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
4. Het verbod is niet van toepassing op:
 - a. evenementen als bedoeld in artikel 2:24;
 - b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:17;
 - c. voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard;
 - d. door het college aan te wijzen categorieën van voorwerpen;
 - e. situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of Wegenverordening provincie Utrecht 2010.
5. De weigeringsgrond, bedoeld in het derde lid, onder a, is niet van toepassing als in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.
6. De weigeringsgrond, bedoeld in het derde lid, onder b, is niet van toepassing op bouwwerken.
7. De weigeringsgrond, bedoeld in het derde lid, onder c, is niet van toepassing als in de voorkoming van overlast wordt voorzien door de Wet milieubeheer.
8. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

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

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

Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd in het belang van:
 - a. de bruikbaarheid van de weg;
 - b. het veilig en doelmatig gebruik van de weg;
 - c. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;
 - d. de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente;

3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd wanneer het gebruik van een uitrit leidt tot strijd met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit dan wel een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd.
4. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de waterschapskeur of de Wegenverordening provincie Utrecht 2010.

Artikel 2:13 (Vervallen)

Artikel 2:14 (Vervallen)

Artikel 2:15 Gevaarlijk voorwerp

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

Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke

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

Artikel 2:17 (Vervallen)

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen

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

Artikel 2:19 Stoken van vuren

1. Het is verboden vuur te stoken en materialen of goederen voorhanden te hebben of te vervoeren met het kennelijke doel deze te gebruiken voor het (op)stoken van vuur of hiermee anderszins de openbare orde te verstoren of de veiligheid in gevaar te brengen.
2. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor het stoken van vuur in vuurkorven dan wel vuurtonnen (oliedrums) met een maximale inhoud van 200 liter, in de periode van 31 december 10.00 uur tot 1 januari 02.00 uur, mits gestookt wordt met onbehandeld hout of snoeiafval.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor evenementen als bedoeld in artikel 2:24, met uitzondering van kleine evenementen.
4. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels vaststellen voor het gebruik van de vuurkorven en vuurtonnen.

Artikel 2:20 (Vervallen)

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

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

Artikel 2:22 (Vervallen)

Artikel 2:23 (Vervallen)

AFDELING 3. 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, niet zijnde openluchtvoorstellingen;
 - 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;
 - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
 - f. natuurijbanen ter plaatse die als zodanig zijn bestemd in het vigerende bestemmingsplan;
 - g. activiteiten als bedoeld in artikel 2:39;
 - h. sociaal-culturele activiteiten in gebouwen, mits het gebruik past binnen de gebruiksvergunning of -melding en binnen het bestemmingsplan.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
 - a. een herdenkingsplechtigheid;
 - b. een braderie of markt, anders dan bedoeld in lid 1, onder b, van dit artikel;
 - c. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3;
 - d. een feest, voorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
 - e. een klein evenement.
3. In deze afdeling wordt verstaan onder klein evenement: een evenement met een buurtgericht karakter, plaatsvindend op één dag waarbij niet meer dan 100 personen worden verwacht.
4. In deze afdeling wordt verstaan onder groot evenement: een evenement dat volgens de risicoscan van de Veiligheidsregio Utrecht als C-evenement wordt aangemerkt en/of regelmatig terugkerende evenementen die als zodanig door de burgemeester zijn aangewezen.

Artikel 2:25 Evenement

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.
2. Bij de indiening van de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, aangeleverd voor zover voor het evenement een gebruiksmelding zou moeten worden gedaan op grond van artikel 2:1, eerste lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen.
3. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, als:
 - a. het evenement tussen 7.00 en 23.00 uur plaats vindt;
 - b. het evenement niet plaatsvindt op de rijbaan, (brom)fietspad of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten;
 - c. slechts kleine objecten worden geplaatst met een maximale oppervlakte van 20 m² per object;
 - d. er een organisator is; en
 - e. de organisator ten minste vier weken voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.

4. De burgemeester kan binnen twee weken na ontvangst van de melding besluiten een klein evenement te verbieden, als er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
5. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148, van de Wegenverkeerswet 1994.
6. In afwijking van de in artikel 1:2, eerste lid, genoemde beslistermijn besluit de burgemeester op de aanvraag voor een vergunning voor een groot evenement binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is. In afwijking van artikel 1:2, tweede lid, kan de burgemeester deze termijn verlengen met ten hoogste twaalf weken.
7. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

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

AFDELING 4. TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN

Artikel 2:27 Definities

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
 - a. openbare inrichting: een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijzen voor directe consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt;
 - b. terras: een buiten de besloten ruimte van de openbare inrichting liggend deel daarvan waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie ter plaatse kunnen worden bereid of verstrekt;
 - c. openbare ruimte: de ruimte tussen particuliere kavels die in bezit is van de (gemeentelijke) overheid en die voor iedereen vrij toegankelijk is.
2. Onder openbare inrichting wordt mede verstaan een buiten de besloten ruimte van de openbare inrichting liggend deel daarvan waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie kunnen worden bereid of verstrekt.

Artikel 2:28 Exploatievergunning openbare inrichting

1. Het is verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
2. Voor het verkrijgen van een vergunning als bedoeld in het eerste lid dienen de houder, dan wel indien de houder een rechtspersoon is, degenen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefenen in het horecabedrijf, te voldoen aan de volgende eisen:
 - a. zij mogen niet onder curatele staan, dan wel uit de ouderlijke macht of voogdij ontzet zijn;
 - b. zij mogen in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn;
 - c. zij moeten de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt of, als aan de inrichting een drank- en horecawetvergunning is verstrekt, de leeftijd van eenentwintig jaar.
3. De burgemeester weigert de vergunning als de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit dan wel een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd.
4. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning slechts geheel of gedeeltelijk weigeren als naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- of leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.
5. Geen vergunning is vereist voor een openbare inrichting die zich bevindt in een:

- a. zorginstelling;
 - b. museum;
 - c. buurt- of clubhuis; of
 - d. een bedrijfskantine of – restaurant.
6. De burgemeester verleent op verzoek of ambtshalve ontheffing van het verbod genoemd in het eerste lid aan openbare inrichtingen, als:
- a. zich in de zes maanden voorafgaand aan de indiening van het (ambtshalve) verzoek geen incidenten gepaard gaande met geweld, alcohol, overlast op straat of drugsgebruik en -handel hebben voorgedaan in of bij de inrichting, of
 - b. de inrichting zich nieuw in de gemeente vestigt en er zich geen weigeringsgronden voordoen als bedoeld in artikel 1:8 of 2:28, tweede, derde of vierde lid.
7. De ontheffing wordt ingetrokken wanneer zich een incident heeft voorgedaan als bedoeld in het zesde lid onder a.
8. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing op de vergunning bedoeld in het eerste lid en op de ontheffing bedoeld in het zesde lid.

Artikel 2:28a Terrasvergunning

Het is verboden in de openbare ruimte een terras te exploiteren zonder vergunning van de Burgemeester.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

1. De sluitingstijd voor openbare inrichtingen is op maandag tot en met vrijdag tussen 2.00 uur en 7.00 uur, en op zaterdag en zondag tussen 3.00 uur en 7.00 uur.
2. Het is verboden een openbare inrichting voor bezoekers geopend te hebben, of bezoekers in de inrichting te laten verblijven na sluitingstijd.
3. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de sluitingstijd.
4. Het eerste en het derde lid zijn niet van toepassing op situaties waar bij of krachtens de Wet milieubeheer in is voorzien.
5. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijd; tijdelijke sluiting

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

Artikel 2:31 Verboden gedragingen

Het is verboden in een openbare inrichting:

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

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

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

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

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

Artikel 2:34 (Vervallen)

AFDELING 5. REGULERING PARACOMMERCIELE RECHTSPERSONEN EN OVERIGE AANGELEGENHEDEN UIT DE DRANK- & HORECAWET (VERVALLEN)

AFDELING 6. TOEZICHT OP INRICHTINGEN TOT HET VERSCHAFFEN VAN NACHTVERBLIJF

Artikel 2:35 (Vervallen)

Artikel 2:36 (Vervallen)

Artikel 2:37 (Vervallen)

Artikel 2:38 (Vervallen)

AFDELING 7. TOEZICHT OP SPEELGELEGENHEDEN

Artikel 2:38a Definities

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

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet op de kansspelen of de Verordening speelautomatenhallen Rhenen.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester de vergunning als:
 - a. naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid; of
 - b. de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met een geldende bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit dan wel een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd.
4. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten

1. In hoogdrempelige inrichtingen zijn twee kansspelautomaten toegestaan.
2. In laagdrempelige inrichtingen zijn kansspelautomaten niet toegestaan.

AFDELING 7A TEGENGAAN ONVEILIG, NIET LEEFBAAR EN MALAFIDE ONDERNEMERSKLIMAAT

Artikel 2:40a Verbod exploiteren bedrijf zonder vergunning

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 gebouw, of een daarbij behorend perceel, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.
2. De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar(op) het verbod uit het derde lid van toepassing is. Een gebouw of gebied wordt uitsluitend aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot een of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit of door de exploitant en/of beheerder onder druk staat. Het aanwijzingsbesluit bepaalt de duur van de periode dat de aanwijzing geldt. Deze duur bedraagt maximaal vijf jaar en kan – als dat met het oog op de bovengenoemde belangen naar het oordeel van de burgemeester nodig is – eenmalig worden verlengd met nogmaals een termijn van maximaal vijf jaar.
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 of gebied, of
 - b. in een door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen gebouw of gebied voor door de burgemeester genoemde bedrijfsmatige activiteiten, of
 - c. in door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen bedrijfsmatige activiteiten
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid weigeren:
- a. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
 - b. als de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
 - c. als de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - d. als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke exploitatie niet met de aanvraag in overeenstemming zal zijn;
 - e. als niet voldaan is aan de bij of krachtens de in dit artikel gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
 - f. als 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;
 - g. als de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldende beheersverordening of een geldende omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en/of
 - h. als 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. Naast en in aanvulling op artikel 1:4 lid 1 APV kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden aan een exploitatievergunning die wordt verleend krachtens het tweede lid van deze bepaling, die strekken ter bescherming van de belangen, zoals opgenomen in het vierde lid van deze bepaling.
6. De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Een aanvraag om een vergunning wordt ingediend door gebruikmaking van een door de burgemeester vastgesteld formulier. Bij de aanvraag om een vergunning wordt vermeld voor welke bedrijfsmatige activiteiten de vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
- a. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant of beheerder;
 - b. het adres en telefoonnummer waar de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
 - c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
 - d. als van toepassing de verblijftitel van de exploitant of beheerder;
 - e. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant of beheerder gerechtigd is om in Nederland arbeid te verrichten;
 - f. een verklaring omtrent gedrag (VOG);
 - g. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.

- h. naast de bovengenoemde gegevens kunnen gegevens en bescheiden worden verlangd van de aanvrager die verband houden met registraties van het specifieke gebouw of de specifieke bedrijfsmatige activiteit, waarop de aangevraagde exploitatievergunning betrekking heeft.
 - i. als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag kan hij verlangen dat aanvullende gegevens worden overgelegd.
- 7. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid intrekken of wijzigen:
 - a. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
 - b. als het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
 - c. als de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - d. als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke exploitatie niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is;
 - e. als er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
 - f. als de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldende beheersverordening of een geldende omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - g. als 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;
 - h. als er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;
 - i. als door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast;
 - j. als de voorschriften uit de vergunning niet worden nageleefd en/of
 - k. als de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd.
- 8. Een vergunning kan ingevolge artikel 7 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur voorts door de burgemeester worden geweigerd dan wel ingetrokken, als er sprake is van het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de voornoemde wet. Voordat daaraan toepassing wordt gegeven, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van voornoemde wet, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.
- 9. De burgemeester kan de sluiting van een gebouw of gedeelte van een gebouw bevelen als het daarin gevestigde bedrijf in strijd met het verbod uit het derde lid van deze bepaling wordt geëxploiteerd of als van de situaties als bedoeld in het zesde lid, sub a tot en met k, van toepassing is.
- 10. Het is een ieder verboden een overeenkomstig het zevende lid van deze bepaling gesloten bedrijf of gebouw te betreden of daarin te verblijven.
- 11. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven als uit later bekend geworden feiten en omstandigheden moet worden afgeleid dat de bescherming van de belangen in verband waarmee deze regeling van kracht is, geen langere sluiting vergen.
- 12. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijf waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen één maand, aan de burgemeester te melden en een wijziging van zijn vergunning aan te vragen. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als het bedrijf aan de vereisten voldoet. Als niet binnen een maand na de verandering van omstandigheden een aanvraag wordt ingediend, kan de burgemeester de verleende vergunning intrekken. Een bestaande vergunning vervalt, zodra de vergunning, strekkende tot vervanging van eerstbedoelde vergunning, in werking treedt.
- 13. Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat een op de vergunning vermelde beheerder in het bedrijf aanwezig is.
- 14. Het aanwijzingsbesluit geldt voor het aangewezen gebouw, het aangewezen gebied en de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten direct na de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Voor bedrijven die vóór de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit in het aangewezen gebouw of gebied gevestigd waren en/of zich bezig hielden met de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten, dient in het aanwijzingsbesluit een redelijke overgangstermijn geboden te worden, na het verstrijken waarvan het verbod uit het derde lid van toepassing wordt. De overgangstermijn bedraagt minimaal 6 maanden en maximaal 1 jaar.
- 15. Op de vergunning als bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

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

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

1. Het is verboden een krachtens artikel 174a van de Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.
2. Het is verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.
3. Deze verboden zijn niet van toepassing op personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Artikel 2.41a Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen

1. De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.
2. Onverminderd hetgeen in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald omtrent de bekendmaking, wordt het bevel tot sluiting tevens bekend gemaakt door een schrijven, waaruit van dat bevel tot sluiting blijkt, aan te brengen op of nabij de toegang(en) van het gebouw of het erf.
3. Een sluiting kan op aanvraag van belanghebbenden door de burgemeester worden opgeheven, wanneer later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn, dat geen herhaling van de gronden die tot de sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
4. Het is de rechthebbende op het gebouw en/of het erf, verboden om, nadat het bevel tot sluiting bekend is gemaakt op de in het tweede lid aangegeven wijze, daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven.
5. Het is een ieder verboden om, nadat het bevel tot sluiting openbaar bekend gemaakt is op de in het tweede lid aangegeven wijze, in een bij dit bevel gesloten gebouw en/of erf als bezoeker te verblijven.
6. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het onderwerp van de regeling van het eerste lid elders wordt voorzien in deze verordening of in artikel 13b van de Opiumwet.

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

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke

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

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen

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

Artikel 2:45 (Vervallen)

Artikel 2:46 (Vervallen)

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

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

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

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

Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

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

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

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

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

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

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen e.d.

Het is verboden een fiets, bromfiets of vergelijkbaar vervoermiddel, al of niet voor onmiddellijk gebruik geschikt, te parkeren als daardoor:

- a. op een voetpad of trottoir de doorgang wordt gehinderd of belemmerd;
- b. de veiligheid of de doorstroming van of het uitzicht voor het verkeer wordt gehinderd;
- c. op of aan een openbare plaats hinder, overlast of schade ontstaat of
- d. voor een bewoner of gebruiker van het gebouw waartegen of waarvoor de fiets, bromfiets of vergelijkbaar vervoermiddel staat geparkeerd de doorgang wordt belemmerd.

Artikel 2:52 (Slaap)verblijf op de weg, in voertuigen en in kampeermiddelen

1. Het is verboden op de weg, al dan niet in een motorvoertuig, te slapen dan wel op of aan de weg een voertuig, woonwagen, tent, caravan of een soortgelijk of ander onderkomen te plaatsen met het kennelijke doel dit als slaapplek te gebruiken of daarin te slapen dan wel gelegenheid daartoe te bieden.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Het verbod geldt niet op door het college aangewezen plaatsen.
4. Het verbod geldt niet op plaatsen die op grond van artikel 4:19 zijn aangewezen als kampeerplaats.

Artikel 2:53 (Vervallen)

Artikel 2:54 (Vervallen)

Artikel 2:55 (Vervallen)

Artikel 2:56 (Vervallen)

Artikel 2:57 Loslopende honden

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

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden

1. Degene die zich met een hond begeeft binnen de bebouwde kom of buiten de bebouwde kom op een openbare plaats is verplicht ervoor te zorgen dat de uitwerpselen van die hond onmiddellijk worden verwijderd.
2. Onverminderd het bepaalde in lid 1 is degene, die zich met een hond in een in dat lid genoemd gebied begeeft, verplicht een deugdelijk opruimmiddel bij zich te hebben, dat geschikt is voor het verwijderen van hondenuitwerpselen.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden.
4. 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 aanlijngedod of een aanlijn- en muilkorfgedod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.
2. De eigenaar of houder van de hond aan wie een aanlijngedod is opgelegd, is verplicht de hond kort aangelijnd te houden met een lijn met een lengte, gemeten van hand tot halsband, van ten hoogste 1,50 meter.
3. De eigenaar of houder van de hond aan wie een aanlijn- en muilkorfgedod is opgelegd, is naast de verplichtingen bedoeld in het tweede lid verplicht de hond voorzien te houden van een muilkorf die:
 - a. vervaardigd is van stevige kunststof, van stevig leer of van beide stoffen;
 - b. door middel van een stevige leren riem zodanig rond de hals is aangebracht dat verwijdering zonder toedoen van de mens niet mogelijk is; en
 - c. zodanig is ingericht dat de hond niet kan bijten, dat de afgesloten ruimte binnen de korf een geringe opening van de bek toelaat en dat geen scherpe delen binnen de korf aanwezig zijn.
4. Onverminderd artikel 2:57, eerste lid, aanhef en onder d, dient een hond als bedoeld in het eerste lid voorzien te zijn van een door de minister die het aangaat op aanvraag verstrekt uniek identificatienummer door middel van een microchip die met een chipreader afleesbaar is.

Artikel 2:60 (Vervallen)

Artikel 2:61 (Vervallen)

Artikel 2:62 Loslopend vee

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

Artikel 2:63 (Vervallen)

Artikel 2:64 (Vervallen)

Artikel 2:65 (Vervallen)

AFDELING 9. BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN

Artikel 2:66 Definitie

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

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

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

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

De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht:

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

Artikel 2:69 (Vervallen)

Artikel 2:70 (Vervallen)

AFDELING 10. CONSUMENTENVUURWERK EN CARBID

Artikel 2:71 Definitie

In deze afdeling wordt onder consumentenvuurwerk verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in het Vuurwerkbesluit.

Artikel 2:72 (Vervallen)

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

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

Artikel 2:73a Carbid schieten

1. Het is verboden acetyleneegas afkomstig van een reactie tussen calciumcetylde (carbid) en water of gasmengsel met vergelijkbare eigenschappen op explosieve wijze te ontbranden (verder: carbid schieten).
2. Behalve op door het college aangewezen plaatsen geldt het in het eerste lid gestelde verbod niet, indien:
 - a. het gebruik plaatsvindt op 31 december tussen 10.00 uur en 18.00 uur;
 - b. hiervan ten minste vier weken voorafgaand aan de datum van gebruik melding is gedaan bij het college van burgemeester en wethouders;
 - c. de melding is vergezeld van een schriftelijke toestemming van de eigenaar van het betreffende terrein waarvandaan geschoten wordt;
 - d. de plaats waarvandaan geschoten wordt is gelegen:
 - i. op een afstand van ten minste 75 meter van de woonbebouwing;
 - ii. op een afstand van ten minste 75 meter van openbare paden en/of wegen;
 - iii. op een afstand van ten minste 300 meter van de inrichtingen van intramurale zorg;
 - e. de locatie waar het carbid schieten plaatsvindt wordt afgesloten met linten en/of ander vergelijkbaar materiaal zodat toeschouwers niet in de nabijheid (op een afstand van ten minste 25 meter) van de melkbussen en/of dergelijke voorwerpen en niet in de schietrichting kunnen komen;
 - f. geschoten wordt in een richting die tegengesteld is aan de richting waarin de dichtstbijzijnde woonbebouwing is gelegen;
 - g. degene die carbid schiet en/of daarbij behulpzaam is, 18 jaar of ouder is;
 - h. degene die carbid schiet en/of daarbij behulpzaam is, niet onder invloed van alcohol en/of drugs is;
 - i. gebruik wordt gemaakt van melkbussen en/of dergelijke voorwerpen met een maximale inhoud van 40 liter, en
 - j. de melkbussen en/of dergelijke voorwerpen afgesloten worden met zacht materiaal om weg te schieten (bv. voetbal of plastic zak).
3. Alle door bevoegde ambtenaren van politie, brandweer en gemeente te geven aanwijzingen dienen strikt en onverwijld te worden opgevolgd.
4. Het college kan nadere regels vaststellen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid.
5. Dit artikel is niet van toepassing voor zover de Wet Milieubeheer, de Wet Wapens en Munitie of het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.

AFDELING 11. DRUGSOVERLAST

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

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

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

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

AFDELING 12. BIJZONDEREN BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 154a van de Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats als deze personen het bepaalde in artikel 2:1, 2:10, 2:11, 2:26, 2:33, 2:47, 2:48, 2:49, 2:50, 2:73, 2:73a, 4:8 en/of 5:34 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 openbare plaats.

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht een bevel geven zich gedurende ten hoogste 24 uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.
2. Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een bevel 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.

HOOFDSTUK 3. REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN

AFDELING 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 3:1 Afbakening

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

Artikel 3:2 Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- advertentie: elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt;
- beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf;
- bevoegd bestuursorgaan: het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester;
- escortbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee;
- exploitant: de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, voor zover van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde 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 een seksinrichting waarin de seksuele handelingen met een ander tegen betaling worden verricht.

AFDELING 2. VERGUNING SEKSBEDRIJF

Artikel 3:3 Vergunning

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

Artikel 3:4 (Vervallen)

Artikel 3:5 Beperking aantal vergunningen

1. Voor het uitoefenen van een raamprostitutiebedrijf wordt geen vergunning verleend.
2. Er kan voor in totaal ten hoogste één seksinrichting van prostitutiebedrijven, niet zijnde raamprostitutiebedrijven, vergunning worden verleend.

Artikel 3:6 Aanvraag

1. Bij de aanvraag wordt vermeld voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
 - c. of in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag de exploitant een vergunning voor een seksbedrijf is geweigerd of een aan de exploitant verleende vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken;
 - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - e. het adres van een onder het seksbedrijf vallende seksinrichting;
 - f. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
 - g. een geldig identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van de exploitant;
 - h. voor zover van toepassing, de verblijfstitel van de exploitant;
 - i. een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen, verstrekt door de Belastingdienst;
 - j. bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimtes bestemd voor de uitoefening van het seksbedrijf;
 - k. voor zover van toepassing, de plaatselijke ligging van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd, door middel van een situatieschets met een noordpijl en schaalaaanduiding;
 - l. voor zover van toepassing, de plattegrond van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd, door middel van een tekening met een schaalaaanduiding.
2. Als er een beheerder is aangesteld is het eerste lid, onder a tot en met c, g en h, van overeenkomstige toepassing op de beheerder.
3. 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 voorafgaand aan de dag dat 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 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:
 - . bepalingen, gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen en hoofdstuk 3 van deze verordening;
 - . de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 416, 417, 417bis, 420bis tot en met 420quinquies, 426 en 429quater van het Wetboek van Strafrecht;
 - . artikel 69 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
 - . de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede de artikelen 6 juncto 8 en 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
 - . de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen; of
 - . de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
 - j. een maximum als bedoeld in artikel 3:5 is vastgesteld en dit maximum al is bereikt;
 - k. de voorgenomen uitoefening van het seksbedrijf strijd zal opleveren met een geldend bestemmingsplan, een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd of een beheersverordening.
2. Met een veroordeling als bedoeld in het eerste lid, onder 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 of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de seksinrichting waarvoor de vergunning is aangevraagd;
- e. als het bedrijfsplan niet voldoet aan artikel 3:15, eerste en tweede lid;
- f. als onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant de bij artikel 3:17 gestelde verplichtingen zal naleven;
- g. als het escortbedrijf wordt gevestigd in een woonruimte waarvoor geen vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is verleend.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning

- 1. De vergunning vermeldt in ieder geval:
 - a. de naam van de exploitant;
 - b. voor zover van toepassing, die van de beheerder;
 - c. voor welke activiteit de vergunning is verleend;
 - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - e. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
 - f. voor zover van toepassing, het adres van de onder dat seksbedrijf vallende seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend;
 - g. de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden;
 - h. voor zover van toepassing, de geldigheidsduur van de vergunning;
 - i. het nummer van de vergunning.
- 2. De exploitant draagt er zorg voor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend, en tevens dat aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning voor die seksinrichting beschikt.

Artikel 3:9 Intrekkingsgronden

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

Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden

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

Artikel 3:11 (Vervallen)

AFDELING 3. UITOEFENEN SEKSBEDRIJF

Paragraaf 3.1 Regels voor alle seksbedrijven

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang

1. Het is de exploitant en de beheerder verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 1.00 uur en 7.00 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 een prostituee verboden zich te bevinden in een seksinrichting tussen 1.30 uur en 6.30 uur, tenzij bij vergunning anders is bepaald.
4. Het is de exploitant en de beheerder verboden personen die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt toe te laten of te laten verblijven in een seksinrichting.

Artikel 3:13 Adverteren

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf:

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

Paragraaf 3.2 Regels voor alle prostitutiebedrijven en prostituees

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

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

Artikel 3:15 Bedrijfsplan

1. Een prostitutiebedrijf beschikt over een bedrijfsplan, waarin in ieder geval wordt beschreven welke maatregelen de exploitant treft:
 - a. op het gebied van hygiëne;
 - b. ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees;
 - c. ter bescherming van de gezondheid van de klanten;
 - d. ter voorkoming van strafbare feiten.
2. De door de exploitant te treffen maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, waarborgen dat:
 - a. de hygiëne in een seksinrichting voldoet aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden en dat dit controleerbaar is;

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

Artikel 3:16 (Vervallen)

Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf

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

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

Paragraaf 3.3 Raam- en straatprostitutie

Artikel 3:18 Raamprostitutie

Het is een prostitutie verboden:

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

Artikel 3:19 Straatprostitutie

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

Artikel 3:20 Handhaving straatprostitutie

Met het oog op de naleving van het verbod, bedoeld in artikel 3:19, eerste lid, kan door een politieambtenaar of toezichthouder het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.

AFDELING 4. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten

- 1. Het is een klant verboden seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.
- 2. Het is verboden op of aan de weg of op, aan of in een andere voor publiek toegankelijke plaats gebruik te maken van de diensten van een prostituee.

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

AFDELING 1. VOORKOMEN OF BEPERKEN GELUIDHINDER EN HINDER DOOR VERLICHTING

Artikel 4:1 Definities

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. Ballon: een licht omhulsel van welk materiaal dan ook gevuld met een gas(mengsel) dat lichter is dan lucht of gevuld met een gas(mengsel) wat dusdanig verwarmd is of kan worden zodat het lichter is dan lucht. Onder een ballon wordt mede verstaan: herdenkingsballon, vuurballon, sfeerballon, gelukslampion, (Thaise) wensballon, papierballon en geluksballon, dan wel een voorwerp dat door middel van open vuur of gas opstijgt en zonder sturing wegdrijft.
- b. equivalent geluidsniveau: equivalent geluidsniveau als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder;
- c. gevoelige gebouwen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1. van het Activiteitenbesluit milieubeheer;

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

Artikel 4:2 (Vervallen)

Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten

1. Het is een inrichting toegestaan op maximaal 12 dagen of dagdelen per kalenderjaar incidentele festiviteiten te houden waarbij de geluidsnormen als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5 niet van toepassing zijn, mits de houder van de inrichting ten minste twee weken voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding heeft gedaan aan het college.
2. Het is een inrichting toegestaan om tijdens maximaal 12 dagen of dagdelen per kalenderjaar in verband met de viering van incidentele festiviteiten de verlichting langer aan te houden ten behoeve van sportactiviteiten waarbij artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet van toepassing is, mits de houder van de inrichting ten minste tien werkdagen voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding heeft gedaan aan het college.
3. Een melding als bedoeld in het eerste tweede lid is niet nodig wanneer het college op verzoek van de houder van een inrichting een incidentele festiviteit, die redelijkerwijs niet te voorzien was, terstond toestaat.
4. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de incidentele festiviteit bedraagt niet meer dan 60 dB(A), gemeten op de gevel van geluidgevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
5. De geluidsnorm, bedoeld in het vierde lid, is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
6. Op de dagen als bedoeld in het eerste lid wordt het ten gehore brengen van extra muziek - hoger dan de geluidsnorm als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5, uiterlijk op maandag- tot en met vrijdagochtend om 2.00 uur en op zaterdag- en zondagochtend om 3.00 uur beëindigd.
7. De geluidsnorm als bedoeld in het vierde lid geldt enkel voor het bebouwde gedeelte van de inrichting.
8. Bij het ten gehore brengen van muziekgeluid blijven ramen en deuren gesloten, behoudens voor het onmiddellijk doorlaten van personen en/of goederen.

Artikel 4:4 (Vervallen)

Artikel 4:5 (Vervallen)

Artikel 4:6 Overige geluidhinder

1. Het is verboden buiten een inrichting toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Het verbod geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet geluidhinder, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 of de Provinciale milieuverordening Utrecht 2013.

AFDELING 2. BODEM-, WEG- EN MILIEUVERONTREINIGING

Artikel 4:7 (Vervallen)

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen

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

Artikel 4:9 Ballonnen oplaten

1. Het is verboden ballonnen op te laten stijgen.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op luchtvaartuigen en ballonnen die noodzakelijk zijn voor meteorologische of andere wetenschappelijke waarnemingen.

AFDELING 3. HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN

Artikel 4:10 Definities

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
 - a. boom: een houtachtig overblijvend gewas met een dwarsdoorsnede van minimaal 10 cm op 1,30 meter hoogte boven het maaiveld. In geval van meerstammigheid geldt de dwarsdoorsnede van de dikste stam. In het kader van de herplant- of instandhoudingsplicht kunnen voorschriften gesteld en maatregelen genomen worden voor bomen met een kleinere dwarsdoorsnede dan 10 cm op 1,30 meter boven maaiveld;
 - b. dunning: velling ter bevordering van het voortbestaan van de houtopstand;
 - c. hakhout: een of meer bomen die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen;
 - d. houtopstand: hakhout, een houtwal of een of meer bomen.
2. In deze afdeling wordt onder vellen mede verstaan: rooien, met inbegrip van verplanten, alsmede het verrichten van handelingen die de dood of ernstige beschadiging of ontsiering van houtopstand ten gevolge kunnen hebben.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

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

Artikel 4:11a Voorbescherming

1. Het college kan zowel ambtshalve als op verzoek van een belanghebbende besluiten tot het opnemen van monumentale en andere beschermenswaardige bomen, bomenstructuren en bomenzones op de Bomenlijst.
2. Een verzoek of het ambtshalve voornemen, als bedoeld in lid 1, wordt
 - a. door de aanvrager voorzien van een deugdelijke motivering;
 - b. op de gebruikelijke wijze openbaar bekend gemaakt;

- c. aan de eigenaar zo spoedig mogelijk bekend gemaakt. Daarbij wordt de gelegenheid geboden daarop een reactie kenbaar te maken, als deze niet zelf om de aanwijzing heeft verzocht.
- 3. Voor houtopstanden waarvoor een verzoek of een ambtshalve voornemen als bedoeld in lid 1 van toepassing is, treedt een verbod op het (doen) vellen van de houtopstanden in werking vanaf de dag waarop het verzoek of het ambtshalve voornemen bekend is gemaakt. Dit verbod wordt opgeheven indien het college de houtopstanden niet opneemt in de Bomenlijst.
- 4. Het besluit als bedoeld in lid 1 wordt ook bekend gemaakt aan de eigenaar, als deze niet zelf om de aanwijzing heeft verzocht.
- 5. Op het besluit als bedoeld in lid 1 is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissing) niet van toepassing.

Artikel 4:11b Herplant-/instandhoudingsplicht

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

Artikel 4:11c Afstand van de erfgrenslijn

De afstand als bedoeld in artikel 5:42 van het Burgerlijk Wetboek wordt vastgesteld op 0,5 meter voor bomen en op nihil voor heggen en heesters.

Artikel 4:12 (Vervallen)

AFDELING 3A BESCHERMING VAN FLORA EN FAUNA (VERVALLEN)

AFDELING 4. MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST

Artikel 4:13 (Vervallen)

Artikel 4:14 (Vervallen)

Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame

- 1. Het is de rechthebbende op een onroerende zaak alsmede de (hoofd)gebruiker van die zaak verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders deze zaak of een daarop aanwezige zaak te gebruiken of het gebruik daarvan toe te laten voor het maken van handelsreclame met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg of vanaf een andere voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar is.
- 2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet ten aanzien van:
 - a. Opschriften, aankondigingen en afbeeldingen in het inwendig gedeelte van een onroerende zaak;
 - b. Opschriften en aankondigingen op zuilen, openbare lichtmasten ten behoeve van het verkeer, borden, muren of andere constructies die door burgemeester en wethouders zijn aangewezen;
 - c. Opschriften en aankondigingen die betrekking hebben op:

- i. Openbare verkoping, aanbiedingen ter verkoop, verhuur of verpachting van een onroerende zaak, voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
- ii. Het beroep, de dienst, of het bedrijf dat in of op de onroerende zaak wordt uitgeoefend of waarvoor die zaak is bestemd, zomede op naamborden;

mits deze opschriften en aankondigingen gezamenlijk geen grotere oppervlakte hebben dan 0,50 m² en geen van alle een grotere afmeting in een richting hebben dan 1,00 m en mits deze opschriften en aankondigingen zijn aangebracht op of aan de onroerende zaak.

- d. Opschriften betrekking hebbend op de naam en/of aard van in uitvoering zijnde bouwwerken en/of op de namen van degenen die bij het ontwerp en/of de uitvoering van het bouwwerk betrokken zijn, mits deze opschriften zijn aangebracht op borden bij of op de in uitvoering zijnde bouwwerken zelf en niet verlicht zijn, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
 - e. Opschriften en aankondigingen aan gebouwen en inrichtingen van openbaar vervoer, indien deze zijn aangebracht ten dienste van dat vervoer;
 - f. Opschriften en aankondigingen van kennelijk tijdelijke aard, voor zover deze korter dan 13 weken op de onroerende zaak aanwezig zijn.
3. Het college kan bij openbaar bekend te maken besluit bepalen, dat het gestelde in het eerste lid niet geldt voor een of meer in dat besluit aangeduide soorten reclames in een of meer daarin aangewezen gedeelten van de gemeente;
 4. Een vergunning bedoeld in het eerste lid kan onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 worden geweigerd:
 - a. Indien de reclame, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand;
 - b. In het belang van de verkeersveiligheid;
 - c. In het belang van de voorkoming of beperking van overlast van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak;
 - d. Indien de reclame geen betrekking heeft op activiteiten die in, op of in de nabijheid van de desbetreffende onroerende zaak plaatsvinden.

Artikel 4:16 (Vervallen)

AFDELING 5. KAMPEREN BUITEN KAMPEERTERREINEN

Artikel 4:17 Definitie

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

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterein dat als zodanig in het bestemmingsplan, de beheersverordening, exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit is bestemd of mede bestemd.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd in het belang van de bescherming van:
 - a. natuur en landschap; of
 - b. een stadsgezicht.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen

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

HOOFDSTUK 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE

AFDELING 1. PARKEEREXCESSEN EN STOPVERBOD

Artikel 5:1 (Vervallen)

Artikel 5:2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke

1. Onder verhuren als bedoeld in dit artikel wordt mede verstaan:
 - a. het gebruiken van een voertuig voor het geven van lessen; of
 - b. het gebruiken van een voertuig voor het vervoeren van personen tegen betaling.
2. Tot de voertuigen als bedoeld in dit artikel worden niet gerekend:
 - a. voertuigen waaraan herstel- of onderhoudswerkzaamheden worden verricht die in totaal niet meer dan een uur vergen, en dit gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor deze werkzaamheden; of
 - b. voertuigen voor persoonlijk gebruik van de in het derde lid bedoelde persoon.
3. Het is degene die er zijn bedrijf, nevenbedrijf dan wel een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen, verboden:
 - a. drie of meer voertuigen die hem toebehoren of zijn toevertrouwd, op de weg te parkeren binnen een cirkel met een straal van 25 meter met als middelpunt een van deze voertuigen;
 - b. de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.
4. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

Artikel 5:3 (Vervallen)

Artikel 5:4 (Vervallen)

Artikel 5:5 Voertuigwrakken

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

Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
 - a. langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben op de openbare weg binnen de bebouwde kom; of
 - b. op een door het college aangewezen plaats te plaatsen of te hebben, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wegenverordening provincie Utrecht 2010 of de Verordening Natuur en Landschap provincie Utrecht 2017.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat is voorzien van een aanduiding van handelsreclame, op de weg te plaatsen of te hebben met het kennelijk doel om daarmee handelsreclame te maken.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

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 van meer dan 2,4 meter te parkeren op de openbare weg op een door het college aangewezen plaats.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet op werkdagen van maandag tot en met vrijdag, dagelijks van 8.00 tot 18.00 uur.

Artikel 5:9 (Vervallen)

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

1. Het is verboden een voertuig te parkeren of stil te laten staan op een door het college aangewezen, niet tot de rijbaan behorend weggedeelte.
2. Het verbod is niet van toepassing op voertuigen die worden gebruikt voor werkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam.

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

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

Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen

1. Het college kan op de weg gelegen plaatsen aanwijzen waar het in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast, of ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid, verboden is fietsen of bromfietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan;
2. Het is verboden op door het college aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen langer dan een door het college vastgestelde periode onafgebroken te laten staan.

AFDELING 2. COLLECTEREN

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

1. In dit artikel wordt onder collecte verstaan: een openbare inzameling van geld of goederen of het daartoe aanbieden van een intekenlijst, dan wel het in het openbaar werven van leden en/of donateurs 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 wordt mede verstaan het aanbieden van goederen, waartoe ook worden gerekend geschreven of gedrukte stukken, dan wel het aanbieden van diensten aanvaarden van geld of goederen, als daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
3. Het is verboden een collecte te houden.
4. Het verbod als bedoeld in het derde lid geldt niet voor een collecte die in besloten kring wordt gehouden.
5. Het verbod als bedoeld in het derde lid geldt niet voor een collecte, die wordt gehouden door:
 - a. een landelijk collecterend fonds dat is opgenomen in het door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) jaarlijks opgestelde collecterooster voor zover de collecte plaatsvindt binnen de daarop voor het betreffende fonds aangegeven periode;
 - b. een vereniging of stichting ten behoeve van een liefdadig of ideëel doel in een in voornoemd collecterooster opgenomen vrije periode, mits:

1. de collecte maximaal 1 week duurt;
 2. alleen gecollecteerd wordt op maandag t/m zaterdag tussen 9.00 en 21:00 uur;
 3. de vereniging of stichting in het betreffende kalenderjaar niet eerder een collecte in de gemeente Rhenen heeft gehouden;
 4. de collectant beschikt over een CBF-Keur of een door het CBF afgegeven Verklaring van geen bezwaar, dan wel anderszins publiekelijk verantwoording aflegt over de ingezamelde gelden of goederen en de besteding daarvan;
 5. de collecte niet betrekking heeft op een doel waarvoor al een collecte in het betreffende kalenderjaar in de gemeente Rhenen wordt of is gehouden;
 6. uiterlijk drie weken voordat wordt begonnen met de collecte hiervan schriftelijk melding bij het college wordt gedaan, onder vermelding van de periode, het liefdadig of ideëel doel en de wijze waarop voldaan wordt aan het bepaalde onder 4;
 7. er geen eerdere melding is ontvangen en geaccepteerd van een andere vereniging of stichting voor de betreffende periode die voldoet aan het bepaalde in dit lid.
6. Het college kan binnen twee weken na ontvangst van de melding als bedoeld in het vijfde lid, onder b, sub 6, besluiten een collecte te verbieden in het belang van de openbare orde en/of de openbare veiligheid.

AFDELING 3. VENTEN Artikel 5:14 Definities

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

1. Het is verboden te venten als daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
2. Het is verboden te venten op zondagen en maandag t/m zaterdag tussen 21.00 en 9.00 uur.
3. Het is verboden te venten binnen een straal van 50 meter van de eerder aangedane locatie.
4. Het verbod als bedoeld in het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 5:16 (Vervallen)

AFDELING 4. STANDPLAATSEN

Artikel 5:17 Definitie

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

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

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

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende

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

Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen

1. Artikel 5:18, eerste lid, geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Wegenverordening provincie Utrecht 2010.
2. De weigeringsgrond van artikel 5:18, derde lid, onder a, geldt niet voor bouwwerken.

Artikel 5:21 (Vervallen)

AFDELING 5. SNUFFELMARKTEN

Artikel 5:22 (Vervallen)

Artikel 5:23 (Vervallen)

AFDELING 6. OPENBAAR WATER EN WATERSTAATSWERKEN

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

1. Het is in verband met de veiligheid op het openbaar water verboden een voorwerp, niet zijnde een vaartuig, op, in of boven openbaar water te plaatsen, aan te brengen of te hebben, als dit door zijn omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van het openbaar water of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering vormt voor het doelmatig beheer en onderhoud van het openbaar water.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterwet, de Waterverordening provincie Utrecht 2009 of het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet.

Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen

1. Het is verboden met een vaartuig een ligplaats in te nemen of te hebben dan wel een ligplaats voor een vaartuig beschikbaar te stellen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water.
2. Het college kan aan het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats met dan wel voor een vaartuig op niet krachtens het eerste lid aangewezen gedeelten van openbaar water:
 - a. nadere regels stellen in het belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid, milieuhygiëne en het uiterlijk aanzien van de gemeente;
 - b. beperkingen stellen naar soort en aantal vaartuigen.

3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet, de Waterverordening provincie Utrecht 2009 of de Verordening Natuur en Landschap provincie Utrecht 2017.
4. Het college kan aan de rechthebbende op een vaartuig aanwijzingen geven met betrekking tot het innemen, veranderen of gebruik van een ligplaats in het belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid, de milieuhygiëne en het uiterlijk aanzien van de gemeente.
5. De rechthebbende op een vaartuig is verplicht alle door het college gegeven aanwijzingen met betrekking tot het innemen, veranderen of gebruik van een ligplaats op te volgen.

Artikel 5:26 (Vervallen)

Artikel 5:27 (Vervallen)

Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken

1. Het is verboden schade toe te brengen aan of veranderingen aan te brengen in de toestand van bij de gemeente in beheer zijnde openbare wateren, havens, dijken, wallen, kaden, trekpaden, beschoeiingen, oeverbegroeiing, bruggen, zetten, duikers, pompen, waterleidingen, gordingen, aanleppalen, stootpalen, bakens of sluizen.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, het Binnenvaartpolitiereglement, de Waterwet of de Provinciale vaarwegenverordening.

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen

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

Artikel 5:30 Veiligheid op het water

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

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen

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

AFDELING 7. CROSSTERREINEN EN GEMOTORISEERD EN RUITERVERKEER IN NATUURGEBIEDEN

Artikel 5:32 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 is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan regels stellen voor het gebruik van deze terreinen in het belang van:
 - a. het voorkomen of beperken van overlast;
 - b. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en ter bescherming van andere milieuwaarden;
 - c. de veiligheid van de deelnemers van de in het eerste lid bedoelde wedstrijden en ritten of van het publiek.

3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht, de Zondagswet of het Besluit geluidproductie sportmotoren.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden

1. Het is verboden binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen te rijden of zich te bevinden met:
 - a. een motorvoertuig, een bromfiets;
 - b. een fiets of een paard buiten de daarvoor bestemde wegen of paden.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan nadere regels stellen voor het gebruik van deze terreinen:
 - a. het voorkomen van overlast;
 - b. de bescherming van natuur- of milieuwaarden;
 - c. de veiligheid van het publiek.
3. Het verbod is niet van toepassing op motorvoertuigen, bromfietsen, fietsen en paarden:
 - a. ten dienste van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening en van andere krachtens artikel 29, eerste lid, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) door de bevoegde minister aangewezen hulpverleningsdiensten;
 - b. die worden gebruikt in verband met beheer, onderhoud of exploitatie van de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
 - c. die worden gebruikt in verband met werken die krachtens wettelijk voorschrift moeten worden uitgevoerd;
 - d. van de zakelijk gerechtigden, huurders en pachters van percelen die gelegen zijn binnen de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
 - e. voor het verkeer ten behoeve van bezoek en van de verzorging van de onder d bedoelde personen.
4. Het verbod is voorts niet van toepassing:
 - a. op wegen die gelegen zijn binnen de in het eerste lid bedoelde gebieden of terreinen;
 - b. binnen de bij of krachtens de Provinciale Milieuverordening Utrecht 2013 aangewezen stiltegebieden ten aanzien van motorrijtuigen die bij of krachtens die verordening zijn aangewezen als 'toestel'.
5. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

AFDELING 8. VUURVERBOD

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

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
2. Mits geen sprake is van gevaar voor de omgeving en geen afvalstoffen worden verbrand, is het verbod niet van toepassing op:
 - a. verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;
 - b. sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven;
 - c. vuur voor koken, bakken en braden.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd ter bescherming van de flora en fauna.
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1 of 3, van het Wetboek van Strafrecht of de Provinciale milieuverordening Utrecht 2013.

AFDELING 9. ASVERSTROOIING

Artikel 5:35 (Vervallen)

Artikel 5:36 (Vervallen)

Artikel 5:37 (Vervallen)

HOOFDSTUK 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 6:1 Sanctiebepaling

1. Overtreding van het bij of krachtens de artikelen van deze verordening en de daarbij op grond van artikel 1:4 gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een 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 2:10, vijfde juncto eerste lid, 2:11, tweede lid, 2:12, eerste lid, en 4:11, tweede lid.
3. In geval van overtreding van de krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels kan het college een be-stuurlijke boete opleggen van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 6:2 Toezichthouders

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde zijn belast: de opsporingsambtenaren zoals bedoeld in artikel 141 sub b Wetboek van Strafvordering.
2. Het college dan wel de burgemeester kan daarnaast andere personen met dit toezicht belasten.

Artikel 6:3 Binnentreden woningen

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

Artikel 6:4 Intrekking oude verordening

De Algemene plaatselijke verordening Gemeente Rhenen 2019, laatstelijk gewijzigd bij raadsbesluit van 19 maart 2019, wordt ingetrokken.

Artikel 6:5 Overgangsbepaling

Besluiten, genomen krachtens of vallend onder overgangsbepalingen van de verordening bedoeld in artikel 6:4 die golden op het moment van de inwerkingtreding van deze verordening en besluiten die vallen onder de werking van die verordening en waarvoor deze verordening overeenkomstige besluiten kent, gelden als besluiten genomen krachtens deze verordening.

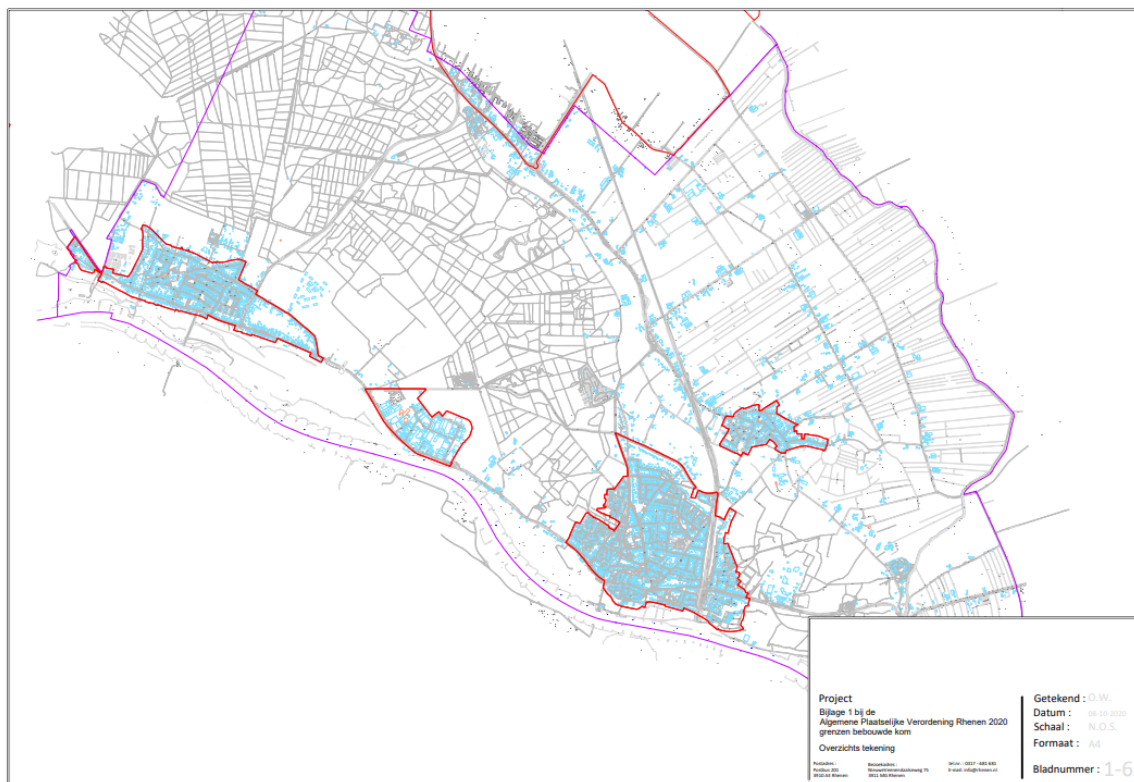
Artikel 6:6 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt op 1 januari 2020 in werking.

Artikel 6:7 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Rhenen 2020.

BIJLAGE 1: GRENS BEBOUWDE KOM



BIJLAGE 2: TOELICHTING

ALGEMEEN

Karakter toelichting

Deze toelichting behoort bij de model-APV en is als zodanig te beschouwen als een gebruiksaanwijzing voor degenen die dit model gaan omzetten in een collegevoorstel voor een APV aan de raad. Het is dus niet zo dat deze toelichting onderdeel (moet of kan) uitmaken van een door de raad vastgestelde APV. Uiteraard kunnen gedeelten van de toelichting bij deze model-APV wel gebruikt worden in de voordracht van het college aan de raad.

Autonomie en medebewind

De APV is hét klassieke voorbeeld van een autonome gemeentelijke verordening. Toch bevat de APV medebewindsbepalingen:

- Artikel 2:3 'Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen': Dit artikel is een uitwerking van artikelen 3 en 4 van de Wom;
- Hoofdstuk 2, afdeling 8a, 'Bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en Horecawet': Op grond van artikel 4 van de DHW wordt een verordening verplicht gesteld voor de paracommerciële horecabedrijven;
- Hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen': Artikel 10, tweede lid, van de Prostitutiewet bevat een verplichte verordening.

Deze (en eventueel nog volgende soortgelijke verordeningen) betreffen net als de APV in elk geval gedeeltelijk de openbare ruimte en hangen nauw samen met de andere bepalingen in de APV. Het ligt daarom het voor de hand deze medebewindverordeningen onder te brengen in de APV. Op deze manier blijft er een samenhangend geheel bestaan van gemeentelijke regelingen die de openbare ruimte betreffen.

Provinciale wegenverordening of provinciaal wegenglement In een aantal artikelen in de APV wordt de grens afgebakend tussen de APV en andere regelingen. Soms is die andere regeling een provinciale verordening of een provinciaal reglement voor de provinciale wegen.

Vergunning, ontheffing of melding; schaarste

In de APV komen drie toestemmingsstelsels voor:

- een ontheffingsstelsel;
- een vergunningstelsel;
- een meldingsstelsel.

Bij een ontheffingsstelsel geldt een verbod om een bepaalde activiteit uit te voeren. In uitzonderlijke gevallen is daarop een ontheffing mogelijk. Er kan sprake zijn van schaarste (meer aanvragen dan het aantal ontheffingen dat wordt verleend).

Bij een vergunningstelsel geldt in beginsel een verbod, maar bestaat er in het algemeen geen bezwaar tegen de activiteit. De gemeente wil de regie op de activiteiten houden. Zij kan ook het aantal beschikbare vergunningen beperken. In dat geval kan er sprake zijn van schaarste.

Als sprake is van schaarse ontheffingen of vergunningen gelden bepaalde verdelings- en procedurevoorschriften. Zie hiervoor de VNG Factsheet 'Het nieuwe normenstelsel voor schaarse besluiten: keuzes voor gemeenten', juli 2016, en de toelichting hieronder.

Bij een meldingsstelsel bestaat er al dan niet een verbod, maar bestaat er geen bezwaar tegen de activiteit als zodanig. Om grip en regie te houden, stelt de gemeente een melding verplicht.

Juridisch karakter van een melding

In januari 2015 heeft de Afdeling haar rechtspraak rond meldingsstelsels aangepast.

Beknopt samengevat komt de wijziging er op neer dat alleen een meldingsstelsel beheerst door algemene regels en waarbij niet is voorzien in enige reactie van het bestuursorgaan niet leidt tot een appellabel besluit. In andere gevallen leidt de weigering of acceptatie, dan wel het uitblijven of niet-tijdig reageren door het bestuursorgaan tot een appellabel besluit. Zie ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekku) en ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:36 (Stein-Elsloo).

De Afdeling volgt hiermee de conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven over meldingsstelsels (ABRvS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116).

Lex silencio positivo

Afdeling 4.1.3.3 van de Awb (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is:

- van toepassing op vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen als bedoeld in de artikelen 2:6, 2:9, 2:10, 2:11, 2:63, 2:64, 2:67, 4:11, 5:6, 5:7, 5:8, 5:13, 5:23 en 5:36.
- niet van toepassing op vergunningen en ontheffingen als bedoeld in de artikelen 2:1, 2:22, 2:25, 2:26, 2:29, 2:39, 2:45, 2:60, 2:72, 4:6, 4:18, 5:2, 5:3, 5:11, 5:15, 5:18, 5:33 en 5:34.

In artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb is bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 van de Awb (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) bij wettelijk voorschrift van toepassing verklaard kan worden. In dat geval geldt dat als het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking beslist, de gevraagd beschikking van rechtswege is gegeven. Het doel hiervan is vermindering van regeldruk en verbetering van de dienstverlening aan bedrijven en burgers.

De toepasselijkheid van de lex silencio positivo kan volgen uit de wet. Zo volgt toepasselijkheid van de lex silencio positivo op aanvragen om omgevingsvergunningen bijvoorbeeld uit artikel 3.9, derde lid, van de Wabo en geldt op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet dat de lex silencio positivo van toepassing is op aanvragen om vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen. Daar waar toepasselijkheid van de lex silencio positivo reeds uit de wet voortvloeit, wordt dit in de APV (de artikelen 2:10, 2:11, 4:11 en 5:23) niet herhaald. Wel wordt in de artikelsgewijze toelichting opgemerkt dat de lex silencio positivo van toepassing is.

Daarnaast zijn er ook enkele bepalingen (de artikelen 2:25, 2:26, 2:29, 2:39 voor zover het gaat om activiteiten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, 2:72, 5:2, 5:3, 5:15 en 5:18) waarin de toepasselijkheid van de lex silencio positivo uitdrukkelijk wordt uitgezonderd. Dit geldt voor gevallen waarin de lex silencio positivo op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet van toepassing zou zijn, maar er dwingende redenen van algemeen belang zijn om daar een uitzondering op te maken. De dwingende redenen van algemeen belang die een uitzondering op de toepasselijkheid van de lex silencio positivo rechtvaardigen, worden in de artikelsgewijze toelichting bij die bepalingen gegeven.

Voor zover de toepasselijkheid van de lex silencio positivo niet reeds uit de wet voortvloeit, maar het toch wenselijk is te voorzien in een positieve beschikking van rechtswege bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag tot het geven van een beschikking, is de lex silencio positivo op verschillende plaatsen in de APV van toepassing verklaard (de artikelen 2:6, 2:9, 2:10 en 2:11 voor zover het gaat om activiteiten die niet onder de Wabo vallen (voor activiteiten die wel onder de Wabo vallen verklaart die wet de lex silencio positivo immers al van toepassing), 2:63, 2:64, 2:67, 5:6, 5:7, 5:8, 5:13 en 5:36). De redenen voor het van toepassing verklaren van de lex silencio positivo worden in de artikelsgewijze toelichting bij die bepalingen gegeven.

In gevallen waarin de lex silencio positivo niet reeds op grond van de wet van toepassing is en er evenmin redenen zijn om deze van toepassing te verklaren in de APV, is niets bepaald. Dit geldt voor

de artikelen 2:1, 2:22, 2:45, 2:60, 4:6, 4:18, 5:11, 5:33 en 5:34. Ingevolge artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb, geldt de *lex silencio positivo* immers alleen als zulks bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Schaarse vergunningen

In gevallen waarin een activiteit beperkt is tot een aantal vergunninghouders, kan sprake zijn van schaarste. Voor vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, geldt dat deze vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend (HvJEU 01-10-2015, ECLI:EU:C:2015:641 (Trijber en Harmsen)). Er zal dan een redelijke looptijd voor de vergunning bepaald moeten worden, waartoe kan worden aangesloten bij de jurisprudentie over concessieverleningen en er afstemming plaats moet vinden op de tijd die het de vergunninghouder kost om investeringen terug te verdienen. Ook gelden er bijzondere verdeelregels: er moet een passende mate van openbaarheid betracht worden bij de verdeling door potentiële gegadigden tijdig te informeren over de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraagtijdstip, de verdeelregels en de toewijzingscriteria, die objectief, duidelijk en niet discriminatoir moeten zijn. Op grond van het gelijkheidsbeginsel, waaruit het beginsel van gelijke kansen voortvloeit, geldt dit ook voor andere schaarse vergunningen dan vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen (ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (De Vries/Vlaardingen)). Voor de looptijd van de vergunning bij schaarste zij verder verwezen naar artikel 1:7, tweede lid, en de toelichting daarbij.

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1:1 Definities

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

Bebouwde kom

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

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

Bevoegd gezag

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

De omgevingsvergunning wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingsverlening niet bij het college, maar bij Gedeputeerde Staten en in enkele gevallen bij een Minister. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Zie verder ook de toelichting bij de artikelen 2:10, 2:11 en 4:11.

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

Bouwwerk

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1.1, eerste lid, van de Bouwverordening 2018 gemeente Rhenen: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, met inbegrip van een gedeelte daarvan, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren"

Gebouw

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

Handelsreclame

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

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

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

Openbaar water

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

Openbare plaats

Hiervoor is aangehaakt bij de Wom.

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

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

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

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

Voorbeelden van openbare plaatsen in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wom zijn: openbare wegen, plantsoenen, speelweiden en parken en vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden, openbare waterwegen en recreatieplassen. Omdat de definitie van het begrip 'openbare plaats' ook een aantal 'besloten plaatsen' als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, van de Wom expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 11-13 en nr. 6).

Parkeren

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

Rechthebbende

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

Voertuig

De definitie van 'voertuig' haakt aan bij de definitie ervan in artikel 1 van het RVV 1990. 'Voertuigen' in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, 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 bermten of zijkanten. Hiertoe behoren ook trottoirs, voetpaden, voetgangersgebieden, rijwielpaden en parkeerplaatsen of -terreinen.

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

Jurisprudentie

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

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

Op of aan de weg

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

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

Artikel 1:2 Beslistermijn

Eerste en tweede lid

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

Uitgangspunt blijft altijd dat die termijn redelijk moet zijn.

Artikel 4:14 van de Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit. Indien de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij daartegen ingevolge artikel 6:2, onder b, van de Awb in bezwaar en beroep gaan.

Artikel 4:14 van de Awb schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit. Zie hierover ook bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, p. 10 (MvT Wet dwangsom en beroep). Daar wordt zelfs gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan (is) dat het in gebreke is'.

Dienstenrichtlijn

Op 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 achtevenweekstermijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.

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

De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht.

Derde lid (Wabo)

De wegaanlegvergunning (artikel 2:11) en de kapvergunning (artikel 4:11) vallen onder artikel 2.2, eerste lid, onder respectievelijk d en g, van de Wabo. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik

van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (zie de toelichting bij artikel 2:10). De ontheffing (of vergunning) voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo en geldt als verbod om deze activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning. De beslistermijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning is dezelfde als in het eerste lid is opgenomen: acht weken (artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo).

Artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de beslistermijn niet met acht, maar slechts met zes weken kan worden verlengd. Daarom is voor de genoemde ontheffing of vergunning een afwijking van het tweede lid opgenomen onder verwijzing naar artikel 3.9 van de Wabo. Gemeenten die in het eerste lid een andere (langere) beslistermijn dan acht weken hebben opgenomen, moeten in het derde lid opnemen: 'In afwijking van het eerste en tweede lid ...'.

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning of ontheffing die onder de Wabo valt, staan in de Mor (Stcrt. 2010-5162). De algemene indieningsvereisten staan in artikel 1.3 van de Mor.

In hoofdstuk 7 van de Mor staan nog bijzondere indieningsvereisten die van belang zijn voor de vergunningen of ontheffingen in de APV die op grond van artikel 2:2 van de Wabo als omgevingsvergunning worden aangemerkt. Dit geldt voor de artikelen 2:10 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 2:11 (wegaanleg), 2:12, variant 2 (uitweg), en 4:11 (vellen van houtopstanden).

Artikel 1:3 (Vervallen)

Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen

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

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

Tweede lid

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord.

Wanneer bij het creëren van een vergunning- of ontheffingsplicht de formulering wordt gebruikt "het is verboden om ... te doen zonder vergunning/ontheffing van ... of in afwijking daarvan" (conform Igr 50), dan is een bepaling als in het tweede lid niet nodig. Het handelen in strijd met een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift is dan immers ook verboden en levert dus een overtreding op waartegen met een last onder bestuursdwang kan worden opgetreden. In de APV wordt deze formulering alleen gebruikt in artikelen 2:11 en 2:25.

Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn op grond van artikel 2.2 van de Wabo, is noch de formulering "of in afwijking daarvan", noch een bepaling à la artikel 1:4, tweede lid, nodig. De reden is dat artikel 2.3, aanhef en onder c, van de Wabo het handelen in strijd met een vergunningsvoorschrift al heeft verboden. In de APV gaat het om de artikelen 2:10 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 2:12 en 4:11.

Voor alle andere vergunningen of ontheffingen op basis van de APV is het tweede lid van artikel 1:4 wel nodig. Zie de artikelen 2:39 (Speelgelegenheden), 2:45 (Betreden van plantsoenen en dergelijke), 5:13 (Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving), 5:18 (Standplaatsvergunning en weigeringsgronden) en 5:23 (Organiseren van een snuffelmarkt).

Handelen in strijd met zo'n vergunning of ontheffing levert dan strijd op met artikel 1:4, tweede lid, juncto het vergunningsvoorschrift. Daartegen kan met bestuursdwang worden opgetreden.

Dienstenrichtlijn

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

Sanctie bepaling

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

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

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

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

Literatuur en jurisprudentie

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

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

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De 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 hoeven te leiden tot intrekking van de vergunning. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

Onder d wordt grondslag geboden om een vergunning in te trekken als die langere tijd niet is gebruikt, bijvoorbeeld bij het innemen van een standplaats.

Als het bestuursorgaan overweegt om de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, dient het de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun zienswijzen naar voren te brengen (artikel 4:8 van de Awb).

Jurisprudentie

ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. De burgemeester was in het onderhavige geval bevoegd de vergunning in te trekken. Intrekking van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding. Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende.

Artikel 1:7 Termijnen

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

- a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden: er is dan formeel sprake van een beperkte geldigheidsduur, maar verlening vindt van rechtswege plaats;
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang: wanneer het aantal vergunningen logischerwijs beperkt is, bijvoorbeeld omdat de gemeente geen onbeperkt grondgebied heeft, mag de markt niet gesloten blijven voor nieuwe aanbieders omdat de bestaande aanbieders voor onbepaalde tijd alle beschikbare vergunningen in handen hebben. In dat geval moet geregeld een transparante en onpartijdige 'herverdeling' van de schaarse vergunningen worden georganiseerd;

c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang: als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan. Sommige vergunningen lenen zich naar hun aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

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

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

Dienstenrichtlijn

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

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

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 of het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder en overlast veroorzaakt door stof, afval en dergelijke. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid.

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

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

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

- Voorzieningenniveau bij standplaatsen: In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hoewel het concurrentiebelang maakt dat een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt en dit belang vrijwel altijd een rol speelt bij de beslissing om een zaak aan te spannen, is het reguleren van concurrentie geen belang van de overheid (ABRvS 26-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4).

Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

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

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000

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

Tweede lid

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten, mits de aanvrager de kans heeft gekregen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten.

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

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

HOOFDSTUK 2. OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID, VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU

AFDELING 1.VOORKOMEN OF BESTRIJDEN VAN ONGEREGELDHEDEN

Algemeen

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

Artikel 2:1 Samenschooling en ongeregelheden

Eerste lid

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

Tweede lid

In het tweede lid wordt aan de burger de verplichting opgelegd om zich op bevel van een politieambtenaar te verwijderen van een openbare plaats bij samenschooling of (dreigende) ongeregelheden. Dit artikel biedt zo onder andere ook een handvat om op te treden tegen het hinderen van hulpverleners.

Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via opname van artikel 2:1, tweede lid, in artikel 6:1. Ook in het proces- verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1 juncto artikel 6:1.

Hiernaast blijven uiteraard ook de bevelen van de burgemeester in het kader van diens openbare ordebevoegdheden mogelijk. Bevelen van de burgemeester, bijvoorbeeld op grond van de Gemeentewet, of aanwijzingen in het kader van de Wet Openbare Manifestaties die de politie in mandaat uitvoert en die niet worden opgevolgd, kunnen nog steeds strafbaar worden gesteld op grond van artikel 184, eerste lid, van het WvSr.

Vijfde lid

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

Jurisprudentie

HR 12-02-1940, NJ 140, 622 (Haags tippelverbod). Zie ook: HR 02-06-1903, W. 7938 (APV Amsterdam); HR 20-01-1936, NJ 1936, 343 (APV Amsterdam); HR 03-06-1969, NJ 1969, 411 (APV Amsterdam) en HR 17-03-1970, ECLI:NL:PHR:1970:AB5070 (APV Arnhem). Oordeel van de politie is element van gemeentelijke strafbepaling.

HR 26-02-1991, ECLI:NL:HR:1991:AD1340 en HR 14-01-1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC8941. Van een volksoploop ex artikel 186 van het WvSr is sprake als een menigte zich verzamelt. De openbare orde hoeft niet te worden verstoord.

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

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

Hof Arnhem 16-11-2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO4382. Aan verdachte is onder 2 ten laste gelegd dat hij opzettelijk een bevel of vordering krachtens artikel 2.3.1.7. en/of 2.1.1.1. van de APV, in elk geval

krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid, van het van het WvSr beschreven misdrijf vereist een krachtens wettelijk voorschrift gedane vordering. Een dergelijk voorschrift moet uitdrukkelijk inhouden dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van een vordering. Het hof overweegt dat de artikelen 2.3.1.7. en 2.1.1.1. van de APV niet uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid bevatten. Derhalve zijn deze artikelen geen 'wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 184, eerste lid, van het WvSr. Voorts kan ook artikel 2 van de Politiewet 1993 niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven, waaraan op straffe van overtreding van artikel 184 van het WvSr moet worden voldaan. Zie ook: Hof 's-Hertogenbosch 30-06-2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM9992.

HR 16-12-2014, ECLI:NL:HR:2014:3639. Aan het middel ligt de opvatting ten grondslag dat het feit niet als overtreding van artikel 2:1, tweede lid, van de APV strafbaar is, omdat noch in de APV noch elders aan de politieambtenaar uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend om de in artikel 2:1 van de APV Den Haag bedoelde bevelen te geven, zodat een wettelijk voorschrift ontbreekt waarop dit bevel kan zijn gegrond. Die opvatting is onjuist. De in artikel 2:1, tweede lid, van de APV Den Haag vervatte bevelsbevoegdheid van de ambtenaar van politie behoeft niet afzonderlijk of uitdrukkelijk in de APV Den Haag of elders te zijn verleend. Anders dan het geval is indien de strafvervolgning betrekking heeft op het misdrijf van artikel 184 van het WvSr, is hier niet vereist dat de vordering of het bevel door de politieambtenaar is gedaan of gegeven krachtens een wettelijk voorschrift dat uitdrukkelijk inhoudt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van de vordering of het geven van het bevel. Dat verschil laat zich mede hierdoor verklaren dat de Gemeentewet de bevoegdheid van de raad tot het stellen van straf op overtreding van zijn verordeningen heeft beperkt tot overtredingen. Indien het niet opvolgen van een op een bepaling van een APV gegrond bevel van de politieambtenaar zonder het vereiste van verlening van een uitdrukkelijke bevelsbevoegdheid aan die ambtenaar het misdrijf van artikel 184 van het WvSr zou opleveren, zou in strijd met de Gemeentewet de bedoelde bevoegdheid van de raad in feite zijn uitgebreid tot misdrijven.

Artikel 2:2
(Vervallen)

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

Dit artikel is gebaseerd op enkele artikelen uit de Wom. De Wom beoogt een eenvormige regeling te geven voor de activiteiten die onder de bescherming van de artikelen 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en 9 (recht tot vergadering en betoging) van de Grondwet vallen. Het gaat daarbij met name om betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging voor zover die op openbare plaatsen gehouden worden. Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op 'andere dan openbare plaatsen' kent de WOM uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 van de WOM), zie hieronder.

In artikel 1 van de Wom wordt in het eerste lid 'openbare plaats' gedefinieerd als: "een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek". In het tweede lid is bepaald dat daaronder niet is begrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (een kerk, moskee, synagoge of een ander gebouw dat met name wordt gebruikt voor godsdienstige of levensbeschouwelijke doelen). Deze definitie is in artikel 1:1 overgenomen (zie toelichting). Zie ook HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:668.

Volgens artikel 2 van de Wom kunnen de bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De MvT geeft een opsomming van de bevoegdheden die de Wom aan gemeenteraden en burgemeesters toekent (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 5-6):

- de bevoegdheid tot het creëren van een kennisgevingstelsel voor betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen. De wet laat een zekere variatie toe met betrekking tot de termijn waarbinnen moet worden beslist. Zie verder de toelichting onder 'Kennisgevingstermijn';
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen;
- de bevoegdheid in het uiterste geval de betreffende activiteit te doen beëindigen.

Deze bevoegdheden kunnen slechts worden ingezet als sprake is van één van de in artikel 2 van de Wom genoemde doelcriteria.

Uit de artikelen 3 en 4 van de Wom volgt dat de raad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een kennisgeving is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen. Voor op vaste tijdstippen regelmatig terugkerende godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten op openbare plaatsen, uitgaande van een kerkgenootschap en zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag is, gelet op artikel 3, derde lid, van de Wom een eenmalige kennisgeving

voldoende. De raad heeft twee mogelijkheden: of deze bijeenkomsten ongeregeld laten of een eenmalige kennisgeving voorschrijven.

Artikel 5 van de Wom kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 van de Wom kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 van de Wom bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan.

Voor vergaderingen en betogingen op 'andere dan openbare plaatsen' kent de Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 van de Wom), onder andere de bevoegdheid opdracht te geven deze te beëindigen. Voor deze bevoegdheden geldt dat deze uitsluitend mogen worden aangewend indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert (zie Rb. Oost-Brabant 30-01-2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, geen preventief verbod mogelijk). Voor deze activiteiten is geen voorafgaande kennisgeving vereist. In beginsel is de Wom van toepassing, maar sommige situaties regelt deze wet niet, bijvoorbeeld algeheel demonstratieverbod, toegangsverbod in een gebied. In dat geval zijn noodbevoegdheden van toepassing (artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet). Zie ook hieronder 'Bevoegdheden burgemeester'.

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

Centrale onderwerpen

Een aantal onderwerpen is geheel of gedeeltelijk aan de plaatselijke regelgeving onttrokken. De reden is dat enerzijds de Grondwet zich tegen een dergelijke regeling verzet en dat anderzijds de rechtsgelijkheid een uniforme regeling van de centrale wetgever rechtvaardigt. Het gaat om de volgende onderwerpen (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6):

- het aanwijzen van de gronden waarop beperking van de onderhavige grondrechten door gemeentelijke organen is toegestaan. Er dient sprake te zijn van één van de doelcriteria van artikel 2 of artikel 8 van de Wom;
- een verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen die tijdens eerder genoemde activiteiten zullen worden gedaan (artikelen 3, vierde lid, 4, derde lid, en 5, derde lid);
- de bescherming van het functioneren van buitenlandse vertegenwoordigingen en bepaalde andere instellingen die een bijzondere volkenrechtelijke bescherming genieten, voor zover deze bescherming verder dient te reiken dan 'de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (artikel 9 van de Wom);
- de strafbaarstelling van overtreding van een aantal bij de Wom gegeven normen (artikel 11 van de Wom) en de strafbaarstelling van verhindering en verstoring van geoorloofde openbare manifestaties (wijziging van de artikelen 143 tot en met 146 van het WvSr, onder artikel 11 van de Wom);
- de bescherming van de zondagsrust, deze bescherming verder dient te reiken dan 'de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (wijziging van de artikelen 3, 5, 5a en 8 van de Zondagswet, onder artikel III van de Wom).

Betoging

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

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

De MvT bij de Wom geeft aan dat het bij de betoging gaat om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 3, p. 8). Er worden dus drie eisen gesteld: meningsuiting (openbaren van gedachten en gevoelens), openbaarheid en groepsverband. Het gezamenlijk optreden moet ook gericht zijn op het uitdragen van een mening. Het aspect van de meningsuiting dient centraal te staan, want anders kan er sprake zijn van een samenkomst of evenement (ABRvS 27-08-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174 (Occupy Den Haag I)). De uitoefening van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning dan bij evenementen als een risicowedstrijd van een voetbalclub. Het gaat hier om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht (Vz. Rb. Rotterdam 24-01-2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502).

Een betoging is niet noodzakelijkerwijs een optocht en een optocht is niet perse een betoging. Een betoging kan een optocht zijn (HR 30-05-1967, NJ 1968, 5). De Hoge Raad acht voor het aanwezig zijn van een betoging geen 'menigte' nodig. Acht personen worden al voldoende geacht om van een betoging te kunnen spreken (HR 11-05-1976, NJ 1976, 540).

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

Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming (HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:665). Als onder het mom van een betoging activiteiten worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde, zal de vraag moeten worden beoordeeld of er nog wel sprake is van een betoging in de zin van het grondwettelijk erkende recht (Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 95-96). Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 van de Grondwet heeft de regering er op gewezen dat de door haar gegeven karakterisering van het begrip 'betoging' meebrengt dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 9 van de Grondwet zijn. In de praktijk blijkt het soms lastig om te onderscheiden wanneer sprake is van een betoging en wanneer niet (meer). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen (Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33). Het zelfde geldt bij betogingen die uitlopen op rellen. Ook tentenkampen kunnen op zich betogingen zijn (ABRvS 21-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521 (Buitenkerk) en ABRvS 23-03-2015, ECLI:NL:RVS:2015:923 (Occupy Amsterdam)). Deelnemers moeten wel verband met uiting aantonen en blijven actievoeren. Burgemeester kan beperkingen aan tentenkampen opleggen met betrekking tot bijvoorbeeld tijd, omvang, verwarming, maximaal aantal deelnemers tijdens nacht (ABRvS 30-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2348). Er moet een band zijn tussen de boodschap en vorm van een betoging.

Een optocht die niet primair het karakter heeft van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten en bloemencorso's, is geen manifestatie in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wom (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8). Zo'n optocht kan, als die opiniërende elementen bevat, wel onder de bescherming van artikel 7, derde lid, van de Grondwet vallen.

Het doel van de optocht kan de burgemeester geen grond opleveren voor weigering van de vergunning (Wvd. Vz. ARRS, 23-11-1979, NG 1980, p. S 59 (demonstratie Den Haag)).

Collectieve uitingen

De Wom heeft betrekking op collectieve uitingen. Van een collectieve uiting kan volgens de regering al sprake zijn wanneer daaraan twee of meer personen deelnemen (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8). Individuele uitingsvormen zijn buiten de regeling gebleven. Zowel artikel 6 als artikel 9 van de Grondwet maken het mogelijk ook deze onder de Wom te brengen, maar de wetgever acht dat niet nodig en niet wenselijk. Overigens vallen individuele uitingen wel onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Het eerste lid van artikel 7 van de Grondwet verbiedt expliciet een voorafgaand verloten aanzien van schriftelijke uitingen, ook als die uitingen godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn. Het derde lid van artikel 7 van de Grondwet verbiedt voorafgaand verloten voor wat betreft de inhoud voor het mondeling openbaren van gedachten of gevoelens, bijvoorbeeld tijdens een 'eenmensprotest'. Dat wil zeggen dat een 'eenmensprotest' of een openbare godsdienstbelijdenis (denk aan een prediker op een zeepkist) niet (voorafgaand) vanwege de inhoud van de boodschap mag worden beperkt of verboden. Wel kan op basis van de APV worden opgetreden tegen de wijze waarop de boodschap wordt verkondigd, bijvoorbeeld als een spandoek verkeersbelemmeringen opwerpt.

Onwettig en intolerant gedrag van derden

Het recht van betoging kan niet zonder meer beperkt worden. In de jurisprudentie over het onwettig of intolerant gedrag van derden tegenover de deelnemers aan een betoging, zware belasting van het politiekorps en ernstige hindering van het verkeer is uitgemaakt dat een beperking van het recht tot betoging moet zijn gelegen in zwaarwegende omstandigheden (Vz. ARRS 27-05-1982, AB 1983, 62 (idem demonstratieverbod Afcent, Wvd. Vz. ARRS, 30-05-1983, AB 1984, 85)). Een betoging mag slechts in dwingende situaties preventief worden verboden (Pres. Rb. Maastricht 22-03-2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754).

De omstandigheid dat een bepaalde demonstratie bij het publiek irritaties opwekt of tegendemonstraties uitlokt, is onvoldoende basis om de demonstratie op grond van de Wom te verbieden. Slechts wanneer er gegronde vrees bestaat voor ernstige ongeregelde heden die niet kunnen worden voorkomen of bestreden door middel van door de overheid te treffen maatregelen, kan er grond bestaan een demonstratie te verbieden (Wvd. Vz. ARRS 21-03-1989, KG 1989, 158).

Betogers hebben dus in beginsel recht op bescherming tegen tegenbetogers en andere derden. Pas als er moet worden gevreesd voor ernstige wanordelijkheden die tot bestuurlijke overmacht leiden (dus die niet kunnen worden beteugeld met de beschikbare politiecapaciteit), kan de initiële betoging worden verboden. Overigens volgt uit richtlijnen van de OVSE dat een tegendemonstratie die wel vreedzaam verloopt, binnen gezichts- en gehoorafstand van de eerste betoging moet worden toegestaan.

Klokgelui en oproepen tot gebed

Artikel 10 van de Wom stelt dat de raad bevoegd is om regels te stellen over de duur, het tijdstip en het geluidsniveau van klokgelui en oproepen tot gebed (zie EHRM 16-10-2012, ECLI:NL:XX:2012:BY5233 (Schilder/Nederland)).

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

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

Artikel 10 van de Wom vertoont een zekere overlap met artikel 4:6 'Overige geluidhinder'. Zie de toelichting bij artikel 4:6.

Bevoegdheden burgemeester

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

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

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

Kennisgevingstermijn

De Wom laat de gemeenteraad vrij in het stellen van regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving voor het houden van een manifestatie moet zijn gedaan. De wetgever gaat er blijkens de parlementaire geschiedenis van uit dat gemeenten de kennisgevingstermijn zo kort mogelijk houden. Uit de MvT bij de Wom blijkt dat de wetgever daarbij 24 of 48 uren in gedachten had. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten hanteert een kennisgevingstermijn van 48 uren. Ook internationaalrechtelijke organisaties bevelen aan een niet te lange kennisgevingstermijn te hanteren. Een termijn van 48 uren wordt genoemd als een redelijke termijn. Langere termijnen hebben vanuit het perspectief van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid niet de voorkeur.

Vierde lid

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

Vijfde lid

Een al te strikt vasthouden aan de kennisgevingstermijn verhoudt zich slecht tot de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. De burgemeester kan daarom in bijzondere omstandigheden – bijvoorbeeld bij spontane manifestaties – afwijken van de kennisgevingstermijn.

Wat betreft het in rekening brengen van legeskosten door gemeenten voor het kennisgeven van een betoging heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich in een brief van 17 januari 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2) aan de Tweede Kamer op het standpunt gesteld dat het heffen van legeskosten kan worden gezien als een beperking van grondwettelijke vrijheden. Een expliciet wettelijk verbod op het heffen van leges voor het houden van een manifestatie is volgens de minister niet nodig, omdat dit al verboden zou zijn op grond van artikel 229 van de Gemeentewet.

Beëindiging demonstratie

Kan een vreedzame demonstratie worden beëindigd, enkel en alleen omdat die niet is aangemeld? Het EHRM oordeelde in haar arrest van 17-07-2007 (NJB 2007, 1839) dat in bijzondere omstandigheden, waarin een demonstratie een onmiddellijke reactie is op politieke gebeurtenissen, het enkel en alleen

ontbreken van een melding onvoldoende is om de demonstratie te beëindigen. Als er verder niets illegaals aan de hand is en de demonstratie geen bedreiging vormt voor de openbare orde, zou het beëindigen van de demonstratie alleen omdat de melding ontbreekt, een disproportionele beperking van het grondrecht om te demonstreren zijn. Zie ook EHRM 20-02-2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704 (Nosov/Rusland). Verder is het laten horen van tegengeluid toegestaan (Rb. Den Haag 21-12-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15812 (anti-Pegida)). Bovendien is het belangrijk dat contactpersonen worden aangesteld tijdens demonstraties (EHRM 05-01-2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812 (Frumkin/Rusland)).

De Nationale ombudsman sluit zich daarbij aan: bij het beëindigen van een demonstratie moet in zijn visie altijd worden afgewogen of dat in het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of ter voorkoming van wanordelijkheden noodzakelijk is. Dat is overigens ook het beleid van de burgemeester van Den Haag. Dat blijkt uit het rapport "Demonstreren staat vrij" van de Nationale ombudsman, december 2007 (<https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2007-290.pdf>), waarin de juridische grenzen nog eens helder op een rij zijn gezet.

Er is alle reden om de lijn van het EHRM en de Nationale ombudsman aan te houden: het grondrecht van demonstratie moet niet lichtvaardig worden beperkt, en niets is logischer dan om ook bij het beëindigen van een demonstratie vanwege het ontbreken van een melding af te wegen of het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of de voorkoming van wanordelijkheden dat noodzakelijk maken. Niet voor niets schept het artikel in de APV de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden een kort voor de demonstratie gedane melding te accepteren.

Of de Hoge Raad in een nieuw arrest aansluiting zou zoeken bij het EHRM valt niet te voorspellen. De Hoge Raad oordeelde namelijk in zijn arrest van 17-10-2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, anders en onderschreef het oordeel van het hof dat een demonstratie kan worden beëindigd, alleen omdat die niet is gemeld. De Hoge Raad vernietigde de uitspraak van het hof, omdat het hof ten onrechte had geoordeeld dat de politie op eigen gezag de demonstratie kon beëindigen. Die bevoegdheid ligt uitdrukkelijk bij de burgemeester, en die zal dan ook de feitelijke beslissing moeten nemen.

Artikel 2:4
(Vervallen)

Artikel 2:5
(Vervallen)

Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen
Folderen en flyeren is toegestaan, behalve op of aan door het college aangewezen wegen of gedeelten daarvan. Het tweede lid geeft de mogelijkheid om het verbod voor die wegen verder te beperken tot nader aan te geven dagen en uren, waarbij het vierde lid het college de bevoegdheid geeft voor het dan nog resterende verbod een ontheffing te verlenen. Van de in het eerste lid toegekende bevoegdheid mag het college niet zodanig gebruik maken dat er 'geen gebruik van enige betekenis' overblijft. Zie ook de toelichting op artikel 2:42.

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

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

Daklozenkrant

De verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verboden worden aan een vergunning. Wel kan de gemeente gebruik maken van artikel 2:6. Als verkoop plaatsvindt op het grondgebied van bijvoorbeeld een supermarkt, dan kan de eigenaar de verkoper verzoeken weg te gaan.

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

Lex silencio positivo

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

Jurisprudentie

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

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

- het op de weg uitgeven van strooibiljetten (HR 27-02-1951, NJ 1951, 472 (APV Eindhoven));
- het gebruik maken van reclameborden of opschriften aan onroerend goed (HR 24-01-1967, ECLI:NL:PHR:1967:AD3700 (Nederland ontwapent) en ARRS 23-10-1978, AB 1979, 499 (verordening stadsschoon Leiden));
- het aanbrengen van aanplakbiljetten op onroerend goed (HR 19-09-1977, ECLI:NL:PHR:1977:AC6041 (APV Hengelo));
- het staan of lopen met propagandamiddelen (HR 30-05-1967, NJ 1968 (Vietnam I));
- het aanbieden van gedrukte stukken bij gelegenheid van het houden van een inzameling (niet het houden van de inzameling zélf) (HR 27-06-1978, ECLI:NL:PHR:1978:AC6306 (APV Eindhoven), Vz. ARRS 16-08-1979, AB 1980, 297 (APV Rotterdam) en Vz. ARRS 18-10-1979 (APV Katwijk));
- verlichte fotovitrine (ARRS 20-08-1981, Gst. 1982, 6692 (APV Pijnacker)).

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

Daarbij geldt dat:

1. een vergunningstelsel (voorafgaand verlof) voor het gebruik van een bepaald middel van bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft, niet is geoorloofd;
2. een algemeen verbod tot zodanig gebruik evenmin is toegestaan;
3. een (naar tijd, plaats en wijze) beperkt verbod mogelijk is, mits:
 - a. die beperking geen betrekking heeft op de inhoud van de gedrukte stukken, doch gesteld is in het belang van de openbare orde zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente;
 - b. gebruik 'van enige betekenis' overblijft; anders komt de beperking in feite neer op een algemeen verbod (HR 17-03-1953, NJ 1953, 389 (Wachttorenarrest) en ARRS 28-04-1981, Gst. 1981, 6686 (APV Nijmegen)).

Artikel 2:7
(Vervallen)

Artikel 2:8
(Vervallen)

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

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg
Algemeen

Net als een gedetailleerde regel kan een vergunning met de daarbij gestelde voorschriften voor duidelijkheid zorgen: de houder van de vergunning weet waar hij aan toe is, net als de gemeentelijke toezichthouder.

Voor deze vergunning geldt dat ze in beginsel voor een onbeperkte periode wordt verstrekt. Uiteraard kan er wel een termijn worden gesteld voor zaken die per definitie tijdelijk worden geplaatst, maar waarvan wenselijk is dat ze niet onnodig lang het straatbeeld ontsieren, zoals steigers en stortcontainers.

Ten slotte kan de gemeente een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten bereiken door ruim invulling te geven aan de vrijstellingsbepaling van het derde lid. Eén van de belangrijkste ergernissen die de toepassing van dit artikel oproept, is dat gemeenten soms een vergunning eisen, terwijl van reële hinder of overlast geen sprake is. Er kan worden gedacht aan bloembakken, uitstallingen (eventueel alleen in het winkelgebied) en kleine reclameborden.

Eerste lid

Dit lid regelt de vergunningplicht.

De vergunningplicht voor terrassen

Als de gemeente geen exploitatievergunningenstelsel in zijn APV heeft geregeld, zal de toetsing van een vergunningsaanvraag voor een terras bij een voor het publiek openstaand gebouw rechtstreeks gebaseerd moeten zijn op artikel 174 van de Gemeentewet. De gemeente die in dat geval toch een vergunning wil geven op grond van artikel 2:10, moet attent zijn op het feit dat het in dit artikel niet gaat om de openbare orde, maar om hinder, gevaar of ontsiering door voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg of een weggedeelte. Dit houdt in dat op grond van deze bepaling geen voorwaarden kunnen worden gesteld in verband met de openbare orde. Dit zal dan moeten gebeuren op grond van artikel 174 van de Gemeentewet. Op grond van artikel 174 Gemeentewet blijft de burgemeester – ook bij toepassing van artikel 2:10 – op grond van jurisprudentie het bevoegd gezag. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om een terras dat behoort bij een voor het publiek openstaand gebouw.

In het geval een terras niet behoort bij een voor het publiek openstaand gebouw of een in artikel 2:28 bedoeld horecabedrijf en het terras is gelegen op de weg of een weggedeelte, kunnen alleen de in artikel 2:10 bedoelde eisen worden gesteld en is het college het bevoegd gezag.

Tweede lid

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 Wabo. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het tijdelijk plaatsen van bouwobjecten (containers, steigers, bouwmaterialen en dergelijke) op de weg of een gedeelte daarvan.

Derde lid

Hier is naast de algemeen geldende weigeringsgronden een verbijzondering opgenomen: de vergunning kan worden geweigerd als het gevraagde gebruik problemen, hinder of schade zou opleveren voor de weg of het gebruik ervan ('rubrica est lex'-regel).

ABRvS 24-10-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3487. De systematiek van een APV is van belang voor het antwoord op de vraag op welke gronden de ontheffing of vergunning mag worden geweigerd. De ontheffing voor het plaatsen van een object zoals de skihut is geregeld binnen het hoofdstuk 'Openbare orde' en geplaatst in de afdeling 'Bruikbaarheid en aanzien van de weg'. De door de burgemeester genoemde omstandigheden zijn geen omstandigheden waarvan is gebleken dat de bruikbaarheid en het aanzien van de weg erdoor in het geding zouden komen. Ook het niet hebben van een DHW-vergunning is geen omstandigheid die een gevaar oplevert voor de openbare orde in verband met de bruikbaarheid en het aanzien van de weg.

ABRvS 02-03-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6323 (Edam/Volendam). De plaatsing van een artikel heeft een uitstraling naar de wijze waarop het gelezen moet worden.

Vierde lid, onder a (evenementen)

Indien een evenement wordt gehouden, waartoe vergunning is verleend op basis van artikel 2:25, dan hoeft geen vergunning te worden verleend op basis van artikel 2:10. Deze bepaling voorkomt een samenloop van beide vergunningen. In de voorschriften bij een vergunning voor een evenement kan immers ook de verkeersveiligheid worden gewaarborgd.

Vierde lid, onder b (standplaatsen)

Hier wordt een uitzondering gemaakt voor standplaatsen waarop artikel 5:17 van toepassing is.

Vierde lid, onder c (voorwerpen met gedachten of gevoelens erop)

Het verbod is niet van toepassing op voorwerpen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard. Een vergunningstelsel voor zulke uitingen zou in strijd zijn met artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Het is op grond van artikel 2:10 wel verboden om uitingen te doen als daardoor het verkeer wordt gehinderd of in gevaar gebracht.

Vierde lid, onder d (andere vrijstellingen door college)

Bij vrijstellingen kan worden gedacht aan:

- Bloembakken en plantenbakken binnen een meter van de gevel van woningen (eventueel met een maatvoering);
- Reclameborden (eventueel met een maatvoering);
- Uitstallingen bij winkels (eventueel met een maatvoering; eventueel beperkt tot winkelgebieden);
- Stortbakken en steigers nodig voor een verbouwing. Er zijn situaties denkbaar dat een vergunning voor dit soort voorwerpen volstrekt redelijk is. Anderzijds komt het ook voor dat vergunningen worden afgegeven voor het plaatsen van een aantal steigers in de loop van een jaar, waarbij naar de locatie dus niet wordt gekeken. Als service aan de burgers zou het college in het vrijstellingsbesluit de

verplichting kunnen stellen dat er met een bord wordt aangegeven hoe lang dat gaat duren. Dat is in een aantal Europese landen gebruikelijk.

Vierde lid, onder e (afbakening met wetgeving)
Regelt de afbakening met landelijke verkeerswetgeving.

Vijfde tot en met zevende lid (niet van toepassing zijn van bijzondere weigeringsgronden)
Deze leden betreffen ook een afbakening met bestaande wetgeving.

Achtste lid

In deze variant is gekozen voor een *lex silencio positivo*. Het gaat hier om een vergunning voor alle voorwerpen die niet onder één van de genoemde uitzonderingen vallen. Er is geen sprake van een op voorhand onwenselijke activiteit die bij uitzondering wordt toegestaan, zoals bij de ontheffing in variant 1, maar van een 'gewone' vergunning. In dat geval ligt het meer voor de hand dat het bestuur op tijd dient te beschikken, en dat de aanvrager verder kan met zijn activiteit als dat niet gebeurt. Uiteraard is de raad geheel vrij om in de eigen APV een andere keus te maken.

Voor zover sprake is van opslag van roerende zaken als bedoeld in artikel 2:2, eerste lid, aanhef en onder j en k, van de Wabo, is een omgevingsvergunning nodig en is de *lex silencio positivo* in ieder geval van toepassing. Daarvan kan niet worden afgeweken.

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

Eerste lid

Omdat voor de toepassing van dit artikel onder andere het begrip 'weg' uit de WWV 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor bijvoorbeeld de aanleg en verandering van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat in beginsel de vergunningplicht ook geldt voor 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 en dergelijke voorschriften gesteld kunnen worden over bijvoorbeeld de wijze van verharding en breedte. Aan artikel 2:11 ligt als motief ten grondslag de behoefte om de aanleg, beschadiging en verandering van wegen te binden aan voorschriften met het oog op de bruikbaarheid van die weg.

Naast het opleggen van min of meer technische voorschriften kan het ook gewenst zijn het tempo van 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. Zie ook de toelichting bij artikel 2:12.

Tweede lid

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

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning die onder de Wabo valt, staan in de Mor. Het gaat dan om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen.

In artikel 2:18 van de Wabo is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in artikel 1:8.

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

Derde lid

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

Vierde lid

Het nutsbedrijf zal op grond van artikel 2:11 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen en dergelijke in een weg. Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status (telecommunicatie- en omroepnetwerken). Voor deze werken is een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) telecommunicatieverordening.

Vijfde lid

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

Jurisprudentie

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

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

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

Algemeen

Omdat veel gemeenten aangaven in de praktijk moeite te hebben met de toepassing van een meldingsstelsel is artikel 2:12, variant 2, opgenomen met een eenvoudig vergunningstelsel. Er moet dus een keuze worden gemaakt tussen variant 1 en variant 2. Enkele gemeenten hebben het aangedurfd om de uitweg helemaal uit de APV te schrappen. De achterliggende gedachte is dat voor de aanleg van een uitweg over gemeentegrond (veelal de stoep) ook nog privaatrechtelijk overeenstemming moet zijn tussen gemeente en autobezitter. Bij die overeenkomst wordt dan ook het element verkeersveiligheid meegenomen.

In variant 2 geldt voor de uitrit een vergunningplicht. Het is van belang zich te realiseren dat er in variant 2 sprake is van een omgevingsvergunning. De procedure van de Wabo is van toepassing, dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat de *lex silencio positivo* van afdeling 4.1.3.3. van de Awb van toepassing is. Dit hoeft dan ook niet meer uitdrukkelijk bepaald te worden.

De rechtspraak van de Afdeling laat er geen twijfel over bestaan dat een grondeigenaar in beginsel in staat moet worden gesteld om vanaf zijn perceel met een voertuig de openbare weg te bereiken. Alleen om zwaarwegende redenen kan de overheid daaraan in de weg staan. Om dat duidelijk te laten uitkomen is het aantal weigeringsgronden beperkt.

Jurisprudentie

ARRS 01-09-1977, AB 1977, 366 (Maastricht I), ARRS 08-06-1978, Gst. 1977, 6514 (De Bilt) en ARRS 08-05-1981, AB 1981, nr. 391 (uitwegvergunning Nuth I). Eigenaar dient uitwegen op de weg te gedogen.

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

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

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

ARRS 28-10-1983, Gst. 6774, nr. 12 (APV Vlijmen) en ARRS 01-04-1980, tB/S V, p. 662 (APV Dongen). Via voorschriften aan de vergunning te verbinden kan de wijze waarop wordt uitgeweigd worden geregeld.

ARRS 12-07-1982, tB/S III, nr. 356. Als voorschrift aan de vergunning kan onder andere een onderhoudsplicht opgelegd worden.

ARRS, 20-06-1983, AB 1984, 75 en ABRvS 16-06-1995, Gst. 1996, 7035, 2. Ter bescherming van de veiligheid op de weg en mits opgelegd naar evenredigheid kan een financiële voorwaarde worden verbonden aan een uitwegvergunning.

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

ABRvS 05-12-1996, Gst. 1997, 7061, 3. Intrekken van een uitwegvergunning kan slechts plaatsvinden op grond van de gronden, genoemd in de APV-bepaling. De voorwaarde tot betaling van een recognitie maakt geen deel uit van de vergunning, zij is gebaseerd op het eigendomsrecht van de gemeente.

ABRvS 14-07-1997, AB 1997, 369. Besluit inhoudende dat privaatrechtelijke toestemming voor gebruik van de uitweg is geweigerd, is geen beschikking. De vraag of een vergunning kan worden verleend staat immers los van de vraag of van die vergunning ook gebruik kan worden gemaakt. Appellant is niet ontvankelijk.

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

ABRvS 04-07-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6717. Weigering van toestemming voor gebruik van bij gemeente in eigendom zijnde groenstrook naast woning ten behoeve van het maken van een uitweg is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, maar een rechtshandeling naar burgerlijk recht.

ABRvS 19-01-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9700. Aanvragen bouwvergunning en uitwegvergunning moeten naar verschillende maatstaven worden beoordeeld. Aanvrager heeft bijzonder belang bij uitwegvergunning, nu het college een bouwvergunning heeft verleend voor een garage, namelijk het belang deze ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken voor zijn auto. Slechts zeer bijzondere belangen aan de kant van de gemeente zouden de weigering kunnen dragen. Weigering op grond van te verwachten parkeerdruk ten gevolge van uitwegvergunning in de toekomst is niet nader onderbouwd.

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

Algemeen

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

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

Jurisprudentie

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

Artikel 2:13 (Vervallen)

Artikel 2:15 Gevaarlijk voorwerp

Indien door het plaatsen van een voorwerp het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan het college op basis van zijn bevoegdheid om bestuursdwang

toe te passen ex artikel 125 van de Gemeentewet, een last opleggen om dit voorwerp te verwijderen of te snoeien.

Volgens deze facultatieve bepaling is het verboden aan het wegverkeer het vrije uitzicht te belemmeren of op andere wijze hinder of gevaar te bezorgen. 'Wegverkeer' kan daarbij breed worden gelezen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat een gevaarlijke situatie ontstaat doordat overstekende voetgangers het zicht wordt belemmerd.

Jurisprudentie

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

Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke

Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 2:17

(Vervallen)

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen

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

Afbakening

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

Artikel 2:19 Stoken van vuren

Het artikel reguleert het stoken van vuren tijdens de jaarwisseling, en is bedoeld om overlast en beschadiging van de openbare ruimte en wegen te voorkomen. Door deze werkwijze in de APV op te nemen wordt het ook mogelijk gemaakt om handhavend op te treden bij overtreding.

Artikel 2:20

(Vervallen)

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 Privaatrecht is echter in haar toepassing bedoeld voor zodanige inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerende zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt. Wanneer daarvan sprake is kan niet een gedoogplicht op grond van het onderhavige artikel geconstrueerd worden. Deze gedoogplicht is alleen dan aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

Artikel 2:22

(Vervallen)

Artikel 2:23

(Vervallen)

AFDELING 3. EVENEMENTEN

Artikel 2:24 Definities

Eerste lid

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

a. In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoop- en theatervoorstellingen.

b. Daarnaast gelden de bepalingen niet voor waren- en snuffelmarkten. Indien het college op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet een (waren)markt heeft ingesteld,

kan de raad hiervoor regels vaststellen in een marktverordening. Snuffelmarkten zijn specifiek geregeld in artikel 5:22. Uitgebreide informatie over markten is te vinden onder de toelichtingen bij artikel 5:22 en de VNG Model Marktverordening.

c. De Wok kent een eigen toezichtregime.

d. Dansen in een DHW-inrichting is uitgezonderd van het evenementenbegrip omdat dit in het algemeen niet als een evenement kan worden gezien. Een andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteit dan het gelegenheid geven tot dansen (bijvoorbeeld het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevecht) kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie verder hieronder onder feest.

e. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn al geregeld in de Wom. Zie voor een toelichting op de Wom onder artikel 2:3.

f. Van de evenementenbepaling zijn uitgezonderd artikel 2:9 (Straatartiest) en artikel 2:39 (Speelgelegenheden). Dit gebeurt uiteraard om dubbele regelgeving te voorkomen.

g. Sportwedstrijden worden niet als een evenement aangemerkt, tenzij het om een door de burgemeester aangewezen vechtsportevenement gaat, waarmee bedoeld wordt op zogenaamde full contact-vechtsportevenementen of -gala's (zie de toelichting bij het tweede lid);

h. Met de toevoeging van deze bepaling is bedoeld om te voorkomen dat voor kleinschalige voorstellingen, veelal georganiseerd door lokale verenigingsleven, een vergunning vereist is.

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

Tweede lid

Herdenkingsplechtigheid

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

Braderie of markt

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

Snuffelmarkten worden verordersteld onder dit lid te vallen, nu artikel 5:22 en 5:23 zijn vervallen.

Optochten

Het houden van optochten, zoals carnavals- en Sinterklaasoptochten, bloemencorso's et cetera, die niet opgevat kunnen worden als een middel tot het uiten van een mening of gedachten of gevoelens, valt niet onder de bescherming van de Grondwet, het EVRM of andere internationale verdragen die de vrijheid van meningsuiting waarborgen. Evenmin is hierop de Wom van toepassing.

Feest, muziek

Wanneer een feest voor publiek toegankelijk is, is er sprake van een vergunningplichtige activiteit omdat het valt onder de reikwijdte van de definitie van artikel 2:24, eerste lid. Het feest kan als een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak worden aangemerkt. Besloten feesten daarentegen vallen niet onder de reikwijdte van de evenementenbepaling omdat deze activiteit niet een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak is. Bijvoorbeeld bij het houden van een bedrijfsfeest waar aan de hand van uitnodigingslijsten publiek aanwezig is, is er geen sprake van een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Maar wanneer een feest een "besloten" karakter heeft en er publiekelijk kaarten worden verkocht en/of reclame wordt gemaakt, is er sprake van een evenement. De gemeente kan bij feesten waarvoor geen vergunning nodig is, optreden wanneer deze bijvoorbeeld worden georganiseerd in ruimten strijdig met het bestemmingsplan. Zie de uitspraak met betrekking tot het verplicht handhavend optreden bij schuurfeesten: ABRvS 02-04-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041. Ook in het kader van de WVW 1994 kan worden opgetreden in geval van parkeer- en verkeersoverlast. Feesten die gehouden worden in horecagelegenheden en niet behoren tot de normale bedrijfsvoering (bijvoorbeeld een optreden van een bekende diskjockey of een optreden van een bekende band) zijn op grond van artikel 2.2.2 (oud) vergunningplichtig (ABRvS 11-01-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388 (Ghostship/Ghosthouse)).

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

Voorschriften met betrekking tot geluid in een inrichting zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. De artikelen 4:2 en 4:3 geven het college de bevoegdheid om ontheffing te verlenen voor

geluidshinder in een inrichting. Voorschriften met betrekking tot geluid buiten een inrichting kunnen op grond van artikel 4:6 in de vergunning worden opgenomen.

Wedstrijd op of aan de weg

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

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

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

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

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

Indien een wedstrijd wordt gehouden met voertuigen op wegen als bedoeld in de WVV 1994 dan is – naast artikel 10 juncto 148 van de WVV 1994 – artikel 2:25 van toepassing. De evenementenbepaling is namelijk van een geheel andere orde dan de wedstrijdgebepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. De burgemeester kan op grond van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid, weigeren medewerking te verlenen aan het evenement, in casu de wedstrijd op de openbare weg. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijdgebepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. Vindt echter een wedstrijd met een motorvoertuig of bromfiets plaats op een terrein dat niet behoort tot een weg als hier bedoeld, dan moet daarvoor een vergunning verkregen zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25. Op grond van artikel 2:25 geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg eveneens een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld ‘vossenjachten’, droppings en dergelijke.

Straatfeest of buurtbarbecue

Een straatfeest en een buurtbarbecue vallen ook onder het begrip evenement. Onder voorwaarden is geen vergunning vereist, omdat sprake is van een klein evenement. Daarvoor zijn voorwaarden opgenomen in het derde lid. Het moet gaan om kleinschalige activiteiten die niet langer duren dan één dag en die zich in de openbare ruimte afspelen met als doel vermaak en ontspanning te bieden. Er geldt een meldingsplicht (artikel 2:25, derde lid).

Derde lid

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

Artikel 2:25 Evenementenvergunning

Algemeen

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

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

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

Evenementen en bestemmingsplan

Een aanvraag voor een APV-vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden enkel omdat het in strijd is met een bestemmingsplan. Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet namelijk worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden. Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren (ABRvS 29-03-2003, ECLI:NL:RVS:AF8028).

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

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

Evenementen die geen of slechts geringe planologische relevantie hebben, kunnen gewoon plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig. Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op grond van de APV en eventuele andere toestemmingen of ontheffingen voor muziek/geluidhinder, meldingen brandveiligheid enz.

Voor het gebruik van een terrein in strijd met het bestemmingsplan voor een evenement met planologische relevantie kan (naast de APV evenementenvergunning) een omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo) worden aangevraagd. Het college kan de omgevingsvergunning verlenen met behulp van de in artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo genoemde afwijkingmogelijkheden.

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

Wanneer het bestemmingsplan het gebruik als evenemententerrein niet toestaat, er wel sprake is van planologische relevantie en het verlenen van een omgevingsvergunning niet mogelijk is, zal handhavend moet worden opgetreden ((ABRvS 13-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, hof van Twente) en Rb. Leeuwarden 27-07-2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland)).

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

In het bestemmingsplan dient dan niet alleen het betreffende gebied als evenemententerrein te worden bestemd, ook moet daarbij het aantal, soort en duur van de evenementen en het maximaal toegestane aantal bezoekers per evenement worden geregeld. Dit zijn allemaal aspecten met ruimtelijke relevantie die in het kader van de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd (ABRvS 05-01-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802 en ABRvS 16-02-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728).

Evenementen op de openbare weg

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

Evenementenbeleid

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

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

Zie ook de toelichting op artikel 2:24, tweede lid, over het toe te passen beleid met betrekking tot full-contact vechtsportwedstrijden of -gala's. In de daar genoemde richtlijn voor vechtsportevenementen wordt gemeenten geadviseerd een vergunningplicht voor full-contact vechtsportevenementen op te nemen in de APV. In de voorwaarden voor de evenementenvergunning kan worden verwezen naar deze richtlijn. Gemeenten die ervoor kiezen geen vergunningplicht voor full-contact vechtsportevenementen in te voeren, worden verzocht een meldingsplicht in te stellen. Bij een meldingsplicht moet een organisator de burgemeester op de hoogte stellen van zijn voornemen een full-contact vechtsportevenement te organiseren. De burgemeester wijst deze organisator op de richtlijn en stelt de Vechtsportautoriteit van dit voornemen op de hoogte.

Draaiboek evenementen

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

en betrokken partijen een draaiboek evenementen ontwikkelen, zoals de gemeente Amsterdam dit inmiddels in gebruik heeft.

Eerste lid

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

De burgemeester is bevoegd voorschriften te verbinden aan het houden van een evenement. Hij hoeft zich niet te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. Voor de toelaatbaarheid van de voorschriften geldt een aantal voorwaarden:

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

Het is volgens de Afdeling aanvaardbaar dat de burgemeester na aanvankelijke weigering aan een alsnog verleende evenementenvergunning nadere voorschriften stelt (ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8495 ("Rockbitch")).

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

Tweede lid

Op grond van artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen is het onder bepaalde omstandigheden verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of gedeelte daarvan in gebruik te nemen of te gebruiken, tenzij daarvoor een evenementenvergunning vereist is in het kader waarvan de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, overgelegd moeten worden. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om in hun APV te bepalen dat bedoelde gegevens bij de aanvraag van een evenementenvergunning overgelegd moeten worden. Op grond van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen hoeft dan geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan te worden. Vanzelfsprekend is het aanleveren van de gegevens alleen nodig als de aanvrager van de evenementenvergunning zonder het bepaalde in het tweede lid voor het evenement een gebruiksmelding had moeten doen.

Derde lid

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

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

De organisator stelt de burgemeester ten minste vier weken voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht. De gemeente moet hierbij zelf overwegen welke termijn redelijk is. De VNG adviseert hiervoor een termijn van maximaal vijf werkdagen aan te houden.

De DHW bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als: a. er een besloten feest wordt gehouden, waar b. geen entree wordt gevraagd en waar c. gratis alcohol wordt geschonken. Er moet dan wel voldaan worden aan alle drie vereisten. Wanneer er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage impliceert dit dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholische drank (artikel 1 juncto 3 van de DHW, zie HR 10-02-1987, NJ 1987, nr. 836). In laatstgenoemd geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 van de DHW voor het eendaagse evenement een ontheffing verlenen.

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

Vierde lid

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

De bevoegdheid van de burgemeester in het kader van het toezicht op evenementen stoelt op artikel 174 van de Gemeentewet. In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het begrip 'toezicht' is ruimer dan alleen de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier ook om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Indien de burgemeester de uitvoering van zijn toezichthoudende

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

Vijfde lid

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

Zesde lid

De ervaring leert dat de standaard behandeltermijn van acht weken ontoereikend is om de toetsing van grootschalige evenementen conform het evenementenbeleid van onze gemeente uit te voeren. Dit komt onder meer door de vele externe adviseurs (veiligheidsregio, omgevingsdienst) die hierbij betrokken zijn.

Zevende lid

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

Jurisprudentie

Rb. Maastricht 15-02-1977, ECLI:NL:RBMAA:1977:AJ4471. Het in het vooruitzicht stellen van een beloning in de vorm van prijzen en dergelijke maakt de activiteit tot een wedstrijd.

ARRS 12-08-1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8672. Een limitatieve omschrijving van het begrip 'evenement' kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven.

ABRVs 26-08-1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9878. Het door geblinddoekte personen proberen om in aanwezigheid van publiek met een sabel de hals van een van tevoren gedode gans af te slaan (het zogenaamde gansslaan) is een vertoning in de zin van artikel 39, eerste lid, van de APV Eijsden. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de openbare orde. Bij de afweging van belangen met betrekking tot de vergunningverlening moet derhalve in ieder geval het belang van de openbare orde worden betrokken. In casu gegronde reden voor vrees voor verstoring van de openbare orde, in aanmerking genomen de emoties rond het evenement en de escalatie daarvan.

Vz. ARRS 06-08-1991, ECLI:NL:RVS:1991:AN2246. Het weigeren van een vergunning ten behoeve van het houden van evangelisatie activiteiten op het Museumplein in Ede is toegestaan wegens verstoring van de openbare orde en veiligheid.

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

Pres. Rb. Utrecht 06-06-1995, ECLI:NL:RBUTR:1995:AH5284. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagsrust?

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

ABRVs 11-03-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP6097 ('Koninginnenacht Den Haag'). Het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning aan de burgemeester is niet in strijd met artikel 162 van de Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 van de Gemeentewet. Een stelsel waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan.

ABRVs 02-04-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041. Gebruik perceel voor evenementen, o.a. schuurfeesten in strijd met de bestemming. Dat evenementen elk slechts een of een enkele maal per jaar worden georganiseerd, doet daar niet aan af. Slechts in bijzondere omstandigheden afzien van handhavend optreden (op verzoek van belanghebbende).

ABRvS 13-12-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP5740. Ingevolge artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester - en niet het college - bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning.

Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 14-02-1997, ECLI:NL:RBSHE:1997:ZF0239. Kooigevecht is niet een sportwedstrijd maar een evenement. Weigering vergunning op grond van veiligheid van personen en de goede zeden.

ABRvS 25-08-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6939. In hoger beroep: Het is primair aan de burgemeester om invulling te geven aan het begrip zedelijkheid als bedoeld in de APV. Weigering op grond van zedelijkheid is toegestaan. Geen sprake van gevaar voor veiligheid van personen.

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

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

Rb. Amsterdam 13-03-2003, ECLI:NL:RBAMS:2003:AF6101. Vechtsportevenement is een evenement in de zin van de APV en vormt niet zonder meer een inbreuk op de openbare orde en zedelijkheid.

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

ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. Intrekken van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding. Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen met betrekking tot MKZ-besmetting. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende.

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

ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8495. De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden.

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

ABRvS 13-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, hof van Twente) en Rb. Leeuwarden 27-07-2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland). Het gebruik van de grond voor het houden van het schuttersfeest houdt strijdigheid met het bestemmingsplan in die niet is toegestaan, althans niet zonder een passende planologische vrijstelling. Het feest heeft naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie.

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

ABRvS 11-01-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388 ('The Royce'). De burgemeester heeft zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat "Ghosthouse" een evenement in de zin van de APV is, waarvoor een vergunning nodig is. De burgemeester heeft onder oplegging van een dwangsom gelast de voorgenomen houseparty geen doorgang te laten vinden. De burgemeester heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het feest vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het soort publiek dat er komt, en de sluitingstijd - drie uur na de toegestane sluitingstijd - niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting behoort.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

Eerste lid

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

Tweede lid en artikel 2:50a APV (Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties)

Aanleiding

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 4. TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN

Algemeen

Deregulering

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2009 bekeken of het horeca-exploitatievergunningstelsel in de APV gehandhaafd of geschrapt moet worden. In met name kleine gemeenten met een overzichtelijk uitgaansgebied en/of enkele bekende horecaondernemingen, is er niet altijd behoefte aan zo'n stelsel. Anderzijds hebben veel gemeenten toch behoefte aan de

horeca-exploatievergunning. Deze gemeenten zijn namelijk van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van de overlast. De VNG heeft gekozen voor het handhaven van het model horeca-exploatievergunning, maar alleen voor inrichtingen die

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

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

Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op de horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, wel noodzakelijk en proportioneel is. In bijna alle gevallen gaat het bij horeca om vestiging van een openbare inrichting waarvoor artikel 9 van de Dienstenrichtlijn de bovenstaande criteria geeft. Onder noodzakelijkheid wordt in artikel 9 verstaan een dwingende reden van algemeen belang. Dit begrip omvat onder meer de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; Zie verder overweging 40 van de Dienstenrichtlijn. Het gaat hier om de zogenaamde 'rule of reason'. Mocht het in een enkel geval niet gaan om een vestiging, maar om een horecaondernemer die de grens overschrijdt om zijn diensten te verrichten, dan is niet artikel 9, maar artikel 16 van toepassing dat uitsluitend de criteria openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu als grondslag voor een vergunningstelsel kent. Zie verder het commentaar bij artikel 1:8.

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

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

Bestemmingsplan

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

Natte en droge horeca

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

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

Dat roept de vraag naar de verhouding met de Opiumwet op. De Opiumwet verbiedt immers de handel in drugs. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening op grond van de APV daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat overigens onverlet dat ten aanzien van coffeeshops - vanwege de effecten die met name deze inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde - wel degelijk een specifiek beleid kan worden vastgesteld. Meer informatie hierover is te vinden in de infosheet Coffeeshopbeleid van het CCV,

https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Drugsbeleid/Infosheet_BA_coffeeshopbeleid_aug2016.pdf. Daarnaast is het ook mogelijk om voor de exploitatie van bijvoorbeeld een internetcafé een exploitatievergunning van de burgemeester verplicht te stellen indien het internetcafé ook horeca-

activiteiten ontplooit, zoals de exploitatie van een koffiehok. Indien het internetbedrijf alleen internetdiensten aanbiedt, is er geen vergunning nodig. Zie ook onder 'Jurisprudentie'.

Zijn afhaalzaken openbare inrichtingen?

Zaken waar etenswaren worden verkocht of bereid die direct voor consumptie geschikt zijn maar waarin het niet mogelijk is om die etenswaren ter plekke te consumeren, vallen niet onder de definitie van 'openbare inrichting' in artikel 2:27, eerste lid. Het gaat bijvoorbeeld om traiteurs, pizzabakkers, sushi- of shoarmazaken die louter maaltijden op bestelling thuis afleveren of waar de maaltijden kunnen worden afgehaald. Dergelijke bedrijven vallen onder de Winkeltijdenwet en de lokale Winkeltijdenverordening. Voor deze zaken is dus geen horeca-exploitatievergunning nodig. Wel is het afhankelijk van de lokale Winkeltijdenverordening of ze op zon- en feestdagen open kunnen zijn en of ze op doordeweekse dagen om 22.00 uur moeten sluiten.

Bibob-toets en VOG

Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteitstoets mogelijk op grond van artikel 27, tweede lid, van de DHW juncto artikel 3, van de Bibob. De DHW geldt niet voor bedrijven waar geen alcohol wordt geschonken waaronder coffeeshops. In het kader van de vergunningplicht op grond van de APV is het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een VVOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Artikel 4 van het Besluit Bibob bepaalt in overeenstemming met de APV dat als inrichtingen, waarvoor de Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: "inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt". Dit zijn dus openbare inrichtingen zoals gedefinieerd in artikel 2:27. Dit betekent dat voor openbare inrichtingen in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek.

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

Overige wet- en regelgeving

Op openbare inrichtingen zijn naast de regels van de DHW nog vele andere regels van toepassing. Onder andere de Wm, Wok, Opiumwet, Wro en Woningwet.

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

Geluidsnormen

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

In paragraaf 6.5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn overgangsbepalingen opgenomen. Stembeluid van een terras (er zijn uitzonderingen!) en onversterkte muziek zijn vrijgesteld van de geluidsnormen. Voor onversterkte muziek geldt dat de gemeente bij verordening afwijkende regels kan stellen.

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

Jurisprudentie

Rb. Amsterdam 16-01-1998 en 19-01-1998, AB 1998, 222 en 223, Rb. Dordrecht 03-07-1998, JG 98.0202, Pres. Rb. Rotterdam 16-07-1998, ECLI:NL:RBROT:1998:AL0902 en Pres. Rb. Zutphen 14-09-1998, JG 98.0204. Een gemeentelijke verordening waarin een vergunningstelsel is opgenomen dat specifiek regels stelt ten behoeve van coffeeshops is in strijd met de Opiumwet.

ABRvS 14-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7469. Burgemeester is bevoegd tot bestuursdwang, dit vergt wel zorgvuldigheid bewijsvoering. Afvoeren van gedooglijst is geen gedoogbesluit.

Rb. Assen, 03/527BESLU, JG 04.0104. Weigering om af te wijken van beleidsregels om een nog niet gevestigde coffeeshop te gedogen is een Awb-besluit.

ABRvS 24-03-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6089. Intrekken gedoogverklaring brengt niet-ontvankelijk verklaring met zich mee, zolang niet feitelijk handhavend is opgetreden.

ABRvS 04-02-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2883. Uitoefening bestuursdwangbevoegdheid is mogelijk, het ontbreken van vastgesteld en gepubliceerd coffeeshopbeleid doet daar niet aan af.

ABRvS 06-08-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787. Exploitant horeca-inrichting verantwoordelijk voor handelingen in zijn inrichting met betrekking tot handel in softdrugs. Inrichting gesloten.

ABRvS 02-06-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0405. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting noopt.

ABRvS 07-07-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP8138. Gebiedsontzegging in verband met overlast, die te maken heeft met de handel in en het gebruik van verdovende middelen, zijn gerechtvaardigd door het algemeen belang in een democratische samenleving.

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

ABRvS 08-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7067. Aan het ongegrond verklaren van een bezwaar tegen het schrappen van de lijst met gedoogde coffeeshops komt een gemeente niet toe, de bezwaarmaker is immers volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State niet-ontvankelijk.

ABRvS 09-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5523. Een tapvergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niet aan af. Na overlijden vervallen de vergunning en gedoogverklaring.

Pres. Rb. Rotterdam 02-08-2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA6684. Voor de exploitatie van een internetcafé is een exploitatievergunning van de burgemeester nodig indien het ook horeca-activiteiten ontplooit.

Artikel 2:27 Definitie

Zie voor een uitleg van het begrip 'openbare inrichting' hiervoor onder 'Algemeen', 'Natte en droge horeca' in hoofdstuk 2, Afdeling 8 'Toezicht op openbare inrichtingen'.

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.

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

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

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

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

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

De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel is. De Dienstenrichtlijn is van toepassing op horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. Voor wat betreft de noodzakelijkheid moet een gemeente afwegen of er dwingende redenen van algemeen belang zijn die een vergunningstelsel rechtvaardigen. Het gaat hier om de 'rule of reason', omdat er bijna altijd sprake is van vestiging van een horecaondernemer. Op vestiging van buitenlandse dienstverleners is artikel 9 van toepassing. Nadere uitleg hiervan en van het begrip proportionaliteit vindt u onder het algemeen deel van deze afdeling onder "Europese Dienstenrichtlijn".

Vergunning voor onbepaalde tijd

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

Aanvulling: verplichte verklaring omtrent gedrag

De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden kan het raadzaam zijn om de verplichting op te nemen voor de aanvrager om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen.

Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen:

of indien de aanvrager geen VOG met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.

Een VOG wordt aangevraagd bij de gemeente waar men staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Het Centraal Orgaan VOG geeft de verklaring namens de Minister van Justitie af. In het kader van de Bibob is het aan te raden dit artikellid op te nemen. Indien toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheden van de Bibob, zal de gemeente eerst zelf al het mogelijke moeten doen om de integriteit en achtergrond van de aanvrager te onderzoeken. Een belangrijk hulpmiddel kan daarbij de VOG zijn.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000

In het kader van de Vw 2000 dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 scheidt een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Zie voor overige informatie over dit onderwerp de toelichting bij artikel 1:8 onder het kopje Verificatieplicht Vreemdelingenwet.

Derde lid

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

Vierde lid

Omdat de weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 1:8 voor de horeca ruim zijn geformuleerd (met name de volksgezondheid is hier niet aan de orde), is bepaald dat het hier om de openbare orde gaat en om het woon- en leefklimaat. Het begrip openbare orde moet wel binnen de kaders van de Dienstenrichtlijn worden geïnterpreteerd.

Woon- en leefsituatie in de omgeving

De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. Met welke aspecten de burgemeester rekening moet houden, staat omschreven in het derde lid.

De weigeringsgrond woon- en leefmilieu valt onder de 'rule of reason' en mag daarom (bij een horecaondernemer die zich hier vestigt) ook op grond van de Dienstenrichtlijn als weigeringsgrond worden gehanteerd.

Vijfde lid

Voor een aantal categorieën van kleinschalige openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken, en waar de openbare orde evident niet in het geding is, is in de visie van de VNG geen vergunning nodig. Te denken valt aan tearooms, een ontbijthoekje bij de bakker, ijssalons, bedrijfskantines en -restaurants et cetera. Vooralnog is gekozen om winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, uit te sluiten. De gemeente kan – indien gewenst – het toepassingsgebied verder beperken door in het artikel eisen te stellen aan de afmetingen van de ruimte. Bijvoorbeeld deze mag maximaal 20 vierkante meter bedragen en niet meer

dan 20% van het vloeroppervlak. In het model is zo'n maatvoering niet opgenomen om de gemeente de gelegenheid te geven dit lokaal te bepalen.

Zesde lid

Hier wordt een alternatief geïntroduceerd voor de openbare inrichtingen die onder de DHW vallen, de zogenaamde natte horeca. Indien deze in de afgelopen zes maanden geen ernstige overlast gegeven hebben, verleent de burgemeester aan dergelijke bedrijven ambtshalve of op verzoek een vrijstelling. De horeca-exploitatievergunning fungeert in dit systeem dan nog alleen als stok achter de deur voor de natte horecabedrijven die ernstige overlast geven. Tegen de verlening van zo'n vrijstelling staat bezwaar en beroep open. De burgemeester kan de vrijstelling ambtshalve verlenen. Daardoor hoeft de vergunninghouder de vrijstelling niet aan te vragen.

Geeft een horecabedrijf alsnog ernstige overlast, dan trekt de burgemeester de vrijstelling in. Het bedrijf heeft dan een vergunning nodig en zal die dus moeten aanvragen. Zolang de vergunning niet is verleend, zal het bedrijf gesloten moeten blijven.

Op de natte horecabedrijven die op het moment van inwerkingtreding van deze bepaling al over een horeca-exploitatievergunning beschikken, zijn de weigeringsgronden genoemd in het tweede en derde lid, niet van toepassing; anders hadden zij de vergunning immers niet gekregen. Horecabedrijven die zich nieuw in de gemeente willen vestigen krijgen in beginsel het vertrouwen; ze krijgen dus een vrijstelling voor een proefperiode van een half jaar. Als het bedrijf in die periode geen ernstige overlast heeft veroorzaakt, krijgt het dezelfde permanente vrijstelling als de andere reeds aanwezige bedrijven. Als het wel overlast veroorzaakt, gaat het alsnog onder de vergunningplicht vallen.

Uiteraard kan de gemeente de duur van een half jaar naar eigen bevinding aanpassen.

Voor de zogenaamde droge horeca – waar geen alcohol geschonken wordt – blijft de horeca-exploitatievergunning wel van toepassing. Deze vergunningplicht op grond van de APV maakt het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een VOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Artikel 4, van het Besluit Bibob bepaalt in overeenstemming met de APV dat als inrichtingen, waarvoor de Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: "inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt". Dit zijn dus openbare inrichtingen zoals gedefinieerd in artikel 2:27. Dit betekent dat voor openbare inrichtingen in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek.

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

Achtste lid

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

Jurisprudentie

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

ARRS 22-05-1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9857, ARRS 08-01-1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0017 en ABRvS 24-01-1995, ECLI:NL:RVS:1995:AP9517. Aannemelijk is dat de aantasting van de woon- en leefsituatie wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van het totale aantal inrichtingen.

ABRvS 17-06-1997, ECLI:NL:RVS:1997:AP7172. Voorschrift in terrasvergunning, waarbij op dagen dat er evenementen zijn aan het gebruik van de weg voor dat doel prioriteit wordt gegeven, dient doelmatig gebruik en beheer van de weg.

ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3681 en ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0269 (Nijmegen). Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen

voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen.

ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0274. De burgemeester heeft terecht vergunning verleend voor de exploitatie van een terras van bepaalde afmetingen en aan deze vergunning in verband met het belang van de verkeersveiligheid een voorwaarde inzake wijze van bediening verbonden.

ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0261. Het college is niet bevoegd tot het nemen van besluiten op aanvragen om terrasvergunningen.

ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8501. Internetdiensten trekken een zelfstandige stroom bezoekers; internetcafé komt niet in aanmerking voor vergunning op grond van de DHW.

Rb. Roermond 30-12-2004, ECLI:NL:RBROE:2004:AU0457. Weigering op grond van gemeentelijk onderzoek als gevolg van de Bibob.

ABRvS 09-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5523. Een APV vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niets aan af. Na overlijden vervalt vergunning en gedoogverklaring.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

Eerste lid

Artikel 2:29 voorziet in een sluitingsregeling. Daarin is onderscheid gemaakt tussen de sluitingstijden op werkdagen en de sluitingstijden gedurende het weekeinde. Uiteraard kan deze onderverdeling anders worden opgezet, indien gewenst.

Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare inrichtingen vaststellen in het belang van de openbare orde. Deze bevoegdheid houdt ook in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag. Volgens HR 22-07-1960, AB 1961, p. 15, belet dit artikel de raad niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor de sluitingstijden van cafés en dergelijke mits de grond voor de afwijking van de voor de andere dagen geldende regeling niet gelegen is in het bijzondere karakter van de zondag. Volgens de Hoge Raad beoogt de Zondagswet naar haar strekking niet de gemeentelijke wetgever te beperken in zijn bevoegdheid om ter afwering van verstoring van de openbare orde voorzieningen te treffen.

De sluitingsbepalingen betreffen de gedeelten van de inrichting, waarin de eigenlijke horecawerkzaamheden worden uitgeoefend: een op het trottoir gesitueerd terras behoort wel tot de inrichting, de zich boven de inrichting bevindende woning van de exploitant niet. Ook sportkantines, sociëteiten, clublokalen, verenigingsgebouwen en dergelijke zijn als inrichting aan te merken. Het besloten karakter van een horecabedrijf kan de veronderstelling wekken dat de in de APV opgenomen sluitingstijden niet van toepassing zijn op dat bedrijf: immers, volgens de jurisprudentie kan een gemeentelijke verordening geen activiteiten betreffen die elk karakter van openbaarheid missen. Dit kan echter niet worden gezegd van activiteiten die een weerslag hebben op een openbaar belang, waarvan ook sprake is bij besloten horecabedrijven. De sluitingsuurbepaling ziet niet op activiteiten binnen het bedrijf, maar op de (nadelige) invloed die daarvan uitgaat op de omgeving: bijvoorbeeld in de vorm van overlast van komende en gaande bezoekers (het aan en afrijden van auto's, het slaan met portieren, claxonneren, menselijk stemgeluid en dergelijke).

Sommige gemeenten hebben, bij wijze van of na een experiment, de verplichte sluitingsuren uit de APV geschrapt. Argument daarvoor is meestal, dat daardoor onder meer de verstoring van de openbare orde (nachtrust) aanzienlijk kan worden beperkt: er is sprake van minder geluidsoverlast doordat cafébezoekers niet langer tegelijk maar geleidelijk aan huiswaarts keren en de politie is beter in staat voldoende toezicht uit te oefenen. Zo'n maatregel zal meer vruchten afwerpen naarmate zij tevens van kracht is in gemeenten in de directe omgeving: anders bestaat immers het gevaar dat de liberalere openingstijden een aantrekkingskracht uitoefenen op horecabezoekers uit aangrenzende gemeenten, en dat de kans op verstoring van de openbare orde wordt vergroot.

Uitvoering

Het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering heeft in het kader van de sluitingsuren van inrichtingen aanleiding gegeven tot veel jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de uitspraak ABRvS 02-09-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471 (Oploo, Sint Anthonis en Ledeacker) stond de vraag centraal of de burgemeester bevoegd was een permanente ontheffing te verlenen van het verbod uit de APV. De Afdeling heeft over de bevoegdheidsafbakening tussen de raad en burgemeester aangegeven dat de raad in het APV-artikel in het geheel geen grenzen stelt aan de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Noch uit de tekst van het APV artikel, noch anderszins blijkt dat de ontheffing bijvoorbeeld slechts in bijzondere omstandigheden of in incidentele gevallen door de burgemeester mag worden verleend.

De visie van verweerder dat hij zich op het terrein van de gemeentelijke wetgever zou bewegen, zou naar het oordeel van de Afdeling slechts opgaan indien hij aan alle inrichtingen in de gemeente onbeperkt ontheffing van het in het desbetreffende APV-artikel vervatte verbod zou verlenen. In dat geval zou verweerder immers de door de raad vastgestelde sluitingsuren als vermeld in artikel 56 (2.3.1.4), eerste lid, van de APV in feite ter zijde stellen. De Afdeling kan daarom niet inzien waarom de burgemeester de bevoegdheid zou missen het verzoek om ontheffing in te willigen.

Vierde lid

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

Vijfde lid

Een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:27 kan vergunningplichtig zijn ingevolge de Wm of onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen. Aan een krachtens de wet te verlenen vergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden dan wel nadere eisen worden gesteld ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting.

De sluitingsbepalingen van de APV gelden derhalve niet voor zover de op de Wm gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. Wat betekent dit voor de reikwijdte van de APV-bepalingen? De Wm beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van alle nadelige gevolgen voor het milieu door het in werking zijn van krachtens die wet aangewezen inrichtingen. De raad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen, indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen.

De raad kan dus niet aanvullend via de APV gevaar, schade of hinder of andere belangen die onder het begrip 'bescherming van het milieu' vallen, tegengaan die worden veroorzaakt door een inrichting die vergunningplichtig is ingevolge de Wm.

Zesde lid

Eenzijds gaat het hier om een relatief overzichtelijk besluit dat op zich tijdig genomen kan worden. Anderzijds zou een stilzwijgend verleende ontheffing zeer onwenselijk zijn voor omwonenden en andere ondernemers. De *lex silencio positivo* is hier van toepassing uitgezonderd. Het staat de raad vrij om daarin een andere keuze te maken.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 21-12-1992, ECLI:NL:RVS:1992:AQ1344. Een in naam besloten club die wel in hoge mate voor het publiek toegankelijk is, moet voldoen aan de sluitingstijden van de APV.

Rb. Breda 03-12-1997, ECLI:NL:RBBRE:1997:ZF0555. Beleid op basis waarvan coffeeshops, in tegenstelling tot andere horecabedrijven, vanaf 20:00 uur gesloten moeten zijn is noch in strijd met de Winkeltijdenwet noch anderszins onredelijk. Een coffeeshop is geen winkel. Hij is immers in hoofdzaak ingericht als een bedrijf waar gekochte waren ter plaatse worden genuttigd.

ARRS 02-09-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471. Sluitingstijden in de APV stellen geen grenzen aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen.

ARRS 19-01-1984, ECLI:NL:RVS:1984:AM7699. De ontheffing van de burgemeester mag geen permanent karakter hebben en niet alle in de gemeente aanwezige inrichtingen betreffen.

ABRvS 29-10-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AM5381. Herhaalde overtreding van sluitingstijd leidt tot onmiddellijke sluiting horecabedrijf.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijden; tijdelijke sluiting

Eerste lid

Artikel 174 van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de bevoegdheid om een of meer horecabedrijven tijdelijk afwijkende sluitingsuren op te leggen of tijdelijk te sluiten. Aanleiding voor tijdelijke afwijking of sluiting moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, of in bijzondere omstandigheden (zoals, al dan niet lokale, feestdagen). Het betreft een algemene bevoegdheid die zich niet alleen kan uitstrekken tot een maar ook tot meer of zelfs tot alle in de gemeente aanwezige horecabedrijven. Wel beperkt de bevoegdheid zich tot het tijdelijk vaststellen van afwijkende sluitingstijden of tot tijdelijke sluiting.

Tweede lid

Hoewel de wetgever er bij de invoering van de Wet 'Damocles' (artikel 13b van de Opiumwet) vanuit is gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of exploitatieverordeningen) hun geldigheid behouden omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is, lijkt het raadzaam door middel van het bepaalde in het tweede lid buiten twijfel te stellen dat niet in dezelfde situaties kan worden opgetreden als waarvoor artikel 13b van de Opiumwet is bedoeld. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het CCV www.hetccv.nl.

Ook de Wet Victor is van belang. Deze wet houdt in dat het college de bevoegdheid krijgt om de eigenaar van een pand dat is gesloten op grond van de APV, artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling, dan wel om verbeteringen aan te brengen. Als de verstoring van de openbare orde of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan in het uiterste geval zelfs overgegaan worden tot onteigening. In de Wet Victor is ook bepaald dat sluitingen op grond van artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers, conform artikel 3:16 van het BW. Merkwaardig genoeg geldt deze inschrijvingsplicht niet voor de sluitingen op grond van de APV.

Jurisprudentie

ARRS 15-06-1984, ECLI:NL:RVS:1984:AH0402. Artikel 174 van de Gemeentewet geeft aan de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid. Wenselijk om ook in de APV een sluitingsbepaling op te nemen.

ABRvS 23-05-1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN4389. Sluitingsmaatregel heeft geen punitief karakter en is niet onevenredig zwaar.

Vz. ABRvS 26-08-1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2898 en ABRvS 05-07-1996, JG 96.0266. Sluitingsbevel zonder tijdsbepaling voldoet niet aan artikel 221 van de Gemeentewet (oud).

Vz. ABRvS 05-09-1997, Gst. 1998, 7069, 4. Terechte sluiting voor onbepaalde tijd van coffeeshop die het nuloptiebeleid overtreedt.

ABRvS 04-07-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6835. Terechte sluiting van horecagelegenheid voor de duur van een jaar wegens handel in harddrugs. Persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant daarbij (bij handel in harddrugs) is niet van belang.

Pres. Rb. Rotterdam 05-09-1997, JG 97.0209. Terechte sluiting van twee horeca-inrichtingen en intrekking van de exploitatievergunningen wegens smokkel van illegalen. Aantasting van de openbare orde.

ABRvS 06-02-1997, JG 97.0075. Bij uitoefening sluitingsbevoegdheid hoeft burgemeester geen strikte strafrechtelijke bewijsregels in acht te nemen.

ABRvS 11-06-1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3389. Sluiting is geen 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Inzage in geanonimiseerde getuigenverklaringen en politierapporten is dan ook niet strijdig met het 'fair trial'-beginsel.

Pres. Rb. Breda 27-01-1998, JG 98.0096. In bestuursrechtelijk geding moeten wel de juistheid van de feiten en zorgvuldigheid van het besluit kunnen worden getoetst.

Pres. Rb. Haarlem 16-11-2001, ECLI:NL:RBHAA:2001:AD5792. Terechte sluiting van een discotheek op grond van artikel 2.3.1.5 van de APV van Zaanstad, nu is gebleken dat de situatie rond het gebruik van partydrugs uit een oogpunt van te beschermen gezondheidsbelangen onbeheersbaar is.

Rb. Den Haag 10-05-2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AT6239. Het (tijdelijk) sluiten van een horecabedrijf enkele weken nadat een overtreding van de sluitingsuren heeft plaatsgehad, is geen reparatoire maatregel maar een punitieve sanctie, waar de waarborgen van artikel 6 van het EVRM op zien.

ABRvS 11-05-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5345. Het intrekken van de horecaverunning (voor een bedrijf dat geen alcohol verkoopt) vanwege het feit dat de aanvrager niet voldoet aan eisen ten aanzien van zedelijk gedrag, is geen punitieve sanctie en daarom niet in strijd met artikel 6 van het EVRM.

ABRvS 09-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5485. Bij een beslissing van de burgemeester om een horeca-inrichting te sluiten toetst de rechter terughoudend.

ABRvS 15-09-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2177. Het niet voorkomen van overlast in de omgeving van een coffeeshop reden voor tijdelijke sluiting.

ABRvS 05-01-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730. De aanwezigheid van cocaïne leidt tot onmiddellijke sluiting en het schrappen van de gedooglijst van een coffeeshop.

Rb. Breda 05-11-2004, ECLI:NL:RBBRE:2004:AR6323. Eén pistoolschot is nog geen reden tot sluiting.

ABRvS 13-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3727. Aantreffen van harddrugs leidt tot onmiddellijke sluiting van coffeeshop. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol.

ABRvS 18-05-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5655. Schietincident bij overval is reden voor tijdelijke sluiting. Is een reparatoire maatregel, gericht op herstel van de openbare orde, waarbij de persoon van de coffeshophouder geen rol speelt.

Artikel 2:31 Verboden gedragingen

Onder a

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

Onder b

Ook het bepaalde onder b richt zich tot de (potentiële) bezoeker (niet het personeel) van de inrichting. Als die zich met goedvinden van de exploitant in de inrichting bevindt in de tijd dat de inrichting gesloten moet zijn, overtreedt hij artikel 2:31. Als hij geen toestemming van de exploitant heeft en niet weggaat als de exploitant dat vraagt, overtreedt hij artikel 138 van het WvSr (lokaalvredebreuk).

Onder c

Het gestelde onder c richt zich tot de exploitant.

Zwarte lijst

Het verschijnsel "zwarte lijst" heeft enkele malen de publiciteit gehaald als instrument ter handhaving van de openbare orde in het algemeen en van de orde in inrichtingen in het bijzonder, dat op individuele bezoekers is gericht.

Al uit HR 02-06-1924, NJ 1924, p. 901, blijkt dat een verbod om personen in een tapperij te laten verblijven die zich aan alcoholhoudende drank plegen te buiten te gaan, de openbare orde betreft.

In ARRS 19-06-1984, AB 1985, 215 komt aan de orde hoe het hanteren van de zwarte lijst zich verhoudt tot de internationale verdragen en tot de huishouding van de gemeente. Kort gezegd oordeelde de Afdeling dat, mede gezien de achtergrond van het bestreden besluit en het feit dat het verbod slechts deels betrekking heeft op het verblijf van appellant in het jongeren centrum waar deze als vrijwilliger werkzaam was, het gehanteerde middel evenredig is te achten tot het daarmee beoogde doel, te weten de bescherming van de openbare orde, en dat het genomen besluit noodzakelijk kan worden geacht ter bescherming van dat belang.

Het instrument van de zwarte lijst wordt weinig toegepast. Indien gewenst, zou in de APV de volgende bepaling kunnen worden opgenomen:

1. Het is de houder van een openbare inrichting, als bedoeld in artikel 2:27, eerste lid, verboden in die inrichting toe te laten of te laten verblijven niet tot zijn gezin behorende personen, die naar het oordeel van de burgemeester misbruik van alcoholhoudende drank plegen te maken en wier namen als zodanig schriftelijk door de burgemeester aan die houder zijn opgegeven.

2. Het is aan een persoon wiens naam ingevolge het bepaalde in het eerste lid door de burgemeester aan de houders van openbare inrichtingen, als bedoeld in artikel 2:27, eerste lid, is opgegeven, verboden zich in een dergelijke inrichting te bevinden nadat hij schriftelijk door de burgemeester van dit verbod in kennis is gesteld.

3. Het verbod in het tweede lid geldt voor een bepaalde periode, die niet langer is dan een jaar.

Volgens Ktr. Tilburg 22-03-1989, NJ 1989, 585, is een toegangsverbod van onbepaalde duur strijdig met artikel 5 van het EVRM. In verband daarmee verdient het aanbeveling bovenstaande modelbepaling uit te breiden.

De bepaling onder c is bedoeld om te voorkomen dat het terras een tappunt wordt voor passanten.

Omdat de tekst ten onrechte de suggestie wekte dat staanplaatsen op het terras niet zouden mogen is die in 2014 aangepast.

Jurisprudentie

Wvd. Vz. 16-09-1982, AB 1983, 38 en Wvd. Vz. 30-03-1983, KG 1983, 195. Instrument van de zwarte lijst wordt toelaatbaar geacht.

Hetgeen in dit artikel onder b staat vermeld wordt meestal in de vergunningsvoorschriften opgenomen. Hier is het als algemene regel geformuleerd. Naar wens kunnen andere algemene regels worden toegevoegd.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

Dit artikel betreft een verbod van heling. Het is bekend dat in sommige cafés regelmatig gestolen goed wordt verhandeld.

In een aantal grote steden doet zich het verschijnsel voor dat drugverslaafden naar bepaalde cafés gaan om daar gestolen goederen aan de man te brengen. Artikel 2:32 sluit aan op het in artikel 14 DHW neergelegde verbod tot het uitoefenen van de kleinhandel. Dit laatste verbod ziet echter slechts op verkoophandelingen.

Omdat artikel 2:32 een verbod bevat voor de exploitant (en niet voor de handelaar), kan dit artikel niet worden gebaseerd op artikel 437ter of artikel 437 van het WvSr. Het artikel is vastgesteld op basis van artikel 149 van de Gemeentewet, terwijl de strafsanctie is gebaseerd op artikel 154 van de Gemeentewet.

Jurisprudentie

ABRvS 15-07-1996, AB 1996, 414. Sluiting café in verband met heling; burgemeester moet aan het sluitingsbevel ten grondslag liggende feiten voldoende aannemelijk maken.

Pres. Rb. Rotterdam 07-04-1995, JG 95.0202. Terechte sluiting snackloket in verband met heling. Bekendmaking van de sluiting dient geen enkel doel.

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

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

Artikel 2:34

(Vervallen)

AFDELING 5. REGULERING PARACOMMERCIELE RECHTSPERSONEN EN OVERIGE AANGELEGENHEDEN UIT DE DRANK- EN HORECAWET

(Vervallen)

AFDELING 6. TOEZICHT OP INRICHTINGEN TOT HET VERSCHAFFEN VAN NACHTVERBLIJF

(Vervallen)

AFDELING 7. TOEZICHT OP SPEELGELEGENHEDEN

Artikel 2:38a Definities

Eerste lid

Het begrip 'speelgelegenheid' betreft iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren. In de Wok is een uitputtende regeling neergelegd voor de kansspelen bedoeld in artikel 1 van die wet, zoals speelcasino's en speelautomaten. De wet is niet van toepassing op spelen, met uitzondering van behendigheidsautomaten, waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Deze restcategorie van speelgelegenheden voor behendigheidsspelen wordt hier bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden, waarop de Wok geen betrekking heeft.

Tweede lid

In deze afdeling voorkomende begrippen die in de Wok zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in die wet. Artikel 30 en artikel 30c, vierde lid, van de wet bevatten definities van:

- speelautomaat (onderdeel a);
- behendigheidsautomaat (onderdeel b);
- kansspelautomaat (onderdeel c);
- hoogdrempelige inrichting (onderdeel d);
- laagdrempelige inrichting (onderdeel e).

Deze definities gelden ook bij de toepassing van afdeling 10 van de APV.

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

Eerste, tweede en derde lid

De vergunningplicht geldt voor het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid, waarop de Wok of de speelautomatenhallenverordening niet van toepassing is. Artikel 2:39 heeft het beschermen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat als doel. Zoals bij artikel 2:38a geschetst is de reikwijdte van deze vergunningplicht beperkt. Sommige gemeenten, bijvoorbeeld Amsterdam en Almere, hebben mede daarom in hun APV een bepaling opgenomen die de burgemeester de bevoegdheid geeft om in het belang van de openbare orde gebouwen te sluiten, en daarbij opgenomen dat dit ook mogelijk is bij overtreding van de Wok.

Jurisprudentie

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

Speelautomatenhallen

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

Vierde lid

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

Jurisprudentie

ABRvS 29-01-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3507 en Rb. Almelo 11-03-2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE4559. Internetgokzuil in inrichting maakt dat er sprake is van speelgelegenheid, burgemeester kan handhavend optreden.

Rb. Maastricht 07-01-2003, ECLI:NL:RBMAA:2003:AF2782. Burgemeester kan bestuursdwang toepassen in geval er sprake is van een speelgelegenheid, in dit geval een illegaal casino, zonder vergunning.

Rb. Arnhem 17-07-2002, . Speelgelegenheid door een vereniging waarvan tegen betaling van een gering bedrag een ieder lid kan worden, heeft geen besloten karakter. Burgemeester kan optreden indien er geen vergunning is.

Rb. Arnhem 17-07-2002, ECLI:NL:RBARN:2002:AE5840. Speelgelegenheid wordt in casu niet als besloten aangemerkt en is daarom vergunningplichtig. De vergunning is gevraagd noch verleend, dus kan bestuursdwang worden toegepast.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten

Dit artikel is een uitwerking van artikel 30c, tweede lid, van de Wok. Hierin staat dat bij gemeentelijke verordening het aantal kansspelautomaten wordt vastgesteld waarvoor per hoog- en laagdrempelige inrichting een aanwezigheidsvergunning wordt verleend. Voor hoogdrempelige inrichtingen kan dat voor maximaal twee kansspelautomaten.

Kansspelautomaten zijn speelautomaten, die geen behendigheidsautomaat (zoals een flipperkast) zijn, maar gokkasten waarmee ook geld kan worden gewonnen en waar doorgaans geen behendigheids bij te pas komt.

Jurisprudentie

CBb 11-04-2003, ECLI:NL:CBB:2003:AF7697. Het verstrekken van lunches tussen 12.00 uur en 15.30 uur, dat speciaal op een reclamebord wordt aangekondigd en waarvoor een aparte lunchkaart is, vormt een laagdrempelige activiteit.

CBb 17-07-2002, ECLI:NL:CBB:2002:AE7540. Sportkantine niet per definitie laagdrempelig.

CBb 15-02-2002, ECLI:NL:CBB:2002:AD9977. Steeds geheel of gedeeltelijk geopende harmonicawand tussen café en zaalgedeelte is niet voldoende om te spreken van twee afzonderlijke horecalokaliteiten. In café geen kansspelautomaten toegestaan.

AFDELING 7A. TEGENGAAN ONVEILIG, NIET LEEFBAAR EN MALAFIDE ONDERNEMERSKLIMAAT

Artikel 2:40a Verbod exploiteren bedrijf zonder vergunning

Eerste lid

De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder rusten. Voor het begrip bedrijf wordt aangesloten bij het algemeen spraakgebruik. Het betreft hier voor het publiek toegankelijke bedrijven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven.

Tweede lid

De systematiek van artikel 2:40i gaat uit van een pand- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de stad geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen.

De noodzaak van een aanwijzing, alsmede de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. De vergunning wordt verleend voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

De vergunningplicht kan op pandniveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten (strafbare feiten) van toepassing te verklaren op het pand of wanneer als gevolg van de wijze van exploitatie in dat pand de leefbaarheid of openbare orde onder druk staat (repressieve aanwijzing).

Daar waar strafbare feiten in een pand worden geconstateerd en de pandeigenaar niet intrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan biedt een pandsgewijze vergunningplicht soelaas. De vergunningplicht is dan direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer. Daarmee kan maatwerk worden geboden, en worden andere ondernemers, voor zover dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald pand is gericht, kan dan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

Indien sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaalde branche kan op grond van het APV artikel een vergunningplicht voor een branche worden ingevoerd.

Bij aanwijzing van een branche wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid gereguleerd moeten worden.

De burgemeester wijst een pand of een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend aan als door de wijze van exploitatie van het pand of door de bedrijfsmatige activiteit de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor een aanwijzing niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Een aanwijzing kan ook preventief worden gegeven voor een branche waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren.

Derde lid

In het derde lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waarop de aanwijzing betrekking heeft. Dat kunnen ook alle bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. De burgemeester kan ook gemeentebreed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche.

Zevende lid

De algemene intrekings- en/of wijzigingsgronden staan vermeld in artikel 1:6 van de APV. In deze leden staan de specifieke weigerings- en intrekingsgronden vermeld. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 1:4 APV).

Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet.

Indien de exploitant zijn verplichtingen uit de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken.

Sub c in lid 4 en sub i in lid 5 is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan indien de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Twaalfde lid

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

Veertiende lid

De vergunningplicht op grond van het aanwijzingsbesluit en het verbod om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten te verrichten, geldt voor nieuwe exploitanten onmiddellijk na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Onder nieuwe exploitanten worden ook verstaan: exploitanten die een andere bedrijfsmatige activiteit dan voorheen willen uitoefenen, en/of op een andere locatie dan voorheen. Exploitanten kunnen dus niet de inwerkingtreding van het verbod rekken door op een locatie waar zij al actief zijn, over te stappen op een andere bedrijfsmatige activiteit die ook onder de aanwijzing valt.

Voor zittende exploitanten geldt dat zij drie maanden de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Lukt dat niet tijdig, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een eventueel reeds verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaving van het verbod overgaan.

Vijftiende lid

Voor zover de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vergunningstelsel en de voorwaarden, geldt dat met name gelet op de openbare orde en veiligheid er een dwingende reden van algemeen belang

is en de gestelde eisen ook evenredig (geschikt en noodzakelijk) zijn, zodat het stelsel en de voorwaarden gerechtvaardigd zijn.

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

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

Eerste lid

De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van woningen, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij de woning of het lokaal behorend erf van waaruit (drugs)overlast wordt veroorzaakt. Aangezien dit artikel in de Gemeentewet niet de rechtsgevolgen van de sluiting regelt, verdient het aanbeveling dit in de APV te regelen. Het is aan te raden om voor de gevallen waarin de woning niet is verzegeld of de verzegeling reeds is verbroken een verbodsbepaling zoals in het eerste lid van artikel 2:41 op te nemen, zodat een sanctie kan worden gesteld op overtreding daarvan.

Tweede lid

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

Derde lid

Aangezien de situatie kan ontstaan dat personen de woning of het lokaal moeten betreden wegens dringende redenen, is het derde lid aan artikel 2:41 toegevoegd. Anders zou het verbod uit het eerste lid te absoluut zijn.

Artikel 2:42 Plakken en kladden

Eerste lid

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

Tweede lid

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak kan worden aangemerkt als een middel tot bekendmaking van gedachten en gevoelens dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien.

Op de in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 2:42 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt.

Artikel 2:42 verdraagt zich ook met artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:42 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

Vijfde en zevende lid

Een voorwaarde die aan de mogelijke beperking vanuit het tweede lid moet worden gesteld is wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen voor het aanbrengen van meningsuitingen en niet commerciële bekendmakingen. Krachtens het vijfde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor krachtens het zevende lid nadere regels stellen. Als de gemeente nalaat in voldoende plakplaatsen te voorzien, dan is er volgens jurisprudentie wel sprake van strijd met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657).

Overige jurisprudentie

ARRS 30-12-1993, JG 94.0194, AB 1994, 578. Verzoek om vergunning voor het aanbrengen van borden aan lantaarnpalen ten behoeve van het plakken van affiches is terecht opgevat als verzoek om toestemming van de gemeente als eigenares van de lantaarnpalen. Betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid.

Vz. ARRS 13-12-1992, JG 93.0261, Gst. 1993, 6965. Een projectie van een lichtreclame is te beschouwen als een andere wijze van aanbrengen dan aanplakken van een afbeelding of aanduiding als bedoeld in de APV.

Rb. Amsterdam 07-10-1993. In APV opgenomen plakverbod is onverbindend wegens strijd met artikel 7, eerste lid, van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Derhalve is geen vervolging mogelijk ter zake van 'wild plakken'. Er waren geen voldoende vrije plakplaatsen in de stadsdelen. Gemeente is verplicht deze te scheppen.

HR 01-04-1997, NJ 1997, 457. "Niet aannemelijk is geworden dat ten gevolge van het (...) verbod geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven". De bepaling is niet in strijd met artikel 10, tweede lid, van het EVRM, aangezien deze "prescribed by law" is en "necessary in a democratic society (...) for the prevention of disorder" en "protection of the (...) rights of others".

ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657. Plakverbod van artikel 2.4.2 is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet noch met artikel 10 van het EVRM.

ABRvS 18-09-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7789. Het is een te ruime uitleg om 'doen aanbrengen' zo uit te leggen dat dit mede inhoudt het niet tegengaan dat van Radio 538 afkomstig reclamemateriaal wordt aangeplakt. Er is geen sprake van opdracht of een actieve bemoeienis van Radio 538.

Hof Amsterdam 23-12-2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AS5302. Appellant heeft posters doen plakken. Hij is verantwoordelijk voor het gedrag van het bedrijf waaraan hij opdracht heeft gegeven posters te plakken, ook als dat bedrijf tegen zijn instructies in zou hebben gehandeld (door op niet toegestane plaatsen te plakken). Dat appellant het bedrijf heeft opgedragen uitsluitend op toegestane locaties te plakken disculpeert hem niet. Gesteld is immers niet dat hij goede grond had om te mogen vertrouwen dat dit bedrijf zich zou houden aan die opdracht.

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke

Door deze bepaling wordt de effectiviteit van het in het vorige artikel 2:42 opgenomen aanplakverbod vergroot. Het tweede lid regelt een rechtvaardigingsgrond voor die gevallen dat de in het eerste lid genoemde stoffen en voorwerpen niet waren bestemd om te bekrassen, te plakken of te kladden of op andere verboden wijze aan te brengen of doen aanbrengen. Het bepaalde in het tweede lid strijdt niet met het in artikel 6, tweede lid, van het EVRM neergelegde beginsel, dat een verdachte tegen wie een strafvervolging aanhangig is, niet is gehouden zijn onschuld te bewijzen en dat, voordat zijn schuld op wettige wijze is vastgesteld, waarbij hem de gelegenheid is geboden zich te verdedigen, de rechter hem niet als schuldig mag aanmerken.

Deze bepaling maakt geen inbreuk op enige bepaling van het 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 te bemoeilijken.

Jurisprudentie

HR 07-06-1977, NJ 1978, 483 (APV Wassenaar) en HR 28-02-1989, NJ 1989, 687 (APV Nijmegen). Een verbodsbepaling inzake het vervoer van inbrekerswerktuigen kan strekken tot bescherming van de openbare orde als bedoeld in artikel 149 van de Gemeentewet.

Artikel 2:45 (Vervallen)

Artikel 2:46 (Vervallen)

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

Op basis van artikel 2:47 kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

Afbakening

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

Artikel 5 van de WvW 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg

wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2:47 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de WVV 1994 (zie daarvoor de toelichting op artikel 1:1). Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de WVV 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

In dit artikel is een verbod opgenomen om in een bepaald door het college aan te wijzen gebied alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Dit verbod geldt uiteraard niet voor terrassen die deel uitmaken van een horecabedrijf, of voor een evenement waarbij van gemeentewege op grond van artikel 35 van de DHW toestemming is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken. Vanwege de wijziging van de DHW in 2013, is het voor jongeren onder de achttien jaar reeds op grond van die wet verboden om alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben, daarom is hier bepaald dat het verbod geldt voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt

Omvang gebied

Er moet een duidelijk omschreven gebied aangewezen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het uitgaansgebied in het centrum of een park of plein waar regelmatig overlast veroorzaakt wordt. Het is niet mogelijk het grondgebied van de hele gemeente aan te wijzen. Er moet namelijk wel een concrete aanleiding te zijn waarom een bepaald gebied aangewezen wordt. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde, of de openbare orde is al aangetast. Als dat geldt voor het hele grondgebied van de gemeente is het stadium van hinderlijk drankgebruik allang gepasseerd, en heeft de burgemeester zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet nodig. Daarnaast zou het college bij een algemeen verbod elk alcoholgebruik op de openbare weg en op openbare plaatsen, ook van goedwillende personen, verbieden. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4 van de Awb. Dit geldt ook voor een verbod om onaangebroken flesjes en blikjes bij zich te hebben, waar met enige regelmaat naar wordt gevraagd. Het gaat de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeente te boven om te bepalen dat het verboden is ongeopende flesjes alcoholhoudende drank bij zich te dragen.

Het is mogelijk dat een verschuiving in het gedrag van de personen in de richting van buiten het aangewezen gebied gelegen delen van de gemeente zal plaatsvinden. In de meeste gevallen zal dit echter niet erg waarschijnlijk zijn, omdat mag worden aangenomen dat de aangewezen plaatsen door hun aantrekkelijke karakter mede bepalend voor het verschijnsel zijn. Als er toch verplaatsing optreedt, kan het college alsnog ook voor die nieuwe pleisterplaatsen een aanwijzingsbesluit nemen.

Verstoring openbare orde

Bij daadwerkelijke verstoring van de openbare orde kunnen op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 bevelen tot verwijdering worden gegeven..

Soms (als bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat flesjes worden stukgegooid) zal optreden mogelijk zijn aan de hand van artikel 424 van het WvSr (baldadigheid). De hantering van deze wetsbepalingen is in de praktijk echter niet eenvoudig. Er bestaat daarom behoefte aan dit artikel, waardoor optreden in wat men zou kunnen noemen de 'voorfase' – dus het bier drinken op bepaalde plaatsen – mogelijk wordt.

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 'weg'. Om een indicatie te geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling ziet, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd. Desgewenst kan deze reeks van voorbeelden met andere worden uitgebreid. Het ordeversturende element ten slotte wordt door de zinsnede "zonder redelijk doel of op voor anderen hinderlijke wijze" in de bepaling tot uitdrukking gebracht.

Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 van het WvSr, betreffende het wederrechtelijk vertoeven (in een woning, besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik), slechts kan worden opgetreden indien er sprake is van een handelen van de rechthebbende. De politie kan niet zonder tussenkomst van de rechthebbende optreden. In het belang van de handhaving van de openbare orde is het wenselijk dat de politie bij baldadig of ordeversturend gedrag in zelfbedieningsruimten in

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

Jurisprudentie

HR 12-06-1951, NJ 1951, 618. Artikel 138 van het WvSr vereist een handeling van een rechthebbende.

HR 02-04-1985, NJ 1985, 796 (Algemeen reglement vervoer NS). Reglement NS, inhoudende een verbod om zich op enig gedeelte van het station onbehoorlijk te gedragen, is noch in strijd met artikel 1 WvSr noch met artikel 7 van het EVRM,

HR 01-09-1998, NJ 1999, 61 (APV Amsterdam). De (min of meer gelijklopende) bepaling in de APV Amsterdam is verbindend, omdat de norm voldoende is geconcretiseerd.

Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties
Zie toelichting op artikel 2:26, tweede lid.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen of bromfietsen

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

Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden, terwijl de eigenaar heeft aangegeven dat dit niet gewenst is of waardoor de toegang tot het gebouw wordt gehinderd, geeft vaak aanleiding tot klachten. Artikel 2:51 geeft de mogelijkheid hiertegen op te treden.

Artikel 2:52 (Slaap)verblijf op de weg, in voertuigen en in kampeermiddelen

Het gebeurt de laatste jaren steeds vaker dat op de openbare weg wordt geslapen, met name door vrachtwagenchauffeurs. Dit kan leiden tot verkeersonveilige situaties, omdat niet alle locaties zich hiervoor lenen. Daarnaast kan dit overlast in de vorm van wildplassen of het dumpen van afval met zich meebrengen. Om dit te voorkomen is per 2020 een verbod opgenomen.

Artikel 2:53
(Vervallen)

Artikel 2:54
(Vervallen)

Artikel 2:55
(Vervallen)

Artikel 2:56
(Vervallen)

Artikel 2:57 Loslopende honden

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

Aan dit artikel ligt in zijn algemeenheid het motief van de voorkoming en bestrijding van overlast ten grondslag.

In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

- de bescherming van de verkeersveiligheid, die door loslopende honden in gevaar kan worden gebracht;
- het voorkomen van beschadiging aan eigendommen van derden;
- het voorkomen van hinder voor voetgangers;
- het bestrijden van verontreiniging (bijvoorbeeld van speelweiden, zandbakken, e.d.);
- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren en wel met name schapen en kippen naar het leven staan.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngedbod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie is in het derde lid een voorziening getroffen.

Het eerste lid, onder c, maakt het mogelijk om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd.

Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kunnen de honden op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) gevangen worden genomen

en overgedragen aan een door het college aangewezen asiel. Dit vindt uiteraard niet plaats wanneer de eigenaar direct te achterhalen is.

Het BW geeft in boek 5 een regeling voor gevonden dieren. De vinder van een hond kan het dier bij de gemeente in bewaring geven. De gemeente moet op basis van Boek 5, artikel 8, derde lid, van het BW vervolgens ten minste twee weken de verzorging van het dier op zich nemen. In de praktijk wordt hieraan meestal vorm gegeven door het dier onder te brengen bij een dierenasiel, waarbij de gemeente de kosten voor het verblijf, de voeding en de verzorging betaalt. Na twee weken is de burgemeester bevoegd het dier te verkopen of weg te geven. Als deze mogelijkheden zijn uitgesloten dan kan de burgemeester het dier laten afmaken. De termijn van twee weken kan worden bekort als de kosten voor de verzorging onevenredig hoog zullen zijn of als het afmaken van het dier om geneeskundige redenen is vereist.

Deze regeling geldt alleen voor gevonden dieren. Wanneer de eigenaar het dier niet is verloren, bijvoorbeeld omdat duidelijk is dat het dier slechts even verwijderd is van eigenaar of erf, is geen sprake van een 'gevonden dier'.

De regeling over het doden van dieren is uitputtend bedoeld. De gemeentelijke wetgever mag derhalve het doden van loslopende honden in het geheel niet regelen.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 20-07-1993, JG 94.0055, AB 1994, 454. Het college dient het onaangeliend zijn van de hond te gedogen in verband met de functie van de hond als signaal- of dovengeleidehond.

Vz. ABRvS 13-12-1996, JG 97.0050. Aanwijzing hondenuitlaatzone. Betrokkenen zijn belanghebbenden, gelet op de geringe afstand tussen de woningen en de uitlaatzone.

Vz. ABRvS 09-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4643. Bij een besluit tot aanwijzing van een hondenuitlaatterrein komt aan het college beleidsvrijheid toe. De rechterlijke toets beperkt zich in deze zaak tot de vraag of het college in redelijkheid de bedoelde locatie als hondenuitlaatterrein heeft kunnen aanwijzen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het aanwijzingsbesluit de rechterlijke toets doorstaat.

Rb. Overijssel 26-01-2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:440. De kantonrechter is van oordeel dat een 'electronisch aangeliende' hond, geen hond is die aangeliend is zoals bedoeld in de APV. Het achterliggende doel van de bepaling, handhaving van de openbare orde, wordt met de Petsafe volstrekt niet gelijkwaardig gediend als met een fysieke aanlijning het geval is.

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden

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

Er zijn verschillende manieren om de overlast van hondenuitwerpselen aan te pakken.

Handhaving vraagt betrapting op heterdaad, de bedoeling van de bepaling is daardoor deels preventief. Het is mogelijk om het bij zich hebben van 'opruimmiddelen' verplicht te stellen, wat uiteraard wel controleerbaar is. Overtreding van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.

Onder een deugdelijk opruimmiddel verstaan wij een middel waarmee uitwerpselen op een hygiënisch verantwoorde wijze opgeraapt en meegenomen kunnen worden. Daarbij kan worden gedacht aan een schep en plastic zak.

In het tweede lid is een uitzondering gemaakt voor de eigenaar of houder van een geleidehond of sociale hulphond.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden

Dit artikel schept voor de burgemeester de mogelijkheid om na een (bijt)incident met een hond dat naar zijn oordeel niet voldoende ernstig is om strafrechtelijk op te treden (wat er doorgaans op neer komt dat de hond in beslag wordt genomen en een gedragstest ondergaat om te bekijken of de hond geresocialiseerd kan worden of moet inslapen), de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven of kort aan te lijnen. Sinds de intrekking van de Regeling agressieve dieren is er in landelijke wetgeving geen definitie van muilkorf meer gegeven, vandaar dat hier een definitie is opgenomen. Overtreding van de gebodsbepaling moet de gemeente vanzelfsprekend strafbaar stellen in artikel 6:1.

Meer informatie over de aanpak van gevaarlijke honden op basis van de huidige wetgeving is te vinden in twee artikelen uit de Gemeentestem: Over honden en brokken: de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten deel I en II, Gst. 2017/79 en 89. In het eerste deel wordt het standpunt ingenomen dat de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet niet de bevoegdheid geeft om de hond te laten inslapen. Ten eerste omdat als een hond in beslag is genomen, deze doorgaans in een opslagplaats buiten de gemeente vertoeft (en zich dus buiten het eigen

gemeentelijke domein bevindt). Ten tweede omdat de lichte bevelsbevoegdheid bedoeld is voor lichte gevallen en het laten inslapen van een hond niet als zodanig kan worden bestempeld.

Op 5 februari 2018 heeft de verantwoordelijke minister voor dierenwelzijn, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over haar beleidsvoornemens met betrekking tot de aanpak van zogenaamde hoog-risicohonden (Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 942). De minister wil samen met gemeenten een totaalpakket aan maatregelen opstellen, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. Eerste onderdeel van dat totaalpakket is dat het CCV een barrièremodel en interventiekompas gaat opstellen, instrumenten om de problematiek en het effect van de maatregelen te analyseren. Verder wil de minister de kennis en kunde van de hondhouder verbeteren; hondenbelangenorganisaties zouden cursussen moeten ontwikkelen. Gemeenten kunnen de hondhouder dan in voorkomend geval naar zo'n cursus sturen. Dit zal niet zozeer op grond van de APV zijn, maar op grond van artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:21 en volgende van de Awb (last onder bestuursdwang/dwangsom), of – als ultimum remedium – in acute situaties op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (bevelsbevoegdheid burgemeester bij acute, concrete (dreigende) verstoring openbare orde). Ook wil de minister dat gemeenten en politie kunnen beschikken over betrouwbare data en dat zij daarom data over bijtincidenten bijhouden. Het gaat hier over een landelijk registratiesysteem en een laagdrempelig meldpunt bij gemeenten, zoals ook opgenomen in de brief van 17 mei 2017 van de staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken II 2016/17, 28 286, nr. 909). De minister wil ook een wetenschappelijk onderbouwde lijst van hoog-risicohonden die gemeenten kunnen gebruiken om in combinatie met binnengekomen signalen via het laagdrempelig meldpunt, problematische hond/eigenaar-combinaties eerder op te sporen en gerichte maatregelen te treffen. Bij genoemde brief van 17 mei 2017 was in bijlage 3 al een lijst opgenomen. Die kunnen gemeenten nu al gebruiken in combinatie met binnengekomen signalen.

De Tweede Kamer heeft op 6 maart 2018 een motie aangenomen waarin hij de regering verzoekt advies in te winnen van de Raad voor Dierenaangelegenheden over de (juridische) mogelijkheid van een fok- en importverbod als sluitstuk van het beleid ten aanzien van hoog-risicohonden (Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 957).

Jurisprudentie

ARRS 05-02-1991, Gst. 1991, 6932, 13. Aanschrijving tot muilkorving van gevaarlijke honden. Politierapport en vonnis kantonrechter voldoende aanleiding voor standpunt dat honden gevaarlijk zijn en de te treffen maatregelen.

Vz. CBb 24-05-1993, AB 1993, 460. Gevecht tussen niet-gemuilkorfde pitbullterriërs en een andere hond, waarbij een hond is overleden en een omwonende is aangevallen. De burgemeester heeft in redelijkheid het zwaarste gewicht kunnen toekennen aan de bescherming van de veiligheid van mens en dier in de gemeente en besloten tot het doden van de pitbulls op grond van artikel 74 van de GWWD.

Pres. Rb. Zwolle 03-0-1995, JG 95.0307, Gst. 1996, 7028. Een soortgelijke casus. Artikel 74 van de GWWD is een speciale bevoegdheid ten opzichte van artikel 172 van de Gemeentewet.

Vz. ABRvS 22-05-2001, KG 2001, 179. Muilkorfgebod op grond van de APV voor Argentijnse Dog na bijtincident met dodelijke afloop voor andere hond. Het college heeft bij het opleggen van een dergelijke maatregel een ruime mate van beoordelingsvrijheid. Niet onevenredig.

ABRvS 02-07-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2380. Het college heeft met het opleggen van een gebod tot kort aanlijnen in combinatie met een muilkorfgebod ter voorkoming van nieuwe bijtincidenten, de grenzen van de hem in dit verband toekomstige beoordelingsvrijheid niet overschreden. Het college heeft in redelijkheid de herdershonden als gevaarlijk kunnen aanmerken en het aanlijn- en muilkorfgebod kunnen opleggen.

ABRvS 02-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689. Bijtincidenten leiden tot maatschappelijke onrust en verstoring van de openbare orde. Burgemeester mocht hond Diesel in beslag nemen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Geen vervolgmaatregelen (euthanaseren, tenzij hond overgedragen aan een ander) op grond van dit artikel mogelijk, nu na inbeslagneming onrust en verstoring openbare orde zich niet meer voordoen.

ABRvS 13-04-2016, ECLI:NL:RVS:2016:984. Het college komt beoordelingsvrijheid toe bij het bepalen of een hond gevaarlijk of hinderlijk is en of in verband daarmee een aanlijn- en muilkorfgebod noodzakelijk is. Aanlijn- en muilkorfgebod terecht opgelegd. Geen grond voor preventieve last onder dwangsom, want er bestaat geen grond voor het oordeel van het college dat appellante zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet aan het voor de hond (een Rottweiler) opgelegde aanlijn- en muilkorfgebod zal houden.

Rb. Zeeland-West-Brabant 30-10-2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:6936 en Rb. Zeeland-West-Brabant 20-12-2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8467. Bijtende hond (Mechelse herder) vormt concreet en actueel gevaar voor de openbare orde. Burgemeester is op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet bevoegd tot in beslag nemen en testen. Aanlijn- en muilkorfgebod niet toereikend.

ABRvS 04-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2689. Het college heeft beoordelingsruimte bij de beoordeling of een hond (Bordeaux dog) gevaarlijk of hinderlijk is als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid, van de APV en beleidsruimte bij zijn beslissing om al dan niet een aanlijngebod op te leggen. College mocht afgaan op een naar aanleiding van een bijtincident door een agent, tevens hondengeleider, opgesteld proces-verbaal van bevindingen om de hond als gevaarlijk aan te merken. Aanlijngebod terecht opgelegd.

ABRvS 28-02-2018, ECLI:NL:RVS:2018:644. In het licht van meerdere incidenten is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot inbeslagname op grond van 172, derde lid, van de Gemeentewet. In haar oordeel betreft de Afdeling dat maatregelen (aanlijn- en muilkorfgebod; voorzieningen treffen op eigen terrein) een nieuw bijtincident niet hebben kunnen voorkomen, de daardoor ontstane onrust in de woonomgeving en dat de burgemeester op grond van het risico-assessment heeft mogen meewegen dat de eigenaresse van de hond in een kinderrijke buurt woont. De annotatoren J.G. Brouwer en A.E. Schilder zijn kritisch over het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid in deze situatie (AB 2019/148). Deze bevoegdheid leent zich volgens hen niet voor inbeslagname van een hond. Zij bepleiten toepassing van de herstelsanctie last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1 van de Awb). Op basis van artikel 5:30, vijfde lid, van de Awb kan de hond in eigendom aan een derde worden overgedragen of worden vernietigd (lees: de hond laten inslapen).

ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2448 (Roosendaal). De burgemeester is niet bevoegd om zijn in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid aan te wenden in een situatie waarin de APV voorziet. Als een aanlijn- of muilkorfgebod kan worden opgelegd om een nieuw bijtincident te voorkomen, kan de burgemeester in redelijkheid niet van deze bevelsbevoegdheid gebruikmaken.

Artikel 2:60
(Vervallen)

Artikel 2:61
(Vervallen)

Artikel 2:62 Loslopend vee

Dit verbod dient mede de verkeersveiligheid. Herhaaldelijk gebeuren er verkeersongelukken doordat een paard, een koe of een ander dier uit het weiland is gebroken en zich op de weg bevindt. De verplichting dit zoveel mogelijk te voorkomen is daarom op haar plaats. Een verbod tot het los laten lopen van honden, dat mede de verkeersveiligheid dient, is opgenomen in artikel 2:57.

Ten slotte wordt nog gewezen op artikel 458 van het WvSr. Daarin wordt het, zonder daartoe gerechtigd te zijn, laten lopen van niet uitvliegend pluimgedierte (o.a. kippen en kalkoenen) in tuinen of op enige grond die bezaaid, bepoot of beplant is, met straf bedreigd.

Artikel 2:63
(Vervallen)

Artikel 2:64
(Vervallen)

Artikel 2:65
(Vervallen)

AFDELING 9. BEPALINGEN TER BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN

Algemeen

De bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente kan een belangrijke aanvulling vormen op het strafrechtelijk optreden.

Het WvSr bevat enkele bepalingen die de bestrijding van heling op het oog hebben. Dat zijn de artikelen 416, 417, 417bis, 417ter, 437, 437bis, 437ter en 437quater. Het binnentreden bij handelaren is – ook zonder dat een strafbaar feit wordt vermoed – te allen tijde mogelijk op basis van artikel 552 van het WvSv.

De in artikel 141 van het WvSv genoemde opsporingsambtenaren hebben om controle uit te oefenen vrije toegang tot alle vestigingen en andere plaatsen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar worden gebruikt. Indien deze plaatsen als woning zijn aan te merken, moet het bepaalde in de Awbi in acht worden genomen. De politie kan voorwerpen in beslag nemen. Op grond

van artikel 142 van het WvSv kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6 'Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen'. Gelet op het karakter van de voorschriften inzake de heling is overigens voor buitengewone opsporingsambtenaren, naast de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 van het WvSv, bij de controle op de naleving van voorschriften inzake de helingbestrijding in het algemeen geen plaats. De in artikel 552 van het WvSv neergelegde binnentredingsbevoegdheid is dan ook alleen verleend aan de algemene opsporingsambtenaren.

Voor de handhaving van de helingbepaling zal er op moeten worden toegezien dat bekend is, welke handelaren zich in de gemeente hebben gevestigd. Aan de verplichting ex artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr om zich schriftelijk aan te melden bij de burgemeester of de door deze aangewezen ambtenaar wordt in de huidige praktijk door veel handelaren niet voldaan. In dat geval zal de burgemeester gebruik moeten maken van de mogelijkheid de hem door artikelen 437 en verder van het WvSr toegekende taken op te dragen aan door hem aan te wijzen ambtenaren.

Door capaciteitsproblemen bij de politie zal het doorgaans niet mogelijk zijn alle handelaren aan een regelmatige controle te onderwerpen. De controle zal zich moeten toespitsen op die branches waarin relatief veel gestolen goederen worden verhandeld en waarin relatief veel notoire helers voorkomen (de antiek, (brom)fiets en autohandel). Ten behoeve van de andere branches zou het college dan vrijstelling kunnen verlenen van de in de gemeentelijke helingvoorschriften opgenomen registratieverplichtingen.

Artikel 2:66 Definitie

Handelaar

Voor de omschrijving van het begrip 'handelaar' verwijst artikel 437, eerste lid, van het WvSr naar de AMvB op grond van dit artikel (Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het WvSr, KB 06-01-1992).

Artikel 1 van dit besluit noemt als handelaren: opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen en foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. Onder 'handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen' worden tevens handelaren in antiek en curiosa verstaan. Daarom hoeven zij niet apart te worden vermeld.

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

De in dit artikel opgenomen verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister vinden hun basis in artikel 2 van de AMvB op grond van artikel 437 van het WvSr. Artikel 437, eerste lid, onder a, van het WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voor handen hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de MvT wordt gezegd dat de administratieplicht alleen zinvol is als het om dit soort goederen gaat, omdat dan de kans bestaat dat zij van misdrijf afkomstig zijn.

In artikel 2 van eerdergenoemde AMvB worden regels gegeven betreffende de wijze van aantekening houden. Zo is bepaald dat de registerplichtige handelaar een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register houdt en daarin onverwijld de vereiste gegevens vermeldt: het zogenaamde 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 en tweede lid

Hier is een algemene verplichting opgenomen om een verkoopregister bij te houden ('alle' goederen). Aangezien het meestal zal gaan om bepaalde goederen als fietsen, auto's of antiek, is in het tweede lid een vrijstellingsbepaling toegevoegd.

Derde lid

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

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

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

Onder a, ten eerste

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

Onder a, ten tweede en derde

Als zich wijzigingen in het adres of beroep van de handelaar voordoen, dient de burgemeester hiervan in kennis te worden gesteld. De politie kan hierdoor de registratie van de handelaren actueel houden.

Onder a, ten vierde

Hier spelen onder meer de omstandigheden waaronder het goed aan de handelaar wordt aangeboden en diens wetenschap zelf een rol. De inhoud van deze bepaling ligt dicht tegen die van artikel 437bis, eerste lid, van het WvSr aan. Hier is het echter de ondernemer die het initiatief moet nemen. Deze bepaling kan niet in strijd worden geacht met artikelen 160 en 161 van het WvSv.

Onder b

In artikel 437, eerste lid, onder c, van het WvSr wordt aan de daartoe aangewezen ambtenaar de bevoegdheid gegeven om inzage te hebben in het inkoopregister. De bevoegdheid tot inzage in het verkoopregister is niet aangegeven in het WvSr, zodat een regeling in de APV noodzakelijk is. Door de bevoegdheid tot inzage van het verkoopregister bij de daartoe aangewezen ambtenaar te leggen, kan deze ambtenaar zowel het inkoop als het verkoopregister inzien.

Onder d

Bij een regeling tot effectieve helingbestrijding mag een bepaling betreffende de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Artikel 2:68, onder d, voorziet hierin.

De bepaling sluit nauw aan op hetgeen bepaald is in artikel 437, eerste lid, onder d en f, van het WvSr. Daar is de handelaar of een voor hem handelend persoon die in strijd met een schriftelijke last van de burgemeester (of een vanwege hem gegeven last) bepaalde goederen vervreemdt, of niet in bewaring geeft, of die niet voldoet aan de daarbij gegeven aanwijzingen, strafbaar gesteld. In onderdeel d is gekozen voor een termijn van drie dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

Artikel 2:69

(Vervallen)

Artikel 2:70

(Vervallen)

AFDELING 10. CONSUMENTENVUURWERK EN CARBID

Artikel 2:71 Definitie

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

Definitie consumentenvuurwerk

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

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

Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van vuurwerk tijdens verkoopdagen

Verkoopvergunning consumentenvuurwerk

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

- Een verbod om consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen aan een particulier (artikel 2.3.2, eerste lid).

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

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

Koopzondag

In artikel 2.3.2 van het Vuurwerkbesluit wordt de koopzondag uitdrukkelijk uitgesloten als verkoopdag. Consumentenvuurwerk mag niet op zondag worden verkocht. Het verbod geldt ook in die gevallen waarin de binnen de wettelijke termijn vallende zondag door de gemeente is aangewezen als zondag waarop winkels open mogen zijn.

Tweede lid

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

Jurisprudentie

ABRvS 14-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7942. Geweigerde vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor opslag en verkoop van consumentenvuurwerk. De Afdeling oordeelt: "In beginsel kan ervan worden uitgegaan dat indien wordt voldaan aan de van toepassing zijnde regels van het Vuurwerkbesluit, de veiligheid in voldoende mate gewaarborgd is."

Rb. Utrecht 28-12-2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AR8268. "Gelet op de inhoud van het Vuurwerkbesluit, het uitwerkingsniveau van de daarin opgenomen regeling voor de gehele vuurwerkketen en de toelichting op dit besluit, is de voorzieningenrechter vooralsnog van oordeel dat dit besluit een uitputtende regeling bevat ten aanzien van de veiligheidsaspecten verbonden aan vuurwerk, die geen mogelijkheid biedt aan gemeentebesturen de (veiligheids)voorschriften die in die regeling zijn opgenomen aan te vullen respectievelijk verder aan te scherpen zoals in het onderhavige geval is gebeurd in de APV en voornoemde beleidsnotitie." De voorzieningenrechter verwijst hierbij naar ABRvS 14-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7942. De bepaling in de APV, voor zover het betreft de weigeringsgrond in het belang van de veiligheid, is vanwege strijdigheid met het Vuurwerkbesluit onverbindend. De verkoopvergunning is in het belang van de veiligheid geweigerd en niet is gebleken dat een van de andere weigeringsgronden in de APV aan de orde is, te weten het belang van de openbare orde en de voorkoming of beperking van overlast. Op grond hiervan en gelet op het feit dat verzoeker voldoet aan de wettelijke eisen in het Vuurwerkbesluit ten aanzien van de opslag van vuurwerk, ziet de voorzieningenrechter aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening dat verzoeker dient te worden behandeld als ware hij in het bezit van een vergunning voor de verkoop van consumentenvuurwerk zoals bedoeld in de APV, met inbegrip van de daaraan normaliter te verbinden voorschriften.

Rb. Alkmaar 27-11-2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BG7941. "Voor zover verweerder met het spreidingsbeleid (kennelijk) heeft beoogd de openbare orde te dienen door het voorkomen en beperken van overlast door het vergroten van de veiligheid van omwonenden, overweegt de voorzieningenrechter dat het Vuurwerkbesluit hierin uitputtend voorziet. Voor zover verweerder heeft beoogd overlast in de zin van aantasting van de openbare orde te voorkomen en te beperken, stelt de voorzieningenrechter vast dat, hetgeen tussen partijen ook niet in geschil is, in het onderhavige geval van overlast voor omwonenden als gevolg van de verkoop van vuurwerk door verzoeker in het verleden nooit gebleken. (...) Het onderhavige vuurwerkverkooppunt is op grond van het vigerend bestemmingsplan toegestaan. Zoals hiervoor is overwogen is de keuze om te komen tot een gewijzigde planologische situatie voorbehouden

aan de bestemmingsplanwetgever. Voor zover sprake is van overlast veroorzaakt door derden als gevolg van het afsteken van vuurwerk, is de voorzieningenrechter van oordeel dat verweerder tegen die derden handhavend zal moeten optreden. Dit is geen openbare orde-belang dat bij de beoordeling van de door verzoeker gevraagde verkoopvergunning kan worden betrokken.”

Rb. Midden-Nederland 20-12-2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7372. Verzoek om de werking van de verkoopvergunning die is verleend voor een verkooppunt voor consumentenvuurwerk te schorsen voor de duur van de bezwaarprocedure. De voorzieningenrechter wijst het verzoek af. Dat een van de weigeringsgronden zoals genoemd in de Algemene plaatselijke verordening zich voordoet is niet gebleken.

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

In het Vuurwerkbesluit (artikel 2.3.6) is bepaald dat het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daarop volgende jaar. Het afsteken van consumentenvuurwerk wordt op dit tijdstip toelaatbaar geacht vanwege de koppeling van het vuurwerkgebruik aan de feestelijkheden rond de jaarwisseling en de inbedding daarvan in de Nederlandse volkscultuur.

Toch kunnen er, ondanks dat dit alleen op oudejaarsdag is toegelaten, plaatsen zijn waar het afsteken van consumentenvuurwerk te allen tijde onwenselijk moet worden geacht (bijvoorbeeld bij ziekenhuizen, bejaardentehuizen, huizen met rieten daken endierenasiels en in winkelstraten). Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk altijd verboden is.

Het tweede lid maakt het mogelijk om op te treden tegen het afsteken van consumentenvuurwerk in bijvoorbeeld een promenade, een passage, een portiek of een volksverzameling.

Jurisprudentie

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

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

Artikel 2:73a Carbid schieten

Er is geen landelijke regelgeving met betrekking tot carbid schieten. Hieruit volgt dat in de gemeentelijke verordeningen regels kunnen worden gesteld. Door de toenemende populariteit van carbid schieten en het historisch erfgoed van carbid schieten in de gemeente, is het nodig om hiervoor iets te regelen zodat de openbare orde en veiligheid niet in het geding komt. Door het invoeren van een meldingsplicht worden regels gesteld om overlast voor omwonenden te voorkomen en om de veiligheid van omwonenden, omstanders en carbid-schietsters te waarborgen.

Handhavers (w.o. politie) hebben hiermee een handvat om op te treden tegen overlast voor de woonomgeving wanneer geschoten wordt zonder dat aan de bepalingen in artikel 2.73.A is voldaan. De organisator van het carbid schieten moet voorafgaand een schriftelijke melding.

De gemeenteraad geeft het college de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid en/of bescherming van woon-/leefklimaat ter plaatse.

AFDELING 11. DRUGSOVERLAST

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Afbakening met de Opiumwet

Om niet in de sfeer van de Opiumwet te treden is de passage “onverminderd het bepaalde in de Opiumwet” opgenomen. De Opiumwet is een strafrechtelijk instrument waarin onder meer de verbodsbepalingen staan van middelen die worden genoemd op lijst I (‘harddrugs’) en II (‘softdrugs’) die behoren bij deze wet. Zo wordt verboden deze middelen te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. Om hiertegen te kunnen optreden is het noodzakelijk in de APV een artikel op te nemen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft.

Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid

Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen, die tot doel heeft het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten. In de praktijk gaat het met name om harddrugs. In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars ('drugrunners') strafbaar gesteld. Het 'kennelijke doel' kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, enzovoorts.

Jurisprudentie

HR 17-11-1992, NJ 1993, 409. Doel van het Amsterdamse verbod op drugshandel op of aan de openbare weg in de APV is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en strafbare feiten. De bepaling heeft derhalve betrekking op andere gedragingen dan strafbaar gesteld in de Opiumwet.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

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

AFDELING 12. BIJZONDERE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding

Artikel 2:75 is gebaseerd op artikel 154a van de Gemeentewet. Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om bij grootschalige ordeverstoringen groepen ordeverstoorders maximaal 12 uur op te houden op een door de burgemeester aangewezen plaats. Het vervoer naar de plaats van ophouding is hieronder begrepen. Bij grootschalige ordeverstoringen moet gedacht worden aan situaties als risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen. De toepassing van het bestuursrechtelijke instrument bestuurlijke ophouding vereist een grondslag in een verordening waarin de raad de burgemeester de bevoegdheid geeft om bij groepsgewijze niet-naleving van specifieke voorschriften bestuurlijk op te houden. Artikel 2:75 voorziet hierin.

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

De bepaling spreekt overeenkomstig de wet van "door hem (de burgemeester) aangewezen groepen". Dit verplicht de burgemeester concreet de groep te benoemen waarop bestuurlijke ophouding wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de formulering "degenen die zich door kleding, uitrusting of gedraging manifesteren als supporter van ... of deelnemer aan de actie tegen ...". Verder kan de groep nader worden aangeduid door de plaats aan te geven waar de groep zich bevond op het moment dat het besluit tot ophouding werd genomen, de handelingen die de leden van de groep op dat moment verrichtten, de grootte van de groep of door vermelding van de taal, herkomst of nationaliteit van de leden van de groep.

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

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden

Op grond van artikel 151b van de Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om gebieden aan te wijzen, waarin de officier van justitie de controlebevoegdheden, genoemd in de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie, kan uitoefenen. Het gaat om de controlebevoegdheden om binnen het aangewezen gebied:

- vervoermiddelen te onderzoeken;
- een ieders kleding te onderzoeken;
- te vorderen dat verpakkingen die men bij zich draagt, worden geopend.

De burgemeester kan een gebied aanwijzen als uit feiten of omstandigheden blijkt dat sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Voordat de burgemeester een gebied aanwijst, overlegt hij hierover in de lokale gezagsdriehoek met de officier van justitie en de korpschef. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
- zorgvuldige afweging van het objectieve en subjectieve veiligheidsbelang en het individuele belang van de burgers (privacy);
- subsidiariteit en proportionaliteit;
- breder handhavingbeleid in het beoogd gebied ter vergroting van leefbaarheid en veiligheid.

Jurisprudentie

Hof Amsterdam 23-09-2005, ECLI:NL:GHAMS:2005:AU3200. De in artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid kan slechts binnen strikte grenzen op grond van een deugdelijke motivering worden uitgeoefend.

ABRvS 09-03-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9248. Appellante woont of werkt niet in het aangewezen veiligheidsrisicogebied, noch exploiteert ze daar een bedrijf. Ook anderszins is zij niet genoopt daar duurzaam op gezette tijden te verblijven. Evenmin is zij gerechtigde ten aanzien van onroerend goed in het gebied. Appellante heeft daarom geen bijzonder individueel belang bij het aanwijzingsbesluit. Dat zij al jarenlang in de gemeente woont en gewend was in het aangewezen gebied uit te gaan en vrienden en familie te bezoeken, is ontoereikend voor het oordeel dat zij zich in voldoende mate van anderen onderscheidt, gelet ook op de dagen en tijdstippen waarop de aanwijzing van kracht was.

ABRvS 09-11-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839. Op grond van de omstandigheid dat wederpartij's woning zich in het aangewezen veiligheidsrisicogebied bevindt, is wederpartij belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het aanwijzingsbesluit. De Afdeling stelt voorop dat de burgemeester bij het nemen van een aanwijzingsbesluit een ruime beoordelingsmarge toekomt (noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets).

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

Eerste lid

Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De raad kan daarbij bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de inzet van camera's ten hoogste mag geschieden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot de inzet van camera's met democratische waarborgen omkleed.

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Awb voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

Niet alleen toezicht met vaste camera's is mogelijk, maar ook met mobiele camera's. De reden is met name dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat bleken bij het bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme. In de MvT bij de wijziging van de Gemeentewet waarmee dit mogelijk werd (Kamerstukken II 2012/13, 33 582, nr. 3) geeft de regering aan dat uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de bestuurlijke, justitiële en 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 van de Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

Kenbaarheid

In artikel 151c, vierde lid, van de Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied sprake is van cameratoezicht, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden. In artikel 441b van het WvSr is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld. De straf kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden inhouden of een geldboete van € 4.500.

Tweede lid

De raad heeft op grond van artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.

Artikel 2:78 Gebiedsontzegging

Inleiding

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

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

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

De gebiedsontzegging wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare ordeverstoringen handelingen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. Voor het toepassen van een openbare ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moet zijn voldaan aan het situatievereiste, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken. Daarnaast moet ook voldaan zijn aan het doelcriterium: de maatregel moet zijn gericht op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan. Het toepassen van de bevoegdheid kan alleen ten tijde van een (dreigende) ordeverstoring. De duur

van deze concrete maatregel moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde. Hierdoor kan de duur van de maatregel niet onevenredig lang zijn. Doorgaans is daarom ook sprake van een trapsgewijze opbouw.

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

Eerste lid

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

Jurisprudentie

HR 10-12-2013, ECLI:NL:HR:2013:1742. Artikel 184 van het WvSr, “krachtens wettelijk voorschrift”. Artikelen 172 en 177 van de Gemeentewet, artikelen 2.8 en 2.9.1 van de APV Amsterdam 2008, Mandaatbesluit verwijderingsbevelen burgemeester Amsterdam d.d. 31 oktober 2008. Het hof heeft met juistheid vastgesteld dat artikel 2.9 van de APV niet uitdrukkelijk inhoudt dat de burgemeester gerechtigd is tot het geven van een bevel als waarvan te dezen sprake is. Ingevolge artikel 172 derde lid, van de Gemeentewet is de burgemeester evenwel bevoegd aan personen bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Een zodanig bevel is aan te merken als een wettelijk voorschrift in materiële zin. De burgemeester kan bij de uitvoering van deze

bevelsbevoegdheid politieambtenaren betrekken, mits hij daarbij met voldoende nauwkeurigheid aangeeft in welke omstandigheden de politieambtenaren de door hem omschreven handelingen en beslissingen moet nemen. De burgemeester heeft door het uitvoeren van het Mandaatbesluit verwijderingsbevelen kennelijk de hem in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toegekende bevelsbevoegdheid uitgeoefend en gelet op de inhoud van dat besluit daarbij bepaald dat zijn bevel is gegeven voor de in artikel 2.9 van de APV nauwkeurig omschreven gevallen. Het voorgaande brengt mee dat een in overeenstemming met het Mandaatbesluit door een politieambtenaar namens de burgemeester gegeven verwijderingsbevel kan worden aangemerkt als een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel als bedoeld in artikel 184 van het WvSr. Het andersluidende oordeel van het hof is derhalve onjuist.

Conclusie A-G Spronken 07-07-2015, ECLI:NL:PHR:2015:2409, behorend bij HR 17-11-2015, ECLI:NL:HR:2015:3325: "Art. 2:78 Model-APV bevat een uitdrukkelijke bepalingen dat de burgemeester gerechtigd is gebiedsverboden op te leggen, zodat het niet nakomen van een dergelijk bevel voldoet aan de eisen die de Hoge Raad hieraan in het kader van art. 184 Sr in de hiervoor aangehaalde jurisprudentie stelt. Ook de overtreding van de gebiedsverboden die door de burgemeester worden gegeven op grond van art. 172 lid 3 en 172a Gemeentewet vallen onder het bereik van art. 184 Sr. Voor het uitoefenen van de bevoegdheden die zijn toegekend in de Gemeentewet geldt echter een mandaatsverbod ingevolge art. 177 lid 2 Gemeentewet en op dit hsnijvlak van bevoegdheidstoedelingen in APV's en de Gemeentewet doen zich problemen voor."

HOOFDSTUK 3. REGULERING PROSTITUTIE, SEKSBRANCHE EN AANVERWANTE ONDERWERPEN

AFDELING 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 3:1 Afbakening

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

Artikel 3:2 Definities

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

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

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

Overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen zoals de APV), tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester te worden aangemerkt als het 'bevoegde bestuursorgaan' bij de vergunningverlening voor een seksbedrijf. Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemeentewet). In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bijvoorbeeld bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wabo (ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331). In lijn daarmee worden woonboten – voor zover het betreft de uitvoering van dit hoofdstuk – aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Wel is het college ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven [en prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie. Immers, anders dan bijvoorbeeld bij het uitoefenen van een bij verordening toegekende bevelsbevoegdheid, is bij de vergunningverlening (of het aanwijzen van een gebied) niet aan de orde dat zich een feitelijke, concrete en acute ordeverstoring voordoet waartegen onmiddellijk en daadkrachtig moet worden opgetreden. Zou dat wel zo zijn, dan zou overeenkomstig artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet de burgemeester ook ten aanzien van de vergunningverlening voor prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie, als het bevoegde bestuursorgaan aangemerkt dienen

te worden.]. Het college kan zijn bevoegdheid ter zake mandateren aan de burgemeester op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.

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

Voor de definitie van 'exploitant' is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de DHW. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon.

Een seksbedrijf heeft altijd een exploitant. Ook in het geval een prostituee zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten verricht, is er sprake van een seksbedrijf, meer precies: een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen dient de prostituee enerzijds aangemerkt te worden als prostituee, maar anderzijds ook als exploitant. De prostituee/exploitant dient daarmee dus ook te voldoen aan alle eisen die aan de prostituee worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt o.a. dat de prostituee/exploitant minimaal 21 dient te zijn. Vergunningen worden immers geweigerd als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft (artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder d).

In dit hoofdstuk van de APV heeft het begrip 'klant' een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezigen in een seksinrichting die (vooral) 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) prostituté 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 WvSr. Het 'zich beschikbaar stellen' duidt op een structurele situatie, zodat allerlei incidentele seksuele handelingen met een ander niet onder het begrip 'prostitutie' vallen, zelfs niet als 'de ander' een tegenprestatie levert. Bij 'betaling' zal het veelal gaan om een geldbedrag, maar het is daar niet toe beperkt. De betaling geschiedt door of ten behoeve van 'de ander', wat impliceert dat het meewerken aan pornofilms geen prostitutie is in de zin van de APV.

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

Het begrip 'seksbedrijf' duidt op een activiteit of op activiteiten, en dus niet op de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden; daarvoor wordt in de APV de term 'seksinrichting' gebruikt. Binnen de omschrijving valt het gelegenheid geven tot het zich beschikbaar stellen voor het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling (prostitutie), en het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander, zoals 'peepshows' en sekstheaters, maar bijvoorbeeld ook het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks. Daarnaast wordt onder dit begrip ook verstaan het in een seksinrichting tegen betaling aanbieden van erotisch-pornografische vertoningen: de seksbioscopen. Of een activiteit 'bedrijfsmatig' wordt verricht, hangt af van een aantal factoren. Is er personeel in dienst, dan is er zonder meer sprake van een bedrijf. Maar

een individu zonder personeel kan ook een bedrijf zijn in de zin van de APV, en is dan dus vergunningplichtig. Het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken) en de organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod zijn aspecten om te bepalen of er bedrijfsmatig activiteiten worden verricht. Of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zal dus moeten worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie.

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

Er is voor gekozen om een aparte definitie op te nemen voor het begrip 'raamprostitutiebedrijf' omdat dit onderdeel van de prostitutiesector een bijzondere uiterlijke verschijningsvorm en invloed op de omgeving heeft en er daarom sectorspecifieke regels voor de raamprostitutie in dit hoofdstuk zijn opgenomen.

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.

Onder 'werkruimte' wordt verstaan een zelfstandig onderdeel van een seksinrichting waarin de seksuele handelingen met een ander tegen betaling worden verricht. Eén seksinrichting kan één (of natuurlijk geen) werkruimte hebben, of meerdere. Met 'zelfstandig' wordt hier niet bedoeld dat een werkruimte altijd geheel zelfvoorzienend hoeft te zijn; het ziet op de van elkaar te onderscheiden delen van een seksinrichting waarin over het algemeen telkens één prostitutie haar diensten aanbiedt. Een raam (met bijbehorende 'peeskamer') zal veelal een afzonderlijke werkruimte zijn; een deel van een seksinrichting dat apart verhuurd wordt zal veelal een afzonderlijke werkruimte zijn.

AFDELING 2. VERGUNNING SEKSBEDRIJF

Artikel 3:3 Vergunning

Er is voor gekozen om seksbedrijven met een vergunningenstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. De keuze voor een vergunningenstelsel sluit aan bij bestaande structuren. Een uitgangspunt is tevens dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat, de zogeheten kanalisatiegedachte. Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden. Met het oog op een toekomstbestendige uitvoeringspraktijk, die onder meer aansluit bij de Dienstenrichtlijn en de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ van de Europese Unie, is in het tweede lid een zorgplicht voor het bevoegd bestuursorgaan opgenomen. Als er sprake is van de verlening van schaarse vergunningen dan moet het bevoegde bestuursorgaan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. De geëigende weg om uitvoering aan te geven aan deze zorgplicht is dat de bevoegde bestuursorganen in een beleidsregel uiteenzetten hoe zij de selectieprocedure invullen (en hier vervolgens uitvoering aan geven). Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven is bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf weken telt (derde lid). Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd (eveneens derde lid).

Nu de vergunning onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, is het vierde lid opgenomen omdat ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet als uitgangspunt geldt dat een vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer de termijn, waarbinnen het antwoord op de aanvraag moet volgen, verstreken is. Dit is bedoeld als prikkel voor de overheid om tijdig te beslissen, en zorgt ervoor dat burgers en bedrijven geen nadeel ondervinden van een mogelijk te trage besluitvorming. De verwachting bestaat dat de wettelijke termijnen in dit artikel ruim genoeg zijn om tijdig op een aanvraag om een vergunning te besluiten. Zou dat evenwel niet lukken, dan wordt het belang van een daadwerkelijke afweging bij vergunningen als hier aan de orde geacht zwaarder te wegen dan voornoemd uitgangspunt. Dit is in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn: dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde. Wanneer een vergunning van rechtswege ten onrechte is verleend, kan dit namelijk ernstige, onomkeerbare schade voor derden (de menselijke waardigheid van de prostituee, de veiligheid en gezondheid van minderjarigen en kwetsbare volwassenen) tot gevolg hebben. Daarom wordt de *lex silencio positivo* in het vierde lid van toepassing uitgezonderd.

Uit het vijfde lid, volgt dat een vergunning voor ten hoogste één seksinrichting kan gelden. Daarmee is het van belang wat onder 'één seksinrichting' wordt verstaan. Bij voorbaat een sluitende definitie geven zou in de praktijk tot onwenselijke resultaten kunnen leiden; situaties zullen telkens met gezond verstand bezien worden. Daarbij zal blij gegeven moeten worden van enige realiteitszin en aangesloten worden bij de normale perceptie. Het te hanteren uitgangspunt is dat er sprake is van één seksinrichting als het een visueel aaneengesloten eenheid betreft (kan meerdere panden betreffen met meerdere werkruimtes (per pand)) met een homogene functie (uitoefening van een seksbedrijf in enigerlei vorm) die tot de beschikking staat van één exploitant. Als er meerdere exploitanten in één pand zijn gevestigd zal ieder deel waarover één van de exploitanten de beschikking heeft als één afzonderlijke seksinrichting worden gekwalificeerd.

Artikel 3:4
(Vervallen)

Artikel 3:5 Beperking aantal vergunningen
-

Artikel 3:6 Aanvraag

Met dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag om een vergunning geregeld, evenals welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning. Het overleggen van een situatietekening en plattegrond is uiteraard niet nodig als het een vergunning betreft die niet (mede) voor een seksinrichting wordt aangevraagd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks vanuit een locatie die niet voor publiek toegankelijk is; er is dan wel sprake van een seksbedrijf, maar niet van een seksinrichting. Omdat in de toekomst naar verwachting steeds vaker bij indiening sprake zal zijn van digitale documenten, wordt geen specifieke 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 Bibob. 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 Intrekingsgronden

Het eerste lid bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in het tweede lid is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde bestuursorgaan. In de gevallen opgenomen in het tweede lid kan – als

het een tijdelijke en beperkte afwijking van de regels betreft – een vergunning ook worden geschorst, om deze desnoods later – als de reden om tot schorsing over te gaan blijft voortbestaan – alsnog in te trekken. Een geschorste vergunning blijft meetellen bij de beoordeling of het maximum aantal te verlenen vergunningen is bereikt. Buiten op basis van de in dit het tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning bovendien ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Omdat schorsing in die gevallen niet voor de hand ligt, is dat hier verder niet geregeld.

Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden

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

Artikel 3:11 (Vervallen)

AFDELING 3. UITOEFENEN SEKSBEDRIJF

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang

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

Het tweede lid richt zich niet tot de exploitant en beheerder, maar tot de bezoekers van de seksinrichting. Het begrip 'bezoeker' heeft een ruimere betekenis dan het in de APV gehanteerde begrip 'klant'. Een klant is een afnemer van seksuele diensten; onder bezoekers vallen echter bijvoorbeeld ook de aanwezigen in een seksinrichting die (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.

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

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

Artikel 3:13 Adverteren

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

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

Met dit voorschrift wordt o.a. – net als voor de exploitant van een seksbedrijf – een leeftijdseis voor prostituees geïntroduceerd. Hiertoe is besloten vanwege het gegeven dat jonge prostituees met name vatbaar voor en slachtoffer van misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel zijn. Bovendien zijn prostituees van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge prostituees en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikken waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor de prostitutie lager is en bovendien een eventuele gewenste uitstap vergemakkelijkt wordt. Het stellen van een 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.

Nadere toelichting als gekozen wordt voor variant 1

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 vergunningplichtig prostitutiebedrijf en anderzijds als prostituee bij dat bedrijf. Los van de hier gestelde leeftijdseis is dus uitgesloten dat in een dergelijke constructie prostituees legaal aan de slag kunnen; de aanvraag van een exploitant/prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft zal immers geweigerd worden (artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder d).

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

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. De branche zelf, vertegenwoordigd door de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven en de Vereniging Legale Escortbedrijven, heeft aan het opstellen en bijwerken van deze richtlijn bijgedragen. In de richtlijn zijn zogenaamde hygiënenormen, dit zijn de minimale eisen aan een goed hygiënebeleid, opgenomen. Een exploitant van een seksbedrijf zal om te voldoen aan de maatstaven voor een goede hygiëne zich ten minste aan deze normen moeten houden.

Belangrijk doel van goede hygiëne in seksbedrijven is het voorkomen van (seksueel overdraagbare) ziektes. Dat is zowel voor de prostituees als de klanten van belang. Een goede hygiëne zorgt echter ook voor een veilige en prettige werkomgeving. Van de exploitant mag worden verwacht dat hij in het bedrijfsplan daarnaast inzichtelijk maakt hoe hij verder zorgt draagt voor gezonde en veilige werkomstandigheden voor prostituees. Dit is opgenomen in onderdeel in het tweede lid, aanhef en onder a en b. De veiligheid en gezondheid van een prostituee worden ook gediend met aparte garanties voor de kwaliteit van de werkomstandigheden in de werkruimten. Een prostituee moet daar altijd gebruik kunnen maken van een alarm waarmee zij hulp van derden kan invoeren 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 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen' is onder meer onvrijwillige prostitutie te bestrijden. Als een prostituee nauwelijks zelfredzaam is, geen Nederlands of Engels spreekt of bijvoorbeeld niet makkelijk geld kan wisselen, omdat ze niet kan rekenen, is moeilijk voor te stellen dat zij vrijwillig voor de prostitutie heeft gekozen. De exploitant kan zich met eenvoudige middelen hiervan een beeld vormen. In het bedrijfsplan moet worden vastgelegd welke vereisten de exploitant minimaal stelt aan de zelfredzaamheid van de bij hem werkzame prostituees en hoe hij dit controleert (tweede lid, aanhef en onder k). In dat kader is het ook onderdeel van een deugdelijke bedrijfsvoering om als exploitant periodiek een gesprek te voeren en daarbij vooral te letten op signalen

van uitbuiting of onvrijwilligheid. Prostituees moeten in dat kader ook steeds over hun rechten geïnformeerd worden. Het is aan de exploitant om ook informatie van hulpverlenende instanties beschikbaar te stellen (tweede lid, aanhef en onder m). Ook informatie over de mogelijkheden om met het werk als prostituee te stoppen moet door de exploitant beschikbaar worden gesteld (tweede lid, aanhef en onder n).

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

Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf

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

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

Artikel 3:18 Raamprostitutie

Raamprostitutie is – evenals straatprostitutie – gezien de specifieke omstandigheden waaronder prostituees werkzaam zijn in deze sector bij uitstek een vorm van prostitutie die nadere regulering behoeft. Ten aanzien van de raamprostitutie gelden daarom aanvullende eisen. Het is de prostituee verboden die handelingen te verrichten die gewoonlijk worden geassocieerd met raamprostitutie (eerste lid), tenzij de prostituee werkzaam is in een seksinrichting die valt onder een raamprostitutiebedrijf waarvoor een vergunning is verleend (tweede lid). Voor het raamprostitutiebedrijf geldt verder dat er ook voldaan dient te worden aan de regels die gesteld zijn met betrekking tot seksbedrijven in het algemeen en met betrekking tot alle prostitutiebedrijven in het bijzonder.

Artikel 3:19 Straatprostitutie

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

Artikel 3:20 Handhaving straatprostitutie

Het eerste lid heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen gebieden en tijden en geeft – ter handhaving van het verbod daarop – politieambtenaren en toezichthouders de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven.

Het tweede tot en met vierde lid hebben betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen gebieden en tijden. Op grond van het tweede lid kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door politieambtenaren en toezichthouders een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen. Als dit mondelinge bevel tot verwijdering geen soelaas blijkt te bieden, kan naar het middel van de schriftelijke gebiedsontzegging van het derde lid worden gegrepen. Een gebiedsontzegging behelst een bevel om zich na aanzegging door of vanwege de burgemeester niet te bevinden op de aangewezen wegen. Het vierde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met (de noodzaak) zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam en/of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en familielevens. Artikel 172a, achtste en negende lid, van de Gemeentewet, voorzien in tijdelijke ontheffing op aanvraag of wijziging van het bevel ten gunste van de betrokkene als nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Overtreding van bevel tot onmiddellijke verwijdering of een gebiedsontzegging is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het WvSr). Gevolg is dat de overtreder kan worden geconfronteerd met een gevangenisstraf tot drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

AFDELING 4. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten

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

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

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

AFDELING 1. VOORKOMEN OF BEPERKEN GELUIDHINDER EN HINDER DOOR VERLICHTING

Artikel 4:1 Definities

Algemeen

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

Artikel 4:2

(Vervallen)

Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in artikel 2.21 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onder b, kan de raad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop individuele inrichtingen voor incidentele festiviteiten vrijstelling kunnen verkrijgen van de geluidsnormen. Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met levende muziek bij een café, een jubileum, een personeels- of straatfeest of een 'vroege vogels'-toernooi. Meerdaagse festiviteiten zijn denkbaar. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal twaalf dagen of dagdelen per jaar betreft. Het betreft een maximum: de raad heeft de bevoegdheid om, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, in dit artikel het aantal te verlagen. In het onderhavige artikel dient de raad in de verordening te bepalen hoeveel dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente. Het maximum aantal van twaalf dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten is ongewijzigd in vergelijking met het tot 1 januari 2008 geldende Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Wat wel is veranderd, is dat de regeling nu ook geldt voor festiviteiten bij alle andere type A- en B-inrichtingen die onder het Besluit vallen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook detailhandel, kantoren, opslag- en transportbedrijven en metaalektrobedrijven een beroep op deze regeling kunnen doen. De enige uitzonderingen waarvoor de regeling niet geldt, zijn de type C-inrichtingen (dat wil zeggen inrichtingen die vergunningplichtig blijven of vallen onder het Besluit landbouw milieubeheer of Besluit glastuinbouw).

Tweede lid

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

Volgens de toelichting bij het Activiteitenbesluit blijft ook bij gebruik van artikel 3.148, tweede lid, de algemene zorgplicht met betrekking tot lichthinder en duisternis voor de sportinrichtingen gelden, al

is enige mate van hinder is bij incidentele activiteiten aanvaardbaar. De beoordeling of sprake is van onaanvaardbare lichthinder in geval van de viering van een festiviteit is aan het bevoegd gezag.

Zesde tot en met het tiende lid

In tegenstelling tot het oude Besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen biedt het Activiteitenbesluit gemeenten de mogelijkheid om bij of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21. Voor de algemene toelichting over de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij festiviteiten en de toelichting bij het zesde tot en met het tiende lid wordt kortheidshalve verwezen naar bovenstaande toelichting bij artikel 4:2, zesde tot en met het achtste lid. Net als bij de collectieve festiviteiten geldt de regeling voor incidentele festiviteiten voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer in plaats van alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen zoals onder het oude besluit.

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

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

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

Artikel 4:4
(Vervallen)

Artikel 4:5
(Vervallen)

Artikel 4:6 Overige geluidhinder

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

De provinciale milieuverordening is toegevoegd aan dit lid. In een provinciale milieuverordening kunnen namelijk zogenaamde milieubeschermingsgebieden worden aangewezen, waaronder stiltegebieden. Voor deze stiltegebieden kunnen bij provinciale milieuverordening regels over het voorkomen en beperken van geluidhinder worden gesteld, waaronder verbodsbepalingen. De provinciale milieuverordening gaat in dit geval voor de gemeentelijke verordening.

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet. Zie uitgebreid daarover onder het kopje Afbakeningsbepalingen in de Algemene Toelichting.

Artikel 4:6 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:

- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally, enzovoort;
- het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen;
- het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen, enzovoort;
- overige handelingen waardoor geluidoverlast ontstaat.

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

AFDELING 2. BODEM-, WEG- EN MILIEUVERONTREINIGING

Algemeen

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

Artikel 4:7 (Vervallen)

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen

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

Artikel 4:9 Ballonnen oplaten

In 2020 is een verbod op het laten opstijgen van ballonnen toegevoegd aan de APV. Doel van het verbod is het voorkomen van (zwerf)afval, dat schadelijk kan zijn voor flora en fauna. Daarnaast zorgen door hete lucht voortgedreven (wens)ballonnen, zeker in periodes van droogte, voor brandgevaar.

Eerste lid

In het eerste lid is het verbod opgenomen. Dit verbod geldt alleen voor ballonnen die voldoen aan de definitie voor "ballon" uit artikel 4:1 van deze verordening. Daarnaast geldt het verbod voor het oplaten van deze ballonnen. Als de ballonnen met een kabel of touw bevestigd zijn, waardoor ze niet de lucht in gaan, geldt het verbod niet.

Tweede lid

In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen om van het verbod ontheffing te verlenen. De ontheffing kan worden geweigerd op basis van de algemene weigeringsgronden in artikel 1:8, eerste lid, van de Apv. De ontheffing kan ook worden geweigerd als de aanvraag daarvoor niet tijdig wordt ingediend, conform het tweede lid van artikel 1:8.

Derde lid

In het derde lid is aangegeven wanneer het verbod niet geldt. Dan is dus geen ontheffing nodig. Er wordt een uitzondering gemaakt voor luchtvaartuigen zoals bemande heteluchtballonnen. Deze ballonnen zorgen niet voor afval (zij worden immers hergebruikt) en vormen geen brandgevaar omdat ze zijn bemand. Verder geldt het verbod ook niet voor ballonnen die worden gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet worden gedacht aan ballonnen, waaraan meetapparatuur wordt bevestigd voor het meten van luchtkwaliteit, luchtsnelheid, temperatuur, luchtvochtigheid, luchtdruk e.d.. Deze ballonnen vormen eveneens geen brandgevaar, aangezien dit soort ballonnen wordt gas wordt voortgestuwd. Een deel van dergelijke ballonnen wordt bovendien, gezien de waarde van de aan de ballon bevestigde apparatuur, teruggehaald. Een verbod op het oplaten van dergelijke ballonnen wordt, mede gelet op de relatief kleine schaal waarop zij worden losgelaten en het belang dat met deze ballonnen wordt gediend, niet wenselijk en redelijk geacht.

AFDELING 3. HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN

Algemeen

Een algemeen kapverbod geeft de gemeente onnodig veel werk omdat er in praktijk meer dan 90% van de aanvragen om kapvergunning wordt verleend. Ook voor de burger is een algemeen kapverbod belastend. In verband met deregulering is daarom in 2007 gekozen voor het uitgangspunt dat in beginsel geen kapvergunning vereist is voor het vellen van een boom, tenzij deze vermeld staat op de door de gemeente opgestelde en vastgestelde bomenlijst.

Van belang is om bij de aanvrager onder de aandacht te brengen dat (ook) een vergunning nodig kan zijn op grond van de Wet natuurbescherming. Met name de vogels in de bomen dienen te worden beschermd. Het aanhaken bij de omgevingsvergunning is geregeld in artikel 2.2aa, onder b, van het Bor. Het betreft een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo. De toestemmingen haken aan bij de omgevingsvergunning als er sprake is van een samenloop met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist (artikel 2.2aa, onder a, van het Bor. Ten slotte: deze bepalingen zijn bedoeld om toe te zien op het onderhoud en bewaren van het (openbare) groen. Hoe dat eruit ziet en wat daarbij de meest geschikte methode is, kan zeer lokaal bepaald zijn en daarom per gemeente sterk verschillen. Dat blijkt ook in de praktijk: waar veel bepalingen uit de model-APV door de meeste gemeenten worden overgenomen, bestaat bij dit artikel een grote lokale diversiteit. De VNG wijst er daarom ten overvloede op dat deze bepalingen onderdeel zijn van de model-APV en geen blauwdruk vormen voor iedere gemeente.

Artikel 4:10 Definities

Bij de deregulering in 2007 zijn veel definities vervallen. De definities voor houtopstand, hakhout en vellen zijn ongewijzigd overgenomen.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

In deze bepaling wordt het belangrijkste element geïntroduceerd: de bomenlijst.

Het vaststellen en actualiseren van een bomenlijst sinds de APV 2020 het college in een apart besluit.

Wabo

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

In de Mor zijn indieningsvereisten voor de aanvraag van een omgevingsvergunning opgenomen. Naast een aantal algemene indieningsvereisten (zie daarvoor de toelichting bij artikel 1:2) zijn er in artikel 7.5 van de Mor nog een aantal speciale indieningsvereisten voor het vellen van houtopstanden opgenomen. Dit artikel 7:5 luidt als volgt:

1. In of bij de aanvraag om een vergunning voor een activiteit, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de wet, identificeert de aanvrager op de aanduiding als bedoeld in artikel 1.3, tweede lid, van deze regeling iedere houtopstand waarop de aanvraag betrekking heeft met een nummer.
2. In of bij de aanvraag, als bedoeld in het eerste lid, vermeldt de aanvrager per genummerde houtopstand:
 - a. de soort houtopstand;
 - b. de locatie van de houtopstand op het voor-, zij- dan wel achtererf;
 - c. de diameter in centimeters, gemeten op 1,30 meter vanaf het maaiveld;
 - d. de mogelijkheid tot herbeplanten, alsmede het eventuele voornemen om op een daarbij te vermelden locatie tot herbeplanten van een daarbij te vermelden aantal soorten over te gaan.

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

Vierde lid

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

Jurisprudentie

ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2197. In deze casus was sprake van weigering van een kapvergunning op grond van de lokale Bomenverordening. De eigenaar van het naburige erf had echter gevorderd dat de boom verwijderd moest worden op grond van artikel 5:42 van het BW (boom stond

te dicht op de perceelgrens). De Afdeling oordeelde – kort samengevat – dat de vergunning niet geweigerd had mogen worden omdat er in casu strijd was met hogere regelgeving, namelijk 5:42 van het BW. Voor een weigering van de vergunning op basis van een belangenafweging is daardoor geen plaats meer; de Bomenverordening werd daarom op dit punt buiten toepassing gelaten. Volgens de Afdeling kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden (vergelijk het vijfde lid).

Artikel 4:11a Voorbescherming

Met dit artikel wordt geregeld dat zowel ambtelijk als op verzoek bomen, bomenstructuren en bomenzones kunnen worden toegevoegd aan de Bomenlijst.

Tweede lid

In het tweede lid van het artikel wordt aangegeven dat het ambtelijk voornemen of verzoek moet worden gemotiveerd, dat wil zeggen dat moet worden aangegeven waarom de desbetreffende boom, bomenstructuur of bomenzone als monumentaal of anderszins waardevol moet worden beschouwd. Het nemen van een dergelijk besluit is een bevoegdheid van het college. Bij de toetsing van het ambtelijk voornemen of verzoek gelden de uitgangspunten, zoals deze zijn geformuleerd in de Bomenlijst, als toetsingskader.

Derde lid

In het derde lid is bepaald dat bomen die zijn aangedragen voor opname in de Bomenlijst niet mogen worden gekapt gedurende de behandeling van het verzoek. Dit om te voorkomen dat de desbetreffende boom/bomen worden gekapt voordat het eventuele besluit om deze bomen op de Bomenlijst te plaatsen is genomen. Op het moment dat het verzoek wordt gedaan zijn de bomen immers niet aangewezen als monumentaal of anderszins waardevol en geldt er op grond van artikel 4:11 van deze verordening geen vergunningplicht voor het kappen.

Artikel 4:11b Herplant-/instandhoudingsplicht

Eerste lid (zelfstandige herplantplicht)

Blijkens de jurisprudentie mag een herplantplicht ook na strafrechtelijk optreden nog worden opgelegd. Voorts mag een herplantplicht inhouden dat er meer bomen of zelfs struiken worden geplant dan er eerst waren. Herstel in de vorige toestand kan ook betekenen het laten uitvoeren van zodanige maatregelen dat de vorige toestand zoveel mogelijk wordt benaderd en indien niet anders mogelijk zelfs pas na verloop van tijd.

Wanneer een herplantplicht alleen maar als vergunningsvoorschrift zou kunnen worden gesteld, dan zou dat betekenen dat iemand aan de oplegging van een herplantplicht kan ontkomen door zonder vergunning te vellen.

De in artikel 4:11b, eerste lid, opgenomen bepaling maakt het mogelijk in zulke gevallen een zelfstandige herplantverplichting te scheppen. Het in het eerste lid opgenomen 'dan wel op andere wijze tenietgegaan' maakt het mogelijk dat het college ook een verplichting tot herplantplicht kan opleggen, als de houtopstand teniet is gegaan door verwaarlozing of door een calamiteit.

Oplegging van een herplantplicht is in beginsel ook denkbaar, als houtopstand teniet is gegaan door een velling ingevolge de Plantenziektenwet of een velling in het kader van een instandhoudingsplicht krachtens artikel 4:11b, derde lid, dan wel op grond van (andere) bepalingen van de APV, bij voorbeeld in verband met de verkeersveiligheid. Gebleken is dat voor het uitvoeren van de herplantplicht soms ook de medewerking van anderen dan de zakelijk gerechtigde noodzakelijk is. Daarom is aansluiting gezocht bij de omschrijving van artikel 14, eerste lid, van de Woningwet: aanschrijvingen kunnen worden gericht tot de eigenaar 'of tot degene die uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is'. Deze toevoeging is ook van belang voor gemeenten waar zich kroondomeinen bevinden. De herplantplicht kan dan worden opgelegd aan degene die 'krachtens enig duurzaam persoonlijk recht' tot het treffen van voorzieningen bevoegd is.

Derde lid (instandhoudingsplicht)

Het derde lid betreft houtopstand die nog wel in leven is, maar waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij binnen afzienbare tijd zal teniet gaan. De gemeente zou in dat geval kunnen wachten totdat de houtopstand geheel teniet is gegaan om dan vervolgens op grond van het eerste lid van artikel 4:11b een herplantplicht op te leggen. Het kan echter voorkomen dat de strekking van de verordening beter gediend is met het behoud van bestaande bomen dan met de vervanging daarvan. Met name valt hierbij te denken aan grote bomen. Deze zijn immers niet of slechts met grote kosten te vervangen, en wat bijvoorbeeld natuur - of landschapswaarde, stads- en dorps-schoon of beeldbepalende waarde betreft, wegen zij op tegen een veelheid van jonge boompjes. Krachtens het derde lid van artikel 4:11b kan de zakelijk gerechtigde worden verplicht tot het in stand houden van dergelijke bomen. Deze verplichting kan inhouden het ongedaan maken of voorkomen, voor zover mogelijk van (dreigende) ernstige beschadiging of aantasting ten gevolge van weersomstandigheden, ziekten, verwaarlozing, vraat door dieren, het weghalen van bosstrooisel, bouw - en sloopwerkzaamheden, het aanleggen van terreinverhardingen, het storten van afval, enz.

Op bouwterreinen is bij voorbeeld het volgende van belang:

1. Verkeer, machines, (bouw)keten, materiaalopslag en het verbranden van afval onder de kroon kunnen een boom ernstig beschadigen of in gevaar brengen.
2. Een hek, dat op tijd is geplaatst, houdt allerlei oorzaken van beschadiging onder de kroon vandaan. Het hek moet ongeveer even ruim om de boom staan als de kroon breed is.
3. Het leggen van rijplaten gaat verdichting van de grond tegen.
4. Afgraven van de bovenste decimeters van de grond ontnemt de boom het meeste voedsel en ook een groot deel van de fijne wortels.
5. Ophogen van de grond, vooral met klei, kan bomen doen verstikken.
6. Bestraten of verharden onder de boom leidt tot een tekort aan lucht en vocht, vooral bij gebruik van beton of asfalt. Eventueel kan worden gewerkt met de minder schadelijke 'groensteen'.
7. Een boom is geen paal. Kabelstroppen om stam of takken of het vast spijkeren van latten geven grote wonden.

8. Beschadigingen en wonden moeten op tijd worden behandeld. De verplichting tot instandhouding behoeft niet te betekenen dat van een boomgroep alle bomen moeten blijven staan. Om besmetting met ziekten te voorkomen kan zo nodig de verplichting worden opgelegd bepaalde bomen te kappen en van het terrein te verwijderen. Bij een sterk verouderd bomenbestand kan het aanbeveling verdienen het bestand te kappen onder het opleggen van een herplantplicht.

De instandhoudingsverplichting mag uiteraard niet leiden tot strijd met verplichtingen krachtens hogere regelingen, zoals bij voorbeeld de Plantenziektenwet. Tegen het opnemen van de gemeentelijke bevoegdheid tot het opleggen van een instandhoudingsplicht kunnen bezwaren worden aangevoerd. De bepaling kan verstrekkende gevolgen hebben en een zware last leggen op de grondeigenaren.

Onderhoudsmaatregelen hoeven zich niet te beperken tot de boom zelf, maar zich ook kunnen uitstrekken tot de omgeving daarvan (weghalen puin of afval bij voorbeeld). De bepaling sluit niet aan bij de Boswet en behoort, zo al nodig, bij de wet in formele zin te worden vastgesteld.

Naar aanleiding van de bezwaren tegen een mogelijke onderhoudsverplichting merken wij op dat er (volgens de VNG) geen formeel-juridische noch inhoudelijke bezwaren zijn tegen het opnemen in een gemeentelijke verordening van een bevoegdheid voor het college tot het opleggen van een instandhoudingsplicht, mits er sprake is van houtopstand die uit een oogpunt van bijvoorbeeld natuur- of landschapswaarde, stads- en dorpschoon of beeldbepalende waarde van grote waarde is. Weliswaar kent de Boswet geen onderhoudsverplichting, maar dat is gelegen in het feit dat deze regeling betrekking heeft op situaties die anders zijn dan de situatie waarvoor de onderhavige bepalingen zijn bedoeld. De Boswet heeft namelijk betrekking op bomen die het bedrijfskapitaal van de bosbouw zijn. De instandhoudingsplicht is bovendien gericht op bijzondere gevallen: het gaat immers om bomen die als waardevol worden beschouwd en er zal ook rekening moeten worden gehouden met de financiële mogelijkheden van betrokkene. De bepaling wordt pas relevant als er sprake is van (dreigende) ernstige beschadiging of aantasting ten gevolge van bij voorbeeld weersomstandigheden, verwaarlozing, vraat door dieren, bouw- en sloopwerkzaamheden, het aanleggen van terreinverhardingen. Helaas komt het voor dat waardevolle bomen verloren gaan door het achterwege blijven van maatregelen die zonder veel moeite en kosten hadden kunnen worden uitgevoerd. Met het opnemen van een mogelijke instandhoudingsplicht wordt voorts voorkomen dat aan het opzettelijk - tot de dood toe - verwaarlozen van bomen eigenlijk niets kan worden gedaan. Een herplant van juist zeer waardevolle bomen kan een kostbare aangelegenheid zijn. Uiteraard dient een bevoegdheid tot het voorschrijven van een instandhoudingsplicht, evenals alle andere overheidsbevoegdheden, te worden uitgeoefend met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals deze bij voorbeeld worden aangeduid in de Algemene wet bestuursrecht. Bij de afweging van belangen omtrent het opleggen van een herplantplicht kunnen ook de financiële belangen van betrokkene een rol spelen. De vraag is of bij het opleggen van de herplantplicht ter bepaling van de omvang en plaats van de zelfstandige herplantplicht ook gebruik kan worden gemaakt van de reeds behandelde methode van boomwaardebepaling. Vooral de boomwaardebepaling op grond van de 'methode-Raad' is in dat verband bekend, en ook door de Afdeling bestuursrechtspraak aanvaardbaar bevonden. De vraag is of dit betekent dat er ook een zelfstandige betalingsverplichting ter uitvoering van de zelfstandige herplantplicht kan worden opgelegd. In de jurisprudentie is deze vraag (nog) niet direct beantwoord, maar volgens de VNG is dit niet mogelijk. Zelfstandige betalingsverplichtingen kunnen slechts worden opgelegd middels een belastingverordening. Voor het totstandbrengen van dergelijke verordeningen gelden bijzondere eisen.

Jurisprudentie

Plaats waar tot herbeplanting moet worden overgegaan moet op een tekening worden aangegeven. ARRS 17-05-1992, JG 92.0458, AB 1992, 600.

Bevel tot strafvervolgning tegen gemeente wegens overtreding van kapverbod. Voorbeeldfunctie van gemeente t.a.v. naleven van eigen verordeningen. Herplantplicht. Hof Leeuwarden 06-06-1995, MenR 1996, 4.

Aan bevoegdheid tot opleggen van herplantplicht kan belang van behoud van landschapsschoon ten grondslag liggen. Rb Roermond, 27-09-1996, JB 1996, 225.

Artikel 4:11c Afstand van de erfgrandslijn

Ingevolge artikel 42 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is het niet geoorloofd om bomen te hebben binnen twee meter van de erfgrenslijn met het buurerf en is het niet geoorloofd om heesters en hagen te hebben binnen een halve meter van de erfgrenslijn. Indien zich binnen de twee meter zone bomen bevinden, zonder dat de buur daarvoor toestemming heeft verleend en zonder dat de buur de aanwezigheid van de bomen krachtens een erfdienstbaarheid dient te dulden, levert de aanwezigheid van de bomen een onrechtmatige toestand op, die op vordering van de buur dient te worden beëindigd indien geen sprake is van verjaring.

Ingevolge het tweede lid van artikel 42 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek kan een verordening een kleinere afstand toelaten. Daarom is artikel 4:11c in de APV opgenomen dat de erfgrensafstand aanzienlijk verkleint. Met "nihil" voor heggen en heesters is bedoeld deze natuurlijke wijze van erfbegrenzing te beschermen en tot de normale standaard te maken. Vele bomen en heesters zullen door deze afstandverkleining beter beschermd, misschien wel gespaard worden. De juridische mogelijkheden voor burenruzies zijn hiermee enigszins verminderd.

Artikel 4:12
(Vervallen)

AFDELING 4. MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST

Artikel 4:13
(Vervallen)

Artikel 4:14
(Vervallen)

Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame

Vanwege de vereenvoudiging van vergunningen en de vermindering van administratieve lasten is in 2007 het oude artikel 4.4.2 ingrijpend herzien. Dat houdt in dat de reclamevergunning geheel is verdwenen en vervangen door een algemene regel die verbiedt om door middel van een reclame het verkeer in gevaar te brengen of hinder dan wel overlast te veroorzaken voor omwonenden.

De gedachte daarachter is dat voor een reclame van enige omvang of betekenis doorgaans een bouwvergunning nodig is, waardoor al aan de welstand kan worden getoetst. Een reclame waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of overlast wordt veroorzaakt voor omwonenden komt relatief zo weinig voor dat het moeilijk valt te rechtvaardigen om voor die gevallen een vergunningplicht voor alle reclames in stand te houden.

Gemeenten waar de ervaring is dat reclame niet of nauwelijks problemen oplevert en via de bouwvergunningen afdoende kan worden geregeld, kunnen het daarbij laten.

Artikel 4:15 is 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.

Wabo

Op een vergunning- en ontheffingsstelsel voor handelsreclame aan gebouwen is de Wabo van toepassing. Omdat een zodanig stelsel in de APV geschrapt is, is daarvoor geen regeling opgenomen.

Afleidende objecten langs snelwegen

Rijkswaterstaat heeft op 21 oktober 2011 het Beleidskader "Beoordeling van Objecten langs Auto(snel)wegen" vastgesteld. De hoofdlijn voor objecten (waaronder reclame) is nu:

- bewegende objecten of beelden zijn niet toegestaan;
- de objecten of beelden mogen niet verblinden (moeten voldoen aan richtlijn lichthinder);
- de objecten of beelden moeten op voldoende afstand van de rijbaan zijn geplaatst.

De APV kan op dit soort objecten van toepassing zijn, namelijk als de grond langs de snelweg valt binnen het begrip 'weg' of binnen de definitie van 'openbare plaats' als genoemd in artikel 1:1 van de APV. In dat geval zal het rijksbeleidskader handvaten kunnen bieden om te bepalen of het object het verkeer in gevaar brengt.

Jurisprudentie

ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127. Artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR zijn alleen in het geding zijn als de verspreiding van reclame zo zeer aan banden zou zijn gelegd dat de vrijheid om reclame te maken zelf zou worden aangetast.

HR 01-04-1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0677. Geen strijd met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR aangezien het verbod bij wet is voorzien en noodzakelijk in een democratische samenleving ter voorkoming van wanordelijkheden en ter bescherming van rechten van derden.

ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0310. Nu in dit geval de Woningwet van toepassing is, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat naast de door hen verleende bouwvergunning voor de oprichting van de reclamezuil niet ook een reclamevergunning als bedoeld in artikel 4.7.2 van de APV is vereist. Zij hebben dan ook terecht het verzoek om toepassing van bestuursdwang ten aanzien van de dubbelzijdige lichtreclamezuil afgewezen.

ABRvS 04-12-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1480. Meer recent in dezelfde zin ABRvS 02-06-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0370. Anders dan het college meent, is het welstandstoezicht in het kader van de Woningwet niet beperkt tot toetsing van bouwkundige elementen.

Artikel 4:16
(Vervallen)

AFDELING 5. KAMPEREN BUITEN KAMPEERTERRAINEN

Algemeen

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

- VNG ledenbrief Lbr. 05/128 van 8 december 2005 (Publicatie over kampeerbeleid na WOR);
- VNG, "Het kampeerbeleid na de Wet op de Openlucht recreatie. Handreiking voor bestuurders en ambtenaren", Groene reeks nummer 129, VNG uitgeverij, Den Haag, 2005;
- VNG ledenbrief Lbr. 07/125 van 15 november 2007 (Wijzigingen model-APV);
- Kenniscentrum Recreatie, "Gemeentelijk kampeerbeleid na intrekking WOR", Kamerstukken II 2009/10, 26 419, nr. 38.

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 kampeerterrainen

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

HOOFDSTUK 5. ANDERE ONDERWERPEN BETREFFENDE DE HUISHOUDING VAN DE GEMEENTE

AFDELING 1. PARKEEREXCESSEN EN STOPVERBOD

Algemeen

Bevoegdheid tot regeling van parkeerexcessen

Sinds de inwerkingtreding van de WVV 1994 kunnen verkeersbesluiten, behalve ten behoeve van de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, hinder of schade dan wel aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer (zie artikel 2, tweede lid, van de WVV 1994).

Op initiatief van de VNG is artikel 2a in de WVV 1994 ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt:

"Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen."

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

Begrippen 'weg', 'voertuig' en 'parkeren'

De begrippen 'weg', 'voertuig' en 'parkeren' zijn in artikel 1:1 omschreven. Daarbij is aansluiting gezocht bij de in de wegenverkeerswetgeving voor deze begrippen gebruikte definities. Uit de verschillende bepalingen in deze afdeling blijkt, of zij al dan niet slechts betrekking hebben op gedragingen op de weg (in de zin van de WVV 1994).

Anders dan het RVV 1990 richten de bepalingen van hoofdstuk 5, afdeling 1, 'Parkeerexcessen' zich ook tot niet-bestuurders die anderszins belanghebbend zijn bij een voertuig (bijvoorbeeld de eigenaar, huurder en opdrachtgever) zodat de zinsnede "het laten stilstaan" een iets ruimere strekking heeft dan in de wegenverkeerswetgeving gebruikelijk is. Die ruimere strekking maakt het mogelijk dat ook de andere belanghebbenden bij het voertuig (dan de bestuurder) kunnen worden aangesproken op niet-naleving van de (parkeer)verboden in deze afdeling.

Begrip 'parkeerexces'

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

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

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad valt op te maken dat in de eerste plaats van een parkeerexces sprake is als het gaat om excessief gebruik van de weg, strijdig met de bestemming die de weg heeft. Wegen zijn – zo lijkt de zienswijze van dit rechtscollege in het kort te kunnen worden weergegeven – in de eerste plaats bestemd om zich daarover te kunnen verplaatsen en daarop tijdelijk een voertuig te kunnen laten staan. Ten aanzien van bepaalde (categorieën van) voertuigen, die de weg in strijd met deze bestemming gebruiken, is het bestuur gerechtigd strengere eisen te stellen en scherpere grenzen te trekken. Daarbij mag het niet te diep ingrijpen in het 'normale' verkeer, en dus ook niet in het 'normale' parkeren. In het 'normale' verkeer voorziet de geldende wettelijke verkeersregeling exclusief, aldus de mening van de Hoge Raad.

Voorts is volgens de Hoge Raad sprake van een parkeerexces ingeval het parkeren op de weg gepaard gaat met ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente, beneming van uitzicht, stankoverlast of gevaar voor de veiligheid van personen. Al deze vormen van excessief, hinderlijk en ontsierend gebruik van de weg kunnen door de gemeentelijke wetgever aan regels worden gebonden. Zie bijvoorbeeld de beide Dordtse arresten van de Hoge Raad: HR 15-06-1971, NJ 1971, 432 en 25-04-1972, NJ 1972, 296.

Plaatsing en rubricering parkeerexcesbepalingen

Gezien de ruime uitleg van het begrip 'parkeerexces' is het niet nodig om een onderscheid te maken tussen twee soorten van excessief gebruik van de weg: gevallen die excessief zijn op grond van een verkeersmotief en die als 'parkeerexcessen' moeten worden gekwalificeerd en gevallen waarin een ander motief (in hoofdzaak) aan het stellen van regels ten grondslag ligt. Er bestaat geen noodzaak deze soorten in aparte verordeningen onder te brengen, een parkeerexcessenverordening respectievelijk de APV.

Daarom zijn de bepalingen in hun geheel ondergebracht in de APV, en wel in hoofdstuk 5 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente'. Plaatsing in dit hoofdstuk verdient de voorkeur boven plaatsing in een ander hoofdstuk, omdat aan deze bepalingen meerdere motieven ten grondslag liggen.

Met het onder één noemer – die van het parkeerexces – brengen van de modelbepalingen blijken de aan de bepalingen ten grondslag liggende motieven niet steeds uit de tekst van de bepalingen. Het is daarom verstandig, dat in de toelichting op de bepalingen deze motieven tot uitdrukking worden gebracht. Zie ook: ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119. Een van de voordelen van deze aanpak is dat artikelen die een zelfde gedraging verbieden, doch op grond van verschillende motieven, in één artikel kunnen worden samengebracht.

In hoofdstuk 5, afdeling 1, 'Parkeerexcessen', is ook een aantal onderwerpen opgenomen, die niet kunnen worden aangeduid als 'parkeerexcessen in eigenlijke zin', waarvan gesproken kan worden als het gaat om gedragingen op de weg in de zin van de WVV 1994. Daar deze voorschriften door het publiek wel als zodanig (zullen) worden ervaren, geeft de VNG er de voorkeur aan ook deze onderwerpen in deze afdeling te regelen. De artikelen 5:2 tot en met 5:5, 5:6, eerste lid, onder a, 5:7, 5:8, tweede lid, en 5:9 hebben slechts op 'echte' parkeerexcessen betrekking. De andere artikelen in deze afdeling – de artikelen 5:6, eerste lid, onder b, en 5:8, eerste lid, – strekken zich ook uit tot gedragingen buiten de weg in de zin van de WVV 1994. Beperking van de hierin neergelegde verbodsbepalingen tot 'op de weg' ligt niet voor de hand, wanneer men let op het motief dat aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Deze bepalingen strekken niet (mede) ter bescherming van verkeersbelangen. Ook artikel 5:11 heeft betrekking op gedragingen buiten de weg ('aantasten van groenvoorzieningen').

Indien aan een bepaling uitsluitend verkeersmotieven ten grondslag liggen, is de werkingssfeer van die bepaling uiteraard beperkt tot de weg (in de zin van de WVV 1994). Zie bijvoorbeeld de artikelen 5:2 en 5:8, tweede lid.

Aan de andere bepalingen liggen behalve verkeersmotieven ook andere motieven ten grondslag.

Vervangende parkeergelegenheid

Complementair aan de vaststelling van parkeerexcesbepalingen zal voor bepaalde categorieën voertuigen – in het bijzonder voor vrachtwagens – de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid moeten worden bezien.

Uitgangspunt dient te zijn dat de desbetreffende ondernemingen in principe zelf hiervoor behoren te zorgen.

Parkeerplaatsen zouden kunnen worden aangeduid met een bord model E4 van bijlage 1 van het RVV 1990.

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

Ontheffingen

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

Overleg met vervoerders(organisaties)

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

Jurisprudentie

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

Artikel 5:1 (Vervallen)

Artikel 5:2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Derde lid, onder a

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

Deze bepaling heeft slechts betrekking op ‘eigenlijke’ parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg in de zin van de WVV 1994. Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg.

De gemeente dient zelf het aantal meters in te vullen, bijvoorbeeld een straal van 25 meter.

Derde lid, onder b

Reparatie- en sloopwerkzaamheden aan op de weg geparkeerde voertuigen in het kader van de uitoefening van een (neven)bedrijf, geven veelal klachten inzake geluidsoverlast en verontreiniging

van de weg; in mindere mate wordt geklaagd over de als gevolg van deze activiteiten verminderde parkeergelegenheid.

Vierde lid

Het verlenen van een ontheffing ingevolge het vierde lid zal in het algemeen op zijn plaats zijn als redelijkerwijs moet worden aanvaard dat de exploitant geen andere mogelijkheden ten dienste staan dan de hem toebehorende of toevertrouwde auto's op de weg te parkeren. Te denken is hierbij aan het geval dat de exploitant van een reeds lang bestaand bedrijf in de feitelijke onmogelijkheid verkeert op eigen terrein of in de nabijheid van zijn bedrijf stallingsruimte te creëren, dan wel daarover op andere wijze de beschikking te krijgen. Aan de ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden, onder meer omtrent de plaats waar en de tijd gedurende welke voertuigen voor de hier aan de orde zijnde doeleinden op de weg mogen worden geplaatst, alsmede ten aanzien van het aantal voertuigen dat ter plaatse door de houder van de ontheffing mag worden geparkeerd.

ARRS 16-08-1988, AB 1989, 373. De Afdeling keurde zelfs de weigering van de gemeente Binnenmaas om ontheffing te verlenen voor het parkeren van meer dan twee auto's bij elkaar goed. Het feit dat het bedrijf ter plaatse was toegestaan deed daaraan niet af. Het behoud van het beperkte aantal parkeerplaatsen in de omgeving van het bedrijf woog zwaarder.

Artikel 5:3 (Vervallen)

Artikel 5:4 (Vervallen)

Artikel 5:5 Voertuigwrakken

Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, inclusief een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt. Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

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

Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen

Eerste lid, aanhef

Met de zinsnede "of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt" is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet 'dagelijks' worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

Eerste lid, onder a

Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie en dergelijke worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens en dergelijke op de weg. Door de bestanddelen "te plaatsen of te hebben" (in plaats van "te parkeren") is de handhaving van deze bepaling eenvoudiger. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje en dergelijke op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen.

Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de openbare weg – vaak juist ook in woonwijken – zou ervoor gekozen kunnen worden om het direct voor de gehele gemeente (of een gedeelte daarvan) van toepassing te verklaren, door te bepalen dat het verboden is de hier bedoelde voertuigen langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen binnen de bebouwde kom op de weg te plaatsen of te hebben,

Eerste lid, onder b

Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans en dergelijke 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.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1 wordt het begrip 'parkeren' zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Jurisprudentie

ARRS 11-03-1993, AB 1993, 553. De Afdeling stelde de gemeente Beverwijk in het gelijk enerzijds in de aanwijzing van een weg waar parkeren van een kampeerwagen langer dan 48 uur niet is toegestaan

en anderzijds in de weigering hiervan ontheffing te verlenen. De verkeersveiligheid en het aanbod van parkeerruimte waren in het geding.

ABRvS 18-04-1997, JG 97.0210. De Afdeling geeft aan dat het college van zijn bevoegdheid om voor een bepaalde locatie te bepalen dat er niet met een kampeerwagen en dergelijke mag worden geparkeerd, slechts gebruik kan maken voor zover het gaat om een locatie die geen 'weg' is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Binnenplein is weg in de zin van de WVV 1994 en valt daarmee niet onder 'aangewezen plaats' uit de APV-bepaling.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen

Eerste lid

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren. Hierbij staat het maken van reclame voorop. Als handelsreclame in de zin van dit artikel wordt niet gezien de vermelding op een voertuig van de naam van het bedrijf waarbij het voertuig in gebruik is en een (korte) aanduiding van de goederen of diensten die dat bedrijf pleegt aan te bieden. Deze voertuigen worden immers niet primair gebruikt "met het kennelijke doel om daarmee handelsreclame te maken", maar vooral als vervoersmiddel. Het excessieve is primair gelegen in het in relatie tussen het tekort aan parkeerruimte en het niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Dit doel kan reeds met één voertuig worden bereikt. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

In deze bepaling gaat het om een 'eigenlijk' parkeerexces, hetwelk veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994. Het hebben van handelsreclame op of aan onroerend goed op een vanaf de weg zichtbare plaats is geregeld in artikel 4:15.

Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame (commerciële reclame). Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat de gemeentelijke wetgever in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen. Voor wat betreft de relatie met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR wordt verwezen naar ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127.

Jurisprudentie

ABRvS 01-08-1994, JG 95.0245. De Afdeling acht het beleid van het college van Zierikzee geen ontheffingen te verlenen voor het parkeren van reclamevoertuigen binnen de bebouwde kom en de daaropvolgende bestuursdwangaanschrijving aanvaardbaar. De bescherming van het uiterlijk aanzien (beschermd stadsgezicht) speelt een belangrijke rol.

ABRvS 05-12-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE0637. De Afdeling meent dat het college van Groningen terecht een dwangsomanschrijving heeft doen uitgaan tegen een voor een winkel geplaatste riksja, waarmee handelsreclame werd gemaakt. Voor de toepassing van deze bepaling is de aanwezigheid van een verkeersgevaarlijke situatie niet vereist.

Artikel 5:8 Grote voertuigen

Algemeen

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

Eerste lid

Deze bepaling beoogt aan de gemeentebesturen mogelijkheden te verschaffen om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen tegen te gaan. Het doen of laten staan van grote voertuigen kan immers op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. Bijvoorbeeld vrachtauto's,

aanhangwagens, kermiswagens en reclameauto's kunnen op dergelijke plaatsen een zeer storend element vormen. Het zijn deze situaties waarop deze bepaling het oog heeft. Gezien het motief van deze bepaling heeft zij ook betrekking op het parkeren van grote voertuigen buiten de weg. In zoverre heeft deze bepaling dus niet enkel betrekking op 'eigenlijke' parkeerexcessen. Wat het motief bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente betreft, dient er op te worden gewezen, dat het niet noodzakelijkerwijs behoeft te gaan om (het parkeren op of bij) plaatsen, die uit een oogpunt van stadsschoon of karakteristiek een bijzondere betekenis hebben, wil er sprake kunnen zijn van een 'parkeerexces'.

Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de bevoegdheid van het gemeentebestuur ter zake zeer ruim. Het is met name niet vereist dat de bij openbare kennisgeving aangewezen plaatsen voldoen aan aanmerkelijke eisen van schoonheid en karakteristiek. In dit verband moge tevens worden gewezen op de subjectieve redactie van de onderhavige bepaling.

Niet apart zijn vermeld de oplegger en de aanhangwagen. Het hier gestelde verbod zou dan immers zelfs gelden voor het kleinste aanhangwagentje. Primair ware hier echter te reguleren het parkeren van grote voertuigen.

Bij de aanwijzing van plaatsen waar volgens besluit van het college grote voertuigen met het oog op de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente niet mogen worden geparkeerd, zal eventueel rekening moeten worden gehouden met een provinciale verordening die – geheel of gedeeltelijk – hetzelfde terrein uit hoofde van hetzelfde motief bestrijkt, bijvoorbeeld een verordening bescherming landschapsschoon.

Binnen de verboden zones zullen in ieder geval uitzonderingen moeten worden gemaakt ten behoeve van autobussen in lijndienst.

Een speciaal probleem wordt gevormd door de vraag: hoe wordt dit verbod onder de aandacht van belanghebbenden gebracht? Het is in ieder geval gewenst, dat de in de gemeente gevestigde ondernemingen door de gemeente in kennis worden gesteld van dit verbod. In veel gemeenten wordt een systeem toegepast, waarbij langs de naar de gemeente leidende wegen door middel van aanwijzingsborden kenbaar wordt gemaakt, dat binnen de (bebouwde kom van de) gemeente het parkeren van grote voertuigen slechts is toegestaan op de als zodanig aangeduide parkeergelegenheden.

Tweede lid

De werking van het in het eerste lid gestelde verbod is ingevolge dit lid beperkt tot de avond en de nacht, alsmede het weekeinde en de doordeweekse feestdagen. Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook gedurende de werkdag te verbieden. Dit zou de belangen van met name handel en industrie te zeer schaden.

Jurisprudentie

Vz. AGRS 27-04-1993, B03.93.0018. De instelling van een parkeerverbod voor grote voertuigen dient of te gebeuren op basis van de APV of op basis van een verkeersbesluit (Wegenverkeerswetgeving). Een combinatie hiervan is niet mogelijk. Zie

Vz. ARRS 18-12-1992, S03.92.4266 en Vz. ARRS 16-09-1993, S03.93.3369.

Ontheffingenbeleid van gemeenten Grave en Stad Delden, waarbij geen ontheffingen worden verleend voor het parkeren van grote voertuigen in een woonbuurt, wordt door de Voorzitter van de ARRS als niet onredelijk aangemerkt.

ARRS 04-05-1993, JG 93.0353. De weigering een ontheffing te verlenen voor het parkeren van een groot voertuig wordt vernietigd, omdat er geen sprake is van een hoge parkeerdruk ter plaatse, zoals werd aangevoerd.

ARRS 03-06-1991, JG 92.0301. Bij een verzoek om bestuursdwang in geval van het parkeren van een groot voertuig, waarbij het uiterlijk aanzien in het geding is, dient het college een goede belangenafweging te maken tussen enerzijds de redelijke eisen van welstand en anderzijds de belangen van de eigenaar van het voertuig. De belangenafweging acht de Afdeling niet onredelijk.

ABRvS 15-05-2001, 200002098/1. Wanneer (nagenoeg) de gehele bebouwde kom wordt aangewezen als gebied waar geen vrachtwagens mogen worden geparkeerd, dient het college zich ervan te vergewissen dat geschikte alternatieve parkeergelegenheid aanwezig is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de geparkeerde vrachtwagens.

Artikel 5:9 (Vervallen)

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

Het college kan als wegbeheerder door middel van een verkeersbesluit parkeer- of stopverboden voor de weg instellen (artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVV 1994). Onder 'weg' vallen ook de tot de weg behorende paden, bermen en zijkanten (artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVV 1994). In de APV

wordt deze definitie van 'weg' gevolgd (artikel 1:1). Een verkeersbesluit is een besluit om een bepaald verkeersteken te plaatsen, te wijzigen of in te trekken of een bepaalde fysieke maatregel te treffen. Het is verplicht gebruik te maken van de verkeerstekens die in bijlage 1 van het RVV 1990 zijn opgenomen (artikel 15 van de WVV 1994 juncto artikel 12 van het BABW).

Sinds de uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden 23-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3927, geldt dat de plaatsing van de verbodsborden E1, E2 en E3 uit bijlage 1 bij het RVV 1990 niet het parkeren of laten stil staan in de berm of een braakliggend terrein verbieden, maar alleen het parkeren (of laten staan) op de rijbaan. Deze verbodsborden betreffen achtereenvolgens het parkeerverbod, het stopverbod en het verbod fietsen en bromfietsen te plaatsen. Artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 bepaalt dat deze verkeersborden slechts gelden voor de zijde van de weg alwaar zij zijn geplaatst. Volgens het hof moet 'weg' hier niet worden opgevat in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVV 1994 en beperkt het parkeerverbod volgens bord E1 zich uitsluitend tot de rijbaan. Het hof baseert zich voor dat standpunt op het Verdrag inzake verkeerstekens van 8 november 1968 dat voor Nederland op 8 november 2008 in werking is getreden (Trb. 2008, 77). Artikel 6, tweede lid, van dit verdrag bepaalt: "Alle tekens zijn over de hele breedte van de rijbaan die voor het verkeer openstaat van toepassing op de bestuurders voor wie ze bedoeld zijn." In artikel 1 van het verdrag staan de volgende definities:

- weg: het gehele oppervlak van elke weg of straat die voor het openbaar verkeer openstaat (onderdeel c).
- rijbaan: dat deel van een weg dat gewoonlijk voor het verkeer met voertuigen wordt gebruikt; een weg kan een aantal rijbanen bevatten die duidelijk zichtbaar van elkaar gescheiden zijn, bijvoorbeeld door een scheidende strook of een verschil in niveau (onderdeel d).
- rijstrook: elk van de delen waarin de rijbaan in de lengterichting kan worden verdeeld, al of niet aangegeven door strepen op het wegdek in de lengterichting, welke rijstrook voldoende breed moet zijn voor één rij rijdende motorvoertuigen, anders dan motorfietsen (onderdeel e).
- bestuurder: degene die een motorvoertuig of enig ander voertuig bestuurt (met inbegrip van een fiets), of die vee, hetzij enkele dieren hetzij in kudden, of trek-, last- of rijdieren op de weg onder zijn hoede heeft (onderdeel q).

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

Als een gemeente (ook) een parkeer- of stopverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan, zoals voor bermen, is dus een aanvullende grondslag bij gemeentelijke verordening nodig. Artikel 2a van de WVV 1994 maakt dit mogelijk. Op grond van dit artikel kunnen gemeenten bij verordening verkeersregels stellen voor zover:

1. deze niet in strijd zijn met de WVV 1994; en
2. verkeerstekens krachtens die wet zich daar niet toe lenen.

Aan deze voorwaarden wordt voldaan als de gemeente een parkeer- of stopverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan. Artikel 5:10 voorziet in de grondslag voor een verkeersbesluit met die strekking. Door het gebruik van de formulering "niet tot de rijbaan behorend weggedeelte" is ook de afbakening met artikel 5:11 (Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen) geregeld, nu die verbodsbepaling niet van toepassing is op de 'weg' (artikel 5:11, tweede lid, aanhef en onder a).

Het verbod geldt niet voor voertuigen die worden gebruikt voor wegwerkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam (tweede lid).

Voor het ter plaatse kenbaar maken van een parkeer- of stopverbod dient de gemeente een zelf ontworpen verbodsbord te plaatsen.

Vanzelfsprekend is het ook mogelijk het parkeren of laten stilstaan op andere weggedeelten dan de rijbaan fysiek onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door het plaatsen van schampblokken. Voor een verkeersbesluit met die strekking is artikel 5:10 niet nodig, maar biedt eerdergenoemd artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVV 1994 de grondslag.

Overige jurisprudentie

Rb. Noord-Holland 25-10-2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:10952. Verdragsbepaling gaat voor RVV 1990, bord E1. Een berm kan geen rijbaan zijn.

Hof Arnhem-Leeuwarden 09-06-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4584. Sanctie ter zake van parkeren in strijd met bord E1. De auto van de betrokkene stond niet op de rijbaan geparkeerd, maar op een in de bocht gelegen verhard gedeelte van de met grastegels bedekte berm. Het parkeerverbod geldt niet voor dat gedeelte.

Hof Arnhem-Leeuwarden 16-06-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4962. De regel dat bord E1 het parkeren in de berm niet verbiedt, strekt zich ook uit tot een parkeerverbodszone als bedoeld in artikel 66 van het RVV 1990.

Hof Arnhem-Leeuwarden, 01-07-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5382 en 07-09-2017, ECLI:NL:GHARL:2017:7825. Bord E1 verbiedt niet het parkeren op een braakliggend terrein. Hetzelfde geldt voor het zone bord E1.

Hof Arnhem-Leeuwarden 18-10-2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9067. Parkeren in parkeerverbodszone. Voor de uitleg van het begrip 'weg' in artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 behoort geen aansluiting te worden gezocht bij het begrip weg als bedoeld in artikel 1, onder b, van de WVV 1994. Daarom geldt bord E1 niet voor de plaats waar het voertuig van de betrokkene stond geparkeerd. Die plaats is een ander weggedeelte waarop parkeren is toegestaan in de zin van de artikelen 65, derde lid, en artikel 10, eerste lid, van het RVV 1990.

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

Eerste lid

Het is helaas een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het parkeren van voertuigen.

Met de onderhavige bepaling wordt beoogd beschadiging van groenstroken en dergelijke, die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Omdat de WVV 1994 onder 'wegen' ook de bermen begrijpt, is het in artikel 5:11 vervatte verbod beperkt tot groenstroken. De wegenverkeerswetgeving voorziet niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst, welke geen deel uitmaakt van de weg (in de zin van de WVV 1994).

Bij een parkeerverbod is het doen of laten staan van een voertuig niet strafbaar, als dat geschiedt om personen de gelegenheid te geven in of uit te stappen, dan wel voor het laden of lossen van goederen. Deze beperkingen zijn onwenselijk bij een verbod tot het doen of laten staan van voertuigen in groenvoorzieningen. Daarom is hier bewust gekozen voor de bestanddelen "te doen of te laten staan" in plaats van "te parkeren", omdat ook het tot stilstand brengen van een auto in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt.

Ten overvloede: gedragingen als de onderhavige brengen in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het WvSr met zich mee.

Doorgaans zal een groenstrook geen deel uitmaken van de weg. Bermen maken wel deel uit van de 'wegen' in de zin van artikel 1 van de WVV 1994. Aangezien deze bepaling zich uitsluitend richt tegen een 'oneigenlijk' parkeerexces – dat wil zeggen tegen een gedraging welke buiten de 'weg' (in de zin van de WVV 1994) plaatsvindt, behoeft voor strijd met de bepalingen van de wegenverkeerswetgeving niet te worden gevreesd. Om deze reden bestaat er geen bezwaar tegen dat in deze bepaling ook bijvoorbeeld het rijden over openbare beplantingen wordt verboden.

Artikel 10 van het RVV 1990 bepaalt dat bijvoorbeeld auto's en motoren op de rijbaan en op andere weggedeelten – met uitzondering van het trottoir, het voetpad, het fietspad of het ruiterspad – mogen worden geparkeerd. Onder deze andere weggedeelten waar wel geparkeerd mag worden vallen ook de bermen van een weg. Indien in een bepaald geval het parkeren in een berm als ongewenst moet worden aangemerkt, kan een parkeerverbod voor die berm worden ingesteld. Zie artikel 5:10a en de toelichting daarop. Het is tevens mogelijk dat het parkeren op de rijbaan niet wenselijk is, bijvoorbeeld uit oogpunt van de verkeersveiligheid, maar dat het parkeren in de berm wel kan worden toegestaan. In dat geval is plaatsing van bord E1 van bijlage 1 van het RVV 1990 noodzakelijk.

Jurisprudentie

HR 27-10-1930, NJ 1931, p. 62. Een APV-bepaling van Assen, volgens welke het in de kom van de gemeente verboden was zich te bevinden op de van gemeentewege aangelegde grasperken, werd verbindend geacht. De bewering dat de gemeentelijke wetgever niet bevoegd zou zijn naast het algemene verbod van artikel 461 van het WvSr bedoelde verbodsbepaling uit te vaardigen, ging niet op. Deze APV-bepaling had naar het oordeel van de Hoge Raad kennelijk ten doel "maatregelen te nemen tegen beschadiging van stadsbosch en door de gemeente aangelegde grasperken, derhalve zorg voor de instandhouding van gemeentelijk terrein, zijnde een onderwerp dat de huishouding van de gemeente betreft".

Wvd. Vz. ARRS 24-06-1983, nr. RO3.83.3806/S 5980 (Oosterhout). Indien het in de APV-bepaling bedoelde voertuig een door een woonwagenbewoner bewoonde woonwagen is, zal het college deze niet met toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 61 van de Woonwagenwet uit de gemeente kunnen doen verwijderen dan nadat hiervoor door gedeputeerde staten toestemming is verleend als bedoeld in dat artikel en nadat een waarschuwing op grond van het vierde lid van dat artikel is uitgevaardigd.

Tweede lid

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

Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen

In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij doorgaans om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, winkelcentra en dergelijke. Vooropstaat dat dan wel voldoende stallingsmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn.

Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of opheffing van overlast of de voorkoming van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen.

Na aanwijzing van een plaats waar het verbod zal gelden, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan beschouwd te worden als toepassing van bestuursdwang. Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig aan het publiek bekend te maken, bijvoorbeeld door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke. Tevens is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde (brom)fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

Tweede lid

In het tweede lid wordt de periode dat fietsen en bromfietsen op een aangewezen plaats mogen staan beperkt. Dit lid is opgenomen om op te kunnen treden tegen de zogenoemde weesfietsen. Deze kunnen op sommige plaatsen zorgen voor overlast en leggen nodeloos beslag op de capaciteit van fietsenstallingen.

Jurisprudentie

Er zijn de laatste jaren meerdere uitspraken gedaan over het verwijderen van fietsen die buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen zijn geplaatst.

Uit deze jurisprudentie kan ten aanzien van het verwijderen van foutief geplaatste fietsen de volgende lijn worden afgeleid:

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

Jurisprudentie

- ABRvS 05-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5483
- ABRvS 24-10-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6346
- ABRvS 06-02-2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3602
- ABRvS 12-05-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4174
- Rb. Utrecht 15-07-2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3500
- ABRvS 11-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2382
- Rb. Den Haag 10-10-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12168
- ABRvS 19-10-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2754
- Rb. Amsterdam, 28-02-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1136
- Rb. Rotterdam 24-05-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3937
- ABRvS 21-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1627

AFDELING 2. COLLECTEREN

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

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

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

Leden- of donateurwerving (direct dialogue)

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

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

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

Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijk beleid inzake het collecteren heeft twee uitgangspunten:

- Alleen bonafide instellingen mogen collecteren (altijd navragen bij het CBF).
- Het aantal collectes wordt beperkt en gelijkmatig over het jaar verdeeld.

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

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

CBF

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

Melding

Sommige gemeenten werken met een meldingssysteem.

De instellingen die geen vergunningplicht hebben moeten bij de gemeente melden wanneer (welke week) zij een inzamelingsactie willen organiseren. De melding is bedoeld om te controleren of de week waarin zij willen collecteren nog vrij is. De gemeente houdt zo overzicht wanneer welke organisatie een inzamelingsactie organiseert.

Daarnaast zijn er gemeenten die werken met doorlopende vergunningen voor de grote landelijke organisaties die op het collecterooster staan. Deze organisaties moeten bij de betreffende gemeente melden of zij daadwerkelijk in de aangewezen week in die gemeente zullen collecteren. Als dat niet het geval is, kan deze week aan een andere organisatie worden toegewezen.

De melding kan beperkt worden tot eenmaal per jaar. Er kan een uiterste termijn voor het doen van de melding worden bepaald en gebruik gemaakt worden van een vooraf vastgesteld formulier.

Eerste lid

Voor het houden van een openbare inzameling of werving is een vergunning van het college nodig. Het artikel ziet op de welbekende inzamelingen van geld middels collectebussen, maar ook op inzamelingen met gebruik van intekenlijsten (te onderscheiden van de machtigingsformulieren en inschrijvingen via een tablet die bij wervingsactiviteiten worden gebruikt) of de inzameling van goederen. Bij inzameling van goederen kan worden gedacht aan het leveren van een bijdrage aan een voedselpakket. De bijdrage kan bestaan uit een gift in geld, maar ook uit het doneren van (vooraf bepaalde) gekochte producten. Ook het inzamelen van vermogensrechten is niet ondenkbaar (bijvoorbeeld cryptovaluta, vergelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 31-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4219, en Rb. Amsterdam 14-02-2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:869).

Ook eerdergenoemde wervingsactiviteiten ('direct dialogue') vallen onder de verbodsbepaling. De instellingen die leden of donateurs werven, moeten uiteraard aan dezelfde voorwaarden voldoen als de opdrachtgevende organisaties zelf.

Voor de openbaarheid van de inzameling of werving is het voldoende dat deze op of aan de openbare weg dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. De bepaling ziet zowel op het collecteren voor een ideëel als voor een commercieel doel.

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

Bij de beoordeling van aanvragen voor collectes of wervingen in de weken dat er geen collectes of wervingen zijn voorzien, worden vaak de volgende criteria gehanteerd:

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

Tweede lid

In het tweede lid is aangegeven dat ook een vergunning is vereist, indien bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden.

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

Derde lid

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

Derde lid, onder a

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

Derde lid, onder b

De gemeente kan ervoor kiezen instellingen aan te wijzen waarvoor de verbodsbepaling niet geldt. Het college stelt daartoe per kalenderjaar een collecte- en wervingsrooster vast die is ontleend aan het door het CBF gepubliceerde collecterooster en wervingsrooster. Omdat aan het CBF geen wetgevende bevoegdheid toekomt, moet het college per kalenderjaar een collecte- en wervingsrooster vaststellen. Voor de in genoemde roosters ingedeelde instellingen geldt de vergunningplicht niet. Op deze manier wordt geborgd dat er in een bepaalde week in een bepaalde gemeente slechts één collecte of werving wordt gehouden en worden de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (een gelijkmatige verdeling van activiteiten door bonafide instellingen) dus geborgd zonder dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is. Het college kan aan de vrijstelling van de vergunningplicht voorwaarden verbinden. Daarbij kan men denken aan verplichte legitimatie voor de geldinzamelaars, het verplicht melden van de opbrengst bij de gemeente en het niet toestaan van collecteren op de zondag.

Het CBF publiceert ieder jaar een collecterooster. Een aantal organisaties krijgt landelijk een vaste week toegewezen waarin zij kunnen collecteren. De gemeente kan ervoor kiezen deze organisaties uit te zonderen van de vergunningplicht. In de weken die op het collecterooster staan vermeld kunnen geen andere organisaties een inzameling houden.

Daarnaast zijn er andere organisaties die niet op het collecterooster staan vermeld, maar wel beschikken over een door CBF-verleende erkenning. Ook deze organisaties kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Wel zijn zij aangewezen op de in het collecterooster opengelaten vrije perioden. Deze organisaties kunnen zich bij de gemeente aanmelden ter opname in het door het college vast te stellen collecterooster.

Naast het collecterooster publiceert het CBF een wervingsrooster. Hierop staan activiteiten die bestaan uit werving van leden of donateurs. Het wervingsrooster vermeldt per gemeente en per wijk welke organisatie (al dan niet feitelijk uitgevoerd door een derde) in welke week langs de deuren gaat om donateurs of leden te werven. Hierbij geldt de regel dat er slechts één organisatie in een bepaalde week per wijk huis-aan-huis donateurs of leden mag werven. Alleen organisaties met een CBF-erkenning worden opgenomen in het rooster.

Omdat aan het CBF geen wetgevende bevoegdheid toekomt, moet het college per kalenderjaar een collecte- en wervingsrooster vaststellen. Daarbij maakt hij gebruik van het door het CBF vastgestelde collecte- en wervingsrooster. Voor de in genoemde roosters ingedeelde instellingen geldt de vergunningplicht niet. Op deze manier wordt geborgd dat er in een bepaalde week in een bepaalde gemeente slechts één collecte of werving wordt gehouden en worden de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (een gelijkmatige verdeling van activiteiten door bonafide instellingen) dus geborgd zonder dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is.

Slechts in goed overleg tussen betrokken instelling en de gemeente in kwestie kan van de aangewezen week worden afgeweken. bijvoorbeeld omdat een wervingsactie in verband met een plaatselijk evenement vanuit praktische overwegingen onwenselijk is.

NB. Als het college voor een kalenderjaar geen collecte- en wervingsrooster vaststelt, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht voor dat kalenderjaar niet.

AFDELING 3. VENTEN

Artikel 5:14 Definitie

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

Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het inzamelen van geld en goederen. Verkrijgt men een drukwerk of ander goed door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken bedrag aan geld in een bus te

werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is sprake van een collecte. De goederen worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort zonder vergunning gehouden inzamelingen, zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats betreft de periode gedurende welke goederen vanaf dezelfde plaats op straat worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Onder het innemen van een standplaats wordt verstaan het te koop aanbieden van goederen vanaf eenzelfde plaats, gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen, in de openbare ruimte. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning (HR 26-03-1974, NJ 1974, 239). Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

Direct dialogue in relatie tot venten

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

Artikel 5:15 Ventverbod

Bij de deregulering van 2007 is de ventvergunning geschrapt en vervangen door een algemene regel waarbij het slechts verboden was om bij het venten de openbare orde te verstoren. Dit gebeurde ook met het oog op de invoering van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet.

Ervaringen in de praktijk leren dat dit een voor handhavers lastig hanteerbare norm is. In samenspraak met de gemeentjuristen en wetenschappers van de VNG Adviescommissie Gemeenterecht is dit artikel tot stand gekomen. Het aanwijzen van gebieden en tijden schept helderheid: op die plaatsen en momenten mag niet worden gevent. Daarbuiten wel. Het college heeft verschillende gronden voor zijn gebiedsaanwijzingen, zoals overlast (waarschijnlijk verreweg de meest voorkomende grond), of verkeersveiligheid.

Door in lid 1 'in het belang van de openbare orde' toe te voegen is de grondslag voor het aanwijzen van gebieden, of dagen en uren beperkt tot de openbare orde.

Mocht de openbare orde daadwerkelijk worden verstoord, dan kan de burgemeester ingrijpen op basis van diens openbare orde bevoegdheden uit de Gemeentewet.

Het venten met meningsuitingen wordt helemaal niet beperkt. Mocht het college hier wel enige paal en perk aan willen kunnen stellen dan kan het facultatieve lid 5 aan het artikel worden toegevoegd. [Uiteraard moet met het beperken van venten met meningsuitingen terughoudend worden omgegaan. Om die reden is in het vijfde lid wel gekozen voor de openbare orde als enige grond voor de gebiedsaanwijzing.]

Jurisprudentie

ARRS 26-07-1993, AB 1994, 2. Strafrechtelijk verleden staat in de weg aan het verlenen van ventvergunning. Geen uitzondering op het beleid gezien de aard van de gepleegde feiten en de veelvuldige veroordelingen. Zie ook Vz. ARRS 20-10-89, JG 90.0181.

HR 20-10-1992, Gst.1993, 6972, 5. Relatie Colportagewet en ventverbod uit de APV. Colportagewet niet uitputtend bedoeld.

ABRvS 27-11-1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3627 4. Verkoopactiviteiten vanuit rijdende winkel is vergunningplichtig op grond van de APV. De regeling in de APV is niet in strijd met de Vestigingswet Bedrijven 1954 (inmiddels ingetrokken). Aan toetsing van de APV-bepaling aan artikel 30 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie komt de afdeling niet toe.

ARRS 15-06-1984, Gst. 1984, 6789, 4. Het aanbieden van goederen in een rijdende winkelwagen kan aan regels worden gebonden ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Er is sprake van venten.

HR 26-03-1974, NJ 1974, 239. Van venten is sprake als de venter zijn waren voortdurend vanaf een andere plaats aanbiedt, tenzij hij zijn clientèle aan het bedienen is. Er geldt een verbod tot het aanbieden vanaf een vaste plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is in strijd met de verleende ventvergunning.

ABRvS 05-10-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3793. Venter is langer dan 10 minuten op dezelfde plek blijven staan, terwijl volgens een voorschrift bij de ventvergunning hij hooguit 10 minuten op eenzelfde plaats mag blijven staan. Bovendien heeft hij een reclamefolder verspreid waaruit blijkt dat hij van plan is op een bepaalde dag veel langer te blijven staan. Ventvergunning terecht ingetrokken.

HR 17-03-1953, NJ 1953, 389 (Wachttorenarrest) en HR 20-06-1950, NJ 1950, 619. Venten met gedrukte of geschreven stukken wordt aangemerkt als een zelfstandig middel van verspreiding.

Pres. Rb. Assen 31-10-1996, JG 97.0078. Terechte weigering van ventvergunning. Het reguleren van de ambulante handel is een zaak die tot de gemeentelijke huishouding behoort.

ABRVs 23-03-1998, ECLI:NLK:RVS:1998:AN5685. Wanneer ondanks verleende ventvergunning feitelijk vanaf een standplaats wordt gehandeld, dient een aanschrijving te worden gebaseerd op artikel 5.2.3 en niet (mede) op artikel 5.2.2. Gelet op het bepaalde in artikel 5.2.2., tweede lid, onder d (oud), en artikel 5.2.3 (oud) sluiten venten en het innemen van een standplaats elkaar uit, zodat deze artikelen niet naast elkaar aan de aanschrijving ten grondslag kunnen worden gelegd.

HR 21-03-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5201. Venten met posters valt onder de vrijheid van meningsuiting. Posters zijn een bepaalde uiting van kunst of ludiek van aard. Er kan daarom niet gezegd worden dat de posters geen gedachten of gevoelens openbaren.

Artikel 5:16
(Vervallen)

AFDELING 4. STANDPLAATSEN

Artikel 5:17 Definitie

Artikel 5:17 bevat een definitie en voorziet ook in uitzonderingen. Het gaat bij een standplaats om het te koop aanbieden van goederen of diensten vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen of diensten. Bij het venten met goederen of diensten wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen of diensten vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is 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 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

Algemeen

De VNG acht een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:6). Op het vergunningstelsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Dat geldt ook als de standplaats wordt gebruikt voor de verkoop van goederen. Die activiteit vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn namelijk een 'dienst'. Er kan sprake zijn van een schaarse vergunning, waardoor de vergunning niet voor onbepaalde tijd kan worden verleend en de selectie- en vergunningprocedure aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Zie hiervoor de toelichting op artikel 1:7.

Vrijheid van meningsuiting

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

Tweede lid

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

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

Derde lid, onder a

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

HvJEU 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen/Appingedam). De activiteit bestaande in detailhandel in goederen vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn een 'dienst'. Artikel 15, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn staat er niet aan in de weg dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, derde lid, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn.

Maximumstelsel

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

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

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

Beleidsregels

Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1:8, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een dergelijk beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is bij 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 redenen van algemeen belang: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Vergunningsvoorschriften

Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Zie ook artikel 1:4 en de toelichting bij dit artikel.

Voorschriften die aan een vergunning gesteld kunnen worden betreffen:

- het vervallen van de standplaats indien gedurende een bepaalde periode geen standplaats is ingenomen;
- de soort goederen of diensten die mogen worden aangeboden. Hierbij moet men wel het oog houden op een goede verdeling van de te verkopen goederen voor de consument. Anders zou er oneerlijke concurrentie kunnen zijn;
- de grootte van de standplaats;
- de ruimte waarbinnen de waren 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.

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende

Dit artikel verbiedt de rechthebbende op een terrein toe te laten dat een standplaats wordt ingenomen, zonder dat hiervoor een vergunning is verstrekt. Met dit verbod is het mogelijk niet alleen maatregelen te nemen tegen degene die zonder vergunning een standplaats inneemt, maar ook tegen de eigenaar van de grond die het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Artikel 5:21
(Vervallen)

AFDELING 5. SNUFFELMARKTEN

Artikel 5:22
(Vervallen)

Artikel 5:23
(Vervallen)

AFDELING 6. OPENBAAR WATER EN WATERSTAATSWERKEN

Algemeen

Het beheer van het openbaar (vaar)water is in Nederland aan diverse overheden opgedragen. Zo is voor het beheer van de belangrijkste rivieren en rijkskanalen de centrale overheid verantwoordelijk. Het beheer van de overige wateren is verdeeld tussen de provincies, gemeenten en waterschappen c.a.

De centrale wetgever heeft voor het gebruik van het openbaar (vaar)water diverse regelingen vastgesteld. Daarbij is een splitsing aangebracht tussen regelingen die uitsluitend van toepassing zijn op de bij het

Rijk in beheer zijnde (vaar)wateren en regelingen die voor het gebruik van alle openbare (vaar)wateren gelden.

Bij het Rijk in beheer zijnde vaarwateren De Wet beheer rijkswaterstaatswerken
Onder de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's rijks waterstaatswerken vervangen. Voor de provinciale en gemeentelijke overheden en de waterschappen resteert, voor zover daaraan hetzelfde motief als aan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ten grondslag ligt, slechts voor de overblijvende vaarwateren regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt eveneens gerelateerd aan het onder beheer hebben van die vaarwateren.

Op provinciaal niveau heeft dit geresulteerd in de diverse waterstaatsverordeningen die gelet op artikel 2 van de Waterstaatswet 1900 ook betrekking kunnen hebben op waterstaatswerken die in beginsel niet onder hun beheer vallen, maar daar wel onder gebracht kunnen worden. Deze provinciale waterstaatsverordeningen bevatten veelal bepalingen inzake het beheer, het onderhoud en de instandhouding van de desbetreffende vaarwateren. Een aantal heeft ook betrekking op de verplichtingen voor de scheepvaart.

De gemeentelijke overheid kan krachtens artikel 149 van de Gemeentewet regels stellen met betrekking tot het bij haar in beheer zijnde openbare (vaar)water.

De Waterschapswet biedt ten slotte aan de waterschappen de mogelijkheid verordeningen te maken die onder andere betrekking kunnen hebben op de doorvaart en het innemen van ligplaats in bij haar in beheer zijnde openbare wateren.

Deze regelingen van de lagere overheden mogen niet in strijd komen met hogere regelingen. In grote lijnen betekent dit dat de overheden slechts een regelgevende bevoegdheid toekomt ten aanzien van bij hen in beheer zijnde openbare (vaar)wateren.

Regelingen die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden Binnenvaartwet en Scheepvaartverkeerswet
De centrale overheid heeft ook regelingen vastgesteld die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden. De belangrijkste zijn de Binnenvaartwet en de SVW. De verkeersreglementering is te vinden in het BPR. Artikel 42 van de SVW bevat de bevoegdheid van besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en havenschappen tot het stellen van regels ten aanzien van onderwerpen waarin de SVW voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet gestelde regels.

Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer
In het BABS) is het college bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen ten behoeve van de scheepvaart op de onder hun beheer staande vaarwegen. Voorheen vond deze bevoegdheid zijn grondslag in hoofdstuk 5 van het BPR. Het BPR geeft regels en verkeerstekens ten aanzien van snelle motorboten in het algemeen en waterscooters in het bijzonder. De APV mag niet op basis van hetzelfde motief als de bovenstaande regelgeving aanvullingen geven. De artikelen APV kennen dan ook een ander motief.

Specifieke regelgeving voor de grote rivieren
Gemeenten waardoor een grote rivier stroomt dienen bedacht te zijn op internationale verdragen en overige specifieke regelgeving voor die rivieren. Zo gelden voor de Maas en de Schelde de verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde. Op de Rijn is onder andere van toepassing de Herziene Rijnvaartakte van 17 oktober 1868 en het Rijnvaartpolitiereglement 1995. Deze gemeenten doen er verstandig aan deze regelgeving expliciet op te nemen in de artikelen 5:24, vijfde lid, 5:25, derde lid, 5:28, tweede lid, en 5:30, tweede lid.

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

Deregulering
Dit artikel is in een aantal opzichten vergelijkbaar met artikel 2:10 van de weg. Ook bij dit artikel is een vergunning vervangen door een algemene regel. Daarmee legt de overheid nadrukkelijk een deel van de verantwoordelijkheid bij de burger. In eerste instantie moet deze zelf de afweging maken of een steiger of een meerpaal gevaar of hinder oplevert voor het vaarverkeer, of een probleem voor het beheer en onderhoud. Omdat er hierbij, eerder dan in artikel 2:10, waar het veelal gaat om tijdelijke en verplaatsbare objecten, gaat om permanent bedoelde zaken, is aan dit artikel anders dan bij artikel 2:10

een meldingsplicht verbonden. Op die manier kan de gemeente vooraf toetsen en met de melder overleggen of bijvoorbeeld het onderhoud van de oevers niet in het geding is. Zo kan worden voorkomen dat een al geplaatst object weer moet worden verwijderd, met alle financiële gevolgen van dien. Zie over het juridische karakter van de melding ook het algemeen deel van de toelichting . In een waterrijke gemeente, waar een dergelijke vergunning gebruikelijk is, en omwille van het onderhoud van de vaarwegen een zekere uniformering noodzakelijk, kan het een gerechtvaardigde keuze zijn om een vergunningplicht te handhaven. Ook voor de vergunninghouder schept dat een duidelijke situatie: De aanvrager hoeft niet zelfstandig een afweging te maken, maar ontvangt een vergunning voorzien van een set voorschriften, en weet dan waar hij of zij aan toe is. In dat geval kan variant 2 worden opgenomen.

Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen

Eerste en tweede lid

Uitgangspunt van de APV-bepalingen over ligplaatsen is dat het in beginsel is toegestaan met een vaartuig een ligplaats in te nemen, te hebben of beschikbaar te stellen binnen de gemeente, tenzij de plaats deel uitmaakt van door het college aangewezen openbaar water (eerste lid). Er geldt slechts een verbod om een ligplaats in te nemen in strijd met de nadere regels van het college op grond van het tweede lid, onder a (delegatie van regelgeving door de raad op grond van artikel 156 van de Gemeentewet). Krachtens het tweede lid, onder b, van artikel 5:25 heeft het college ook de mogelijkheid om een differentiatie naar soort en aantal vaartuigen aan te brengen. Zo kunnen aparte ligplaatsen voor woonschepen en ligplaatsen voor uitsluitend pleziervaartuigen aangewezen worden. Bovendien kan het aantal gelimiteerd worden.

Via deze algemeen werkende voorschriften is het mogelijk om bijvoorbeeld aan vaartuigen die gedurende langere tijd een ligplaats willen innemen of hebben, eisen te stellen met betrekking tot de afvoer van het afvalwater, de drinkwatervoorziening etc. Zelfs zou aansluiting op de riolering, het drinkwater- en elektriciteitsnet voorgeschreven kunnen worden, indien de mogelijkheden daartoe redelijkerwijs aanwezig zijn.

Mogelijk vergunningenstelsel

Indien men ook op de aangewezen gedeelten van het openbaar water het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats mogelijk wil maken, kan hiervoor het vergunningsvereiste gesteld worden. Gemeenten hebben op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten vrijwillig aan te haken bij de omgevingsvergunning. Als gemeenten hiertoe besluiten, wordt het innemen van een ligplaats een omgevingsvergunningplichtige activiteit. Dit is efficiënt, omdat een belanghebbende dan met één aanvraag omgevingsvergunning kan volstaan, in het kader waarvan dan ook de ligplaatsaspecten uit de gemeentelijke verordening/APV getoetst worden. Als de gemeente hiervoor kiest, moet de betrokken gemeentelijke verordening/APV daar wel op aangepast worden. Het eerste lid zou dan als volgt kunnen luiden:

1. Het is verboden zonder [(omgevings)]vergunning van het college met een vaartuig een ligplaats in te nemen of te hebben dan wel een ligplaats voor een vaartuig beschikbaar te stellen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water.

In het geval de gemeente eigenaar is van een openbaar water, is het ook mogelijk dat de gemeente in het kader van de exploitatie van die ligplaatsen huur- of verhuurovereenkomsten afsluit.

Afbakening met andere verordeningen

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

Derde lid

Drijvende bouwwerken

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

liggende motieven (zie het tweede lid, onder a, en vierde lid) volgens de VNG geen aanvullende betekenis om het in het eerste lid vervatte verbod ook voor drijvende bouwwerken te doen gelden. Daarom zijn in het derde lid de Woningwet en de Wabo genoemd, die van toepassing zijn op drijvende bouwwerken.

Bestaande gemeentelijke regels over het uiterlijk van woonboten blijven overigens geldig totdat de welstandsnota voor drijvende bouwwerken op grond van de Woningwet is aangepast. Volgens de Wet verduidelijking voorschriften woonboten worden autonome welstandsregels en een welstandsnota onderdeel van een welstandsnota in de zin van artikel 12a van de Woningwet tot er een nieuwe (gewijzigde) welstandsnota wordt vastgesteld. Vanaf dat moment moeten gemeenten, indien zij voor woonboten welstandsbeleid willen voeren, dit vastleggen in die nieuwe welstandsnota.

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

Provinciale landschapsverordening, Wet milieubeheer

Maakt het college van zijn bevoegdheid krachtens het eerste lid geen gebruik om gedeelten van openbaar water aan te wijzen waar het verboden is aan te leggen dan kunnen aan de locatie voor het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats uitsluitend nog beperkingen opgelegd worden krachtens een eventuele provinciale landschaps- of woonschepenverordening dan wel krachtens de Wet milieubeheer wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunningsplichtige inrichting.

Heeft het college daarentegen wel gedeelten van openbaar water aangewezen dan mag slechts ligplaats ingenomen of beschikbaar gesteld worden op de niet-aangewezen gedeelten en kunnen er daarnaast eventueel nog andere beperkende factoren worden gesteld vanuit de provinciale landschaps- of woonschepenverordening of de Wm.

Daar waar een provinciale verordening van kracht is, kan het motief landschapsbescherming niet meer door het college ten grondslag gelegd worden aan de aanwijzing van ligplaatsen als bedoeld in het eerste lid of het stellen van nadere regels (dat wil zeggen algemene voorschriften) als bedoeld in het tweede lid.

In het derde lid is de werking van deze bepaling ook uitgezonderd voor die gevallen waarin de Wm van toepassing is. Veel jachthavens zullen namelijk aangemerkt kunnen worden als milieuvergunningsplichtige inrichtingen.

Vierde en vijfde lid

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

Jurisprudentie

HR 02-04-1971, NJ 1971, 271. De wetgever gaat uit van een in beginsel bestaand recht om met een woonschip te verblijven in de gemeente waar men tijdelijk wenst te wonen, met deze beperking dat de gemeenten voor de plaats van verblijf binnen hun grondgebied voorschriften mochten vaststellen. Lagere wetgevers hebben de vrijheid bepalingen vast te stellen welke de vrijheid tot het kiezen van een plaats van verblijf inperken, doch deze bepalingen mogen niet zover gaan dat zij het hierboven bedoelde recht van woonschipbewoners om in een bepaalde gemeente verblijfplaats te kiezen geheel ondermijnen en aldus generlei ruimte laten voor de toepassing van de wet.

ABRvS 18-11-1997, JG 98.0033. Een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid om ligplaats in te nemen met een woonschip, is aanvaardbaar omdat het stelselmatig weigeren van een ontheffing in strijd is met de wet.

HR 28-06-1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9777. Overtreding van verbod in APV om ligplaats met vaartuig in te nemen op door B en W aangewezen gedeelte van openbaar water. APV-bepaling betreft huishouding van gemeente. Aanvullende verordenende bevoegdheid van gemeentebesturen ten opzichte van scheepvaartwetgeving.

ARRS, 07-07-1981, OB 1982, III.2.2.7, nr. 43852 (APV Aalsmeer) en Rb. Utrecht, 03-04-1997, AWB 97/670 VV (APV Loenen). De regeling in de APV met betrekking tot het innemen van een ligplaats met een vaartuig heeft een ruimere strekking dan de provinciale landschapsverordening, namelijk ook onder andere de orde en veiligheid op het water.

Pres. Rb. Utrecht 03-04-1997, KG 1997, 276. Een Gemeentelijke woonschepenregeling is toelaatbaar omdat hieraan andere motieven ten grondslag liggen dan aan de provinciale landschapsverordening. Gemeentelijke regeling geldt als sturingsinstrument ter regulering van hoeveelheid woonschepen, hun afmetingen en hun onderlinge situering, terwijl de provinciale verordening uitdrukkelijk ziet op de bescherming van natuur en landschap.

ABRvS 06-06-1994, Gst., 1995, 7001, 4. Bestuursdwangaanschrijving tot verwijdering van woonschip van zonder vergunning ingenomen ligplaats in haven. Verbod in APV geldt slechts voor door het college aangewezen gedeelten van openbaar (vaar)water. Toevoeging van vergunningstelsel aan verbodsbepaling betreft wijziging van algemeen verbindend voorschrift.

ARRS 20-08-1992, JG 93.0004. Bestuursdwangaanschrijving tegen en weigering vergunning voor hotelboot die enige tijd is gedoogd. APV-bepaling niet in strijd met BPR. Toetsing ex nunc.

ABRvS 07-12-2000, JG 01.0039. Bestuursdwangaanschrijving tegen het ligplaats innemen met een woonschip op een niet aangewezen gedeelte van een openbaar water. Legalisatie is niet mogelijk en beroep op gelijkheidsbeginsel gaat niet op.

ABRvS 09-03-2001, Gst. (2001) 7143, 2. De afwijzing van een verzoek om maatregelen te treffen teneinde een onbezette ligplaats met een woonschip te kunnen innemen moet worden aangemerkt als een weigering om feitelijke handelingen te verrichten. Deze weigering is niet op enig rechtsgevolg gericht en het bezwaar hiertegen is terecht niet ontvankelijk verklaard. Het college heeft daarnaast in redelijkheid kunnen besluiten een verzoek om aanwijzing van een andere ligplaats af te wijzen. Aan het college komt ter zake van aanwijzingen van ligplaatsen krachtens artikel 5.3.2 van de APV een ruime mate van beleidsvrijheid toe.

ABRvS 01-08-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB3316. Mededeling dat ligplaatsen van woonschepen niet (meer) gebonden zijn aan objecten, maar aan personen, is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

ABRvS 07-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD6653. Een algeheel verbod om met een woonschip in een gemeente te verblijven is in strijd met artikel 88 van de Huisvestingswet. Er kan zich echter in een bepaalde gemeente de situatie voordoen dat er geen plaatsen in openbaar water geschikt zijn om te worden bestemd of aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen. Met artikel 88 van de Huisvestingswet is dan ook niet beoogd om iedere gemeente de verplichting op te leggen nieuwe ligplaatsen te creëren, teneinde aan tenminste één woonschip plaatst te kunnen bieden op haar grondgebied.

ABRvS 28-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8510. Het betreft de afbakeningsbepaling van artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid, van de APV. Appellant betoogde dat het verbod van het eerste lid van dat artikel (om met een vaartuig ligplaats in te nemen op openbaar water) niet geldt, omdat het in het derde lid genoemde BPR van toepassing is. De Afdeling zegt daarover: "met name uit de woorden "voor zover" blijkt dat het antwoord op de vraag of het in het eerste lid vervatte verbod geldt, afhankelijk is van de reikwijdte van het BPR." En verderop: "Aan artikel 5.3.2 van de APV, dat is geplaatst in hoofdstuk 5 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente' liggen (ook) andere motieven ten grondslag zoals hiervoor weergegeven. De omstandigheid dat in het voorliggende geval de belangen ter bescherming waarvan het BPR is vastgesteld zich niet verzetten tegen het afmeren van een vaartuig op de door appellant verlangde locatie laat de uit artikel van de APV blijkende wenselijkheid tot ordening van het innemen van ligplaats uit een oogpunt van openbare orde, volksgezondheid etcetera onverlet. Het in het eerste lid van artikel 5.3.2. van de APV vervatte verbod behoudt dan ook in het voorliggende geval in zoverre betekenis." De Afdeling erkent hier dus de aanvullende werking van de APV, ook als hogere regelgeving van toepassing is.

ABRvS 17-11-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5815. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het enkele feit dat een milieuvergunning is verleend niet betekent dat artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid, van de APV van toepassing is. Niet is gebleken dat in het kader van de verleende milieuvergunning het door de APV gediende belang van ordening van het innemen van ligplaatsen met vaartuigen uit een oogpunt van openbare orde is meegewogen of dat belang als gevolg van de verleende milieuvergunning rechtens geen relevantie meer zou hebben. De milieuvergunning kent geen bepalingen omtrent het innemen van ligplaatsen. De desbetreffende bepaling van de APV voorziet niet in een door de Wet milieubeheer geregeld onderwerp. De Afdeling deelt dan ook de conclusie van de rechtbank dat de

verlening van de milieuvergunning niet afdoet aan het in de APV vervatte verbod met een vaartuig ligplaats in te nemen.

ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331. De rechtbank heeft overwogen dat [de woonboot] moet worden aangemerkt als een bouwwerk, zodat voor het verbouwen daarvan een omgevingsvergunning is vereist en het college de door [appellant sub 1] ingediende aanvraag om verbouwingsvergunning had moeten afwijzen. (...) [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de, bij besluit van 25 januari 2012 in stand gelaten, bij besluit van 19 juli 2011 aan [appellant sub 1] verleende verbouwingsvergunning op grond van artikel 2.2 van de Wabo moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning. Er is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wabo aangevraagd en de Verordening op het binnenwater 2010 bevat geen bepaling op grond waarvan een aanvraag krachtens de Verordening op het binnenwater 2010 tevens moet worden aangemerkt als een aanvraag om het verlenen van een omgevingsvergunning.

ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen ook de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voor zover het gaat om water in de gemeente Amsterdam, waarop de Verordening op het binnenwater 2010 ziet. De activiteit bouwen wordt gelet op artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo onder meer gereguleerd door het bestemmingsplan, waarbij gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro regels over het grondgebruik kunnen worden gesteld uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening. De regeling in de Verordening op het binnenwater 2010 is mede getroffen met het oog op een doelmatig gebruik van de ligplaatscapaciteit, de openbare orde en de vlotte en veilige doorvaart. Gelet op de verschillende motieven die aan de Verordening op het binnenwater 2010 en aan voormelde hogere regelgeving ten grondslag liggen, bevat de Verordening op het binnenwater 2010 in zoverre geen regeling ten aanzien van een onderwerp waarin door de genoemde hogere regelingen is voorzien. Voor zover de bepalingen in de Verordening op het binnenwater 2010 daarnaast zijn gegeven met het oog op de ordening en welstand is er wel een zekere overlap met de Wabo, de Woningwet en de Wro, maar dit leidt niet tot strijd tussen de Verordening op het binnenwater 2010 en deze wettelijke regelingen.

ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2879. De verordening is vastgesteld ter bevordering van een goed havenbeheer en bevat regels met betrekking tot de orde, veiligheid en het milieu van de haven en de omgeving van de haven, en de kwaliteit van de dienstverlening in de haven. Aan de Verordening en voormelde hogere regelgeving liggen derhalve verschillende motieven ten grondslag, zodat de Verordening geen regeling bevat ten aanzien van een onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien.

ABRvS 11-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2730. Vóór 8 december 2014 was in artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010 een woonboot gedefinieerd als een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet. In voormelde uitspraken van 16 april 2014 en 3 juni 2015 heeft de Afdeling overwogen dat uit deze definitie voortvloeide dat de Verordening op het binnenwater 2010 niet van toepassing was op een woonboot ingeval die was aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet, welk begrip inmiddels is overgenomen in de Wabo. In voormelde uitspraken van 30 december 2015 en 13 januari 2016 heeft de Afdeling de Verordening op het binnenwater 2010 wel van toepassing geacht op objecten anders dan woonboten, hoewel deze objecten als bouwwerken in de zin van de Woningwet en de Wabo waren aan te merken. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de Verordening op het binnenwater 2010 geen bepaling bevatte waarin onder de Woningwet en de Wabo vallende objecten anders dan woonboten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 werden uitgesloten. In deze uitspraken heeft de Afdeling inderdaad bevestigd dat onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten wel van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 waren uitgesloten.

Met ingang van 8 december 2014 is de zinsnede "niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet" geschrapt uit artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010. Derhalve zijn onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten sinds die datum niet meer uitgesloten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010. Dit betekent dat ook de woonboot van [appellant] onder de Verordening op het binnenwater 2010 valt, hoewel het algemeen bestuur deze in het besluit van 27 oktober 2015 heeft aangemerkt als bouwwerk. Hieraan doen voormelde uitspraken van de Afdeling van na 8 december 2014 niet af. In die uitspraken ging het immers om besluiten van vóór 8 december 2014, zodat het oude recht van toepassing was.

Artikel 5:26
(Vervallen)

Artikel 5:27
(Vervallen)

Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken

Provinciale vaarwegenverordeningen kennen veelal ook een dergelijke bepaling voor waterstaatswerken die bij hen in beheer zijn.

De APV-bepaling heeft alleen betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeenten.

Artikel 1.14 van het BPR legt aan degene die een kunstwerk beschadigt bovendien nog een meldingsplicht op.

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen

Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld.

Artikel 5:30 Veiligheid op het water

Het BPR bepaalt aan welke verkeersregels de schippers van vaartuigen zich hebben te houden. Zij is dus uitsluitend gericht op de gebruikers van vaartuigen en niet op de overige gebruikers van het openbaar water.

Artikel 5:30 betekent dan ook een eigenlijke aanvulling op deze twee reglementen door in algemene zin, vergelijkbaar met de redactie van artikel 5 van de WVV 1994, hinder of gevaarlijk gedrag van de overige gebruikers te verbieden.

Voor de toelichting op de in het tweede lid genoemde hogere regelingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5:25.

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen

Deze bepaling spreekt voor zich.

AFDELING 7. CROSSTERREINEN EN GEMOTORISEERD EN RUITERVERKEER IN NATUURGEBIEDEN

Artikel 5:32 Crossterreinen

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

Afbakening

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet.

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

1. WVV 1994 en APV

Alvorens in te gaan op de vraag welke regelingen van toepassing kunnen zijn op het crossen op daarvoor - al dan niet legaal - ingerichte terreinen, plaatst de VNG eerst enige kanttekeningen bij een verkeersrechtelijk aspect in verband met de leeftijd van de crossers.

Ingevolge artikel 110, tweede lid, van de WVV 1994 juncto artikel 5 van het Reglement rijbewijzen mogen bromfietsen slechts worden bestuurd door personen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Het verkeersrechtelijk regime is echter niet van toepassing, wanneer de bedoelde activiteiten zich afspelen op een terrein dat niet kan worden aangemerkt als een weg die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Op de vraag wanneer sprake is van een zodanige weg wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1:1.

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen en dergelijke op de weg, als bedoeld in de WVV 1994, plaats vindt en een wedstrijd karakter heeft, is artikel 10 van de WVV 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Dit verbod richt zich dus zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd.

Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de WVV 1994, dan kan artikel 5:32 van toepassing zijn. Artikel 5:32 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het 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 wordt gesteld.

Indien artikel 5:32 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 2:25 niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 2:25.

Voor het organiseren van evenementen in het algemeen zijn in principe de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 7, 'Evenementen' van toepassing (artikel 2:24 en verder). De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid voorschriften geven omtrent het houden van zo'n evenement dan wel het evenement geheel verbieden. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen die geen wedstrijd karakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten en dergelijke

2. Wet milieubeheer en APV

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen en dergelijke buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen, zoals natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wm; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 5:32 en 5:33.

Wet milieubeheer

De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wm en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

In bepaalde gevallen moet een motor(sport)terrein worden aangemerkt als een inrichting in de zin van de Wm. De regeling betreffende de motorterreinen is opgenomen in categorie 19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In categorie 19.1, onder g, worden genoemd: inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

In de nota van toelichting bij het besluit blijkt dat uit de omschrijving "gelegenheid bieden" is af te leiden dat elke inrichting of elk terrein, dat in enigerlei vorm is ingericht om de genoemde activiteiten mogelijk te maken, onder dit besluit valt.

Vervolgens vermeldt de nota van toelichting dat enige accommodatie evenwel nodig zal zijn voordat kan worden vastgesteld of sprake is van een dergelijke inrichting, bijvoorbeeld in de vorm van een begrenzing. Indien elke, al dan niet beoogde, begrenzing van de plaats waar de genoemde activiteiten zich afspelen ontbreekt, zal bezwaarlijk van een inrichting kunnen worden gesproken (bijvoorbeeld wanneer een aantal liefhebbers van modelvaartuigen regelmatig met elkaar hun bootjes laat varen op een grote plas of waterweg).

Op grond van artikel 8.2 van de Wm 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 Wm, zijnde de gevolgen voor het milieu of de bescherming van het milieu.

APV

De regeling in de APV is van belang voor die terreinen die niet genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Activiteitenbesluit, bijvoorbeeld een terrein dat niet is ingericht voor motorwedstrijden en -activiteiten en terreinen die hiervoor slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt.

In een gemeentelijke regeling met betrekking tot dit soort motorterreinen zal de werkingssfeer ten opzichte van de Wm in ieder geval moeten zijn afgebakend.

Bij een aanwijzingsbesluit kunnen alleen regels worden gesteld ter bescherming van de belangen die dit voorschrift dient. Behalve het belang van de openbare orde zijn dat milieubelangen en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.

In de in het tweede lid genoemde regels kan bepaald worden dat op het terrein slechts gecrost mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de aanwijzingen van KNAC, KNMV en MON; dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen dan wel aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en – eventueel – dat de crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben dan wel dat de vereniging er – ter voorkoming van ongelukken – zorg voor draagt dat toezicht door volwassenen wordt uitgeoefend indien van dat terrein gebruik wordt gemaakt.

3. Zondagswet

Krachtens artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet is het verboden op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. Volgens het tweede lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen.

De training voorafgaand aan de motorcrosswedstrijd kan als deze voor publiek toegankelijk is, reeds aangemerkt worden als een openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.

4. Privaatrechtelijk optreden

Verschillende gemeenten zijn er toe overgegaan een terrein waarvan zij eigenaar zijn aan te wijzen als terrein waarop de motorcrosssport beoefend kan worden. Veelal geschiedt dit om de overlast die wordt ondervonden als gevolg van het crossen in natuur- en bosgebieden te beperken.

Indien van gemeentewege een terrein ter beschikking wordt gesteld voor het crossen, rijst de vraag naar de eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeente voor ongevallen en andere schade. Daarbij gaat de VNG ervan uit dat het crossterrein niet een weg is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Is daarvan wél sprake, dan is het – behoudens ontheffing; zie de artikelen 10 en 148 van de WVV 1994 – eenvoudigweg verboden aldaar te ‘crossen’.

Civielrechtelijk brengt het feit dat een terrein met goedvinden van de gemeente als crossterrein wordt gebruikt, voor haar de verplichting mee ervoor te zorgen dat geen gevaarlijke situaties te creëren zijn. Het ligt op de weg van de gemeente om het terrein aan te passen aan het doel waartoe het dient.

In het kader van de regels die het college kan stellen op basis van het tweede lid van artikel 5:32 kunnen bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen worden gesteld aan de gebruikers van het terrein of eisen als aangegeven in artikel 110 van de WVV 1994 juncto artikel 5 van het Reglement rijbewijzen. Uitsluiting van aansprakelijkheid voor schade (ongevallen en dergelijke) kan de gemeente zoveel mogelijk beperken; bijvoorbeeld door een bord te plaatsen bij de ingang van het terrein waarop zijn aangegeven de voorwaarden waaronder van het terrein gebruik mag worden gemaakt (onder andere de waarschuwing, dat gebruikers van het terrein dit voor eigen risico gebruiken en de mededeling, dat de gemeente aansprakelijkheid afwijst voor ongevallen en andere schade als gevolg van crossen). Het plaatsen van een dergelijk bord wil overigens niet zeggen dat de gemeente gevrijwaard is van aansprakelijkheid.

Er is overigens nog een privaatrechtelijke mogelijkheid waardoor de gemeente aan haar zorgverplichting kan voldoen, namelijk door het sluiten van een gebruiks- of huurovereenkomst met de plaatselijke vereniging. De gemeente moet zich dan wel realiseren dat het desbetreffende terrein dan ook alleen ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van het crossen door leden van die vereniging.

Jurisprudentie

ARRS 03-06-1994, AB 1994, 602. Wanneer in het kader van een evenement als bedoeld in de APV-artikelen, op een crossterrein, zoals in deze bepaling bedoeld, motor(sport)activiteiten worden gehouden zijn er meerdere bevoegde organen in het spel. Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het evenement, waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en anderzijds de motor(sport)activiteiten, waarvoor het college het bevoegd gezag is.

Pres. Rb Utrecht 06-06-1995, KG 1995, 292. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13:00 uur. In casu geen schending van de zondagsrust, omdat het motorcrossterrein 4 km buiten de bebouwde kom ligt.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden

Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, verstoring van wild e.d.

Verder worden natuurgebieden, parken en dergelijke steeds vaker door ruiters en fietsers/mountainbikers bezocht. Het komt nogal eens voor dat ruiters en fietsers/mountainbikers de speciaal voor hen aangewezen 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 zogenaamde ‘wilde crossen’ (op wegen en paden en ‘off the road’) en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.

Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:33 van toepassing.

De redactie van artikel 5:33 is aangepast overeenkomstig het systeem van artikel 5:32. Op grond van het eerste lid van artikel 5:33 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op grond van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan tevens regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

Maatregelen

Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het ‘wildcrossen’ of overlastgevend 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 de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbeperkende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving.

Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen (zie artikel 18 van de 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, van de WVV 1994). De WVV geeft derhalve ook mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen. Regulering van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden dient te geschieden op basis van de WVV 1994 door middel van een verkeersmaatregel. Hierbij moet het dan gaan om een regeling ten aanzien van het gebruik van wegen in de zin van de WVV 1994.

Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVV 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat met betrekking tot het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden. Indien er reeds een provinciale regeling bestaat inzake de beperking van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling – deels – strekt ter bescherming van dezelfde belangen, zal – althans indien een gemeente geheel of gedeeltelijk gelegen is in een 'natuurgebied' als bedoeld in de provinciale verordening – de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening moeten worden afgebakend.

Maatregelen op basis van de Wegenwet/feitelijke sluiting en sluiting krachtens artikel 461 van het WvSr Ook langs feitelijke en privaatrechtelijke weg zou men kunnen komen tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit bepaalde natuurgebieden.

In de eerste plaats valt te denken aan het plaatsen van palen, klap- of draaihekjes bij de toegangen tot de in zo'n gebied gelegen wegen. De eigenaar van een weg zal men het recht tot het nemen van zodanige maatregelen niet kunnen ontzeggen.

Hoe zit dit echter als deze weg is aan te merken als een openbare weg in de zin der Wegenwet? Hiervoor is ingegaan op de beperkingen in het gebruik van een openbare weg als gevolg van het beperkt openbaar rechtskarakter van die weg. Openbare wegen in natuurgebieden zullen veelal - op grond van de gesteldheid van de weg of op grond van het gebruik dat van de weg pleegt te worden gemaakt - een zodanig beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ook ten aanzien van deze openbare wegen zal de eigenaar deze beperking feitelijk mogen realiseren door het plaatsen van klap- en draaihekjes, palen en dergelijke bij de toegangen tot die wegen en wel zodanig dat alleen voetgangers en fietsen vrij kunnen passeren. Aan deze handelwijze kleef een aantal bezwaren.

Deze handelwijze is niet toepasbaar ten aanzien van openbare wegen die niet een beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ingevolge het bepaalde in artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet dienen de rechthebbende en de onderhoudsplichtige dan alle verkeer over de openbare weg te dulden. De VNG tekent hierbij nog aan dat het gedeeltelijk – bijvoorbeeld alleen voor gemotoriseerd verkeer – onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer niet mogelijk is (KB 26-09-1955, AB 1956, p. 357).

KB 11-05-1982, AB 1982, 378. Ook is het volgens de Kroon niet mogelijk een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken om hem vervolgens weer onmiddellijk open te stellen voor bij voorbeeld voetgangers en fietsers. Een dergelijke maatregel kan wel door middel van een verkeersbesluit worden genomen, zoals hiervoor is beschreven.

Ook mag verwacht worden dat het onttrekken van een aantal in het buitengebied gelegen wegen aan het openbaar verkeer op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers.

Verder merkt de VNG ten aanzien van het afsluiten van wegen door middel van hekjes en slagbomen nog op, dat de bereikbaarheid van bos- en natuurgebieden voor de brandweer en in verband met onderhoudswerkzaamheden zal verslechteren. Bovendien zullen slagbomen gemakkelijk geopend kunnen worden. Ten slotte is het plaatsen van hekjes, slagbomen en dergelijke een kostbare aangelegenheid.

Men zou in de tweede plaats kunnen denken aan het plaatsen bij de toegangen tot de wegen in een bepaald natuurgebied van borden waarop de toegang voor motorvoertuigen en bromfietsen voor onbevoegden krachtens artikel 461 van het WvSr wordt verboden: "Verboden toegang voor...; artikel 461 van het WvSr".

Deze methode kan echter niet worden toegepast, indien het gaat om openbare wegen in de zin van de Wegenwet. Zie HR 21-06-1966, AB 1967, p. 186 (Bromfietsverbod Sneek) en HR 23-12-1980, AB 1981, 237 (rijverbod Schiermonnikoog).

Sommige gemeentebesturen hebben de volgende aanpak tot wering van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden overwogen:

a. onttrekking van de openbare wegen ('openbaar' in de zin van de Wegenwet) aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 en verder van de Wegenwet voorgeschreven procedure; en aansluitend daaraan:

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

Aan deze aanpak wordt om twee redenen de voorkeur gegeven:

De Wegenwet zou zich er tegen verzetten dat wegen die voor al het verkeer openbaar zijn, ter behartiging van andere belangen dan verkeersbelangen bij verordening voor het gemotoriseerd verkeer gesloten zouden worden. Of deze opvatting juist is, is de vraag.

Artikel 461 van het WvSr is niet op openbare wegen van toepassing.

Deze aanpak stuit overigens ook op bezwaren, met name in die gevallen waarin de wegen niet in eigendom zijn bij de overheid. De overheid is dan immers van de particuliere eigenaren afhankelijk, met name waar het de geslotenverklaring voor gemotoriseerd verkeer betreft. Bovendien is de toegankelijkheid van dergelijke wegen voor het publiek niet meer verzekerd, indien deze wegen eenmaal aan het openbaar verkeer zijn onttrokken. De particuliere eigenaar zou zijn weg immers ook voor alle publiek, dus ook voor voetgangers en fietsers, kunnen afsluiten. De overheid bezit dan geen machtsmiddelen om daartegen op te treden. Deze machtsmiddelen bezit zij wél ten aanzien van wegen die – zij het ook beperkt – voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn in de zin van de Wegenwet. Zie ABRvS 25-03-1982, AB 1983, 64 (Helmond) en 05-11-1982, Gst. 1983, 6745, 10 (Wittem). Blijkens deze uitspraken kan (en moet!) de gemeentelijke overheid de onderhouds- en de duldingsplicht van de eigenaar van een openbare weg met toepassing van bestuursdwang afdwingen, indien deze plicht wordt verzaakt.

Men kan – zoals hierboven reeds bleek – aan genoemde consequenties niet ontkomen door een weg slechts beperkt aan het openbaar verkeer te onttrekken, in die zin dat hij alleen openbaar zal zijn voor bepaalde categorieën verkeersdeelnemers. Bovendien, ook al zou een weg een beperkt openbaar rechtskarakter hebben, dan nog zou artikel 461 van het WvSr. waarschijnlijk niet toepasselijk kunnen zijn.

Hiervoor werd er reeds op gewezen dat de hele onttrekkingsprocedure tijdrovend is en dat de onttrekking op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers. Zou men de hier bedoelde methode toepassen, dan zou het in ieder geval noodzakelijk zijn voor de onttrekking aan het openbaar verkeer met de particuliere eigenaren duidelijke afspraken te maken en deze schriftelijk vast te leggen. Overigens moet de onttrekking van een openbare weg aan het openbaar verkeer onvoorwaardelijk geschieden en zonder tijdsbepaling (circulaire van de minister van verkeer en waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten, BS 1933, nrs. 203 en 245, WGB 1933, p. 225).

Verordening stiltegebieden

Provinciale staten dienen op grond van artikel 1.2 van de Wm een verordening op te stellen die onder andere regels bevat inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. Deze provinciale milieuverordening (hierna: PMV) vervangt de oude verordeningen op grond van artikel 122 van de Wet geluidhinder.

Volgens de model-PMV is het onder meer verboden een aantal toestellen te gebruiken binnen het milieubeschermingsgebied. Het is ook verboden om met een motorvoertuig met draaiende verbrandingsmotor de openbare weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen en terreinen te verlaten.

Toertochten voor motorvoertuigen of een wedstrijd als bedoeld in artikel 24 van de WvW 1994 zijn niet toegestaan.

Beperking gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden in relatie tot artikel 1 van de Grondwet

De vraag rijst of het ontzeggen van de toegang tot een bepaald natuurgebied voor motorrijders en bromfietzers zich verdraagt met het antidiscriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet. Deze vraag werd aan de orde gesteld in een zitting van de kantonrechter te Harderwijk (19-11-1985). De gevaloriseerde voerde aan dat het verbod "... discriminerend is ten aanzien van motorrijders, bromfietzers en hun duopassagiers. Terreinwagens, motoren met zijspan, auto's en vrachtwagens mogen van de onverharde wegen wel gebruik maken. De officier van justitie bestreed deze opvatting. Hij stelde dat het gemeentebestuur een keuze heeft gemaakt tussen de belangen van voetgangers en flora en fauna en de belangen van motorrijders en bromfietzers die zittend op hun voertuig van de natuur willen genieten."

De officier meende dat de belangen van flora en fauna en de belangen van voetgangers die hinder ondervinden van motorrijders, prevaleren boven de belangen van motorrijders. De kantonrechter schaarde zich achter de officier van justitie. Hij meende dat er geen sprake was van discriminatie van motorrijders en bromfietzers omdat hun bewegingsvrijheid niet verder dan noodzakelijk voor het doel dat het college voor ogen staat wordt beperkt.

De rechtbank in hoger beroep en de Hoge Raad in cassatie hebben inmiddels de uitslag van de kantonrechter onderschreven. Zie HR 19-05-1987, AB 1988, 216 (APV Nunspeet).

Jurisprudentie

Vz. ARRS 30-08-1990, AB 1991, 432. Wanneer wordt overgegaan tot het aanwijzen van een natuurgebied, waarbinnen gemotoriseerd verkeer verboden is, zoals in deze bepaling bedoeld, is het verstandig te bezien in hoeverre een overgangsregeling noodzakelijk is voor personen die - al dan niet bedrijfsmatig - met een motorvoertuig gebruik maken van dit natuurgebied. Vanwege het ontbreken van een

overgangsregeling trof de Voorzitter van de ARRS een voorlopige voorziening, waarbij aan belanghebbende alsnog een tijdelijke ontheffing werd verleend.

AFDELING 8. VUURVERBOD

Artikel 5:34 Verbod vuur te stoken

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

Artikel 10.63, tweede lid, van de Wm beperkt zich alleen tot de bescherming van het milieuhygiënische belang. Indien het college de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren is het verlenen van een (tweede) ontheffing op grond van de APV noodzakelijk.

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

In de circulaire van 27 maart 2002 aan de provincies en gemeenten van het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Strt. 2002, 65) is aandacht besteed aan het sorteren en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

Voor welke afvalstoffen kan er een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm worden gegeven en wat is de reikwijdte van de wet?

Uit de kamerbehandeling blijkt dat de ontheffing kan worden verleend voor de volgende zaken:

- vreugdevuren, zoals paas- en oudejaarsvuren.
- instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, in het kader van klein landschapsbeheer.

De minister gaf tegenover de Kamer voorts aan dat fruitsnoeihout en aardappelboom onder de ontheffing zouden kunnen vallen. Hij sprak in zijn algemeenheid over hout dat men van bomen of struiken afhaalt om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen. Ook riet zou ons inziens hieronder kunnen vallen. Voor welke gevallen er nog meer een ontheffing kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de lokaal specifieke situatie, bijvoorbeeld indien er sprake is van een heidegebied of specifieke beplanting. Op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm is het in ieder geval verboden ontheffing te verlenen voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Verder is het meeverbranden van allerlei afvalstoffen (banden, verf, afgewerkte olie) verboden.

Artikel 10.2 van het WvSr ziet alleen toe op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit betekent dat, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm, het verbrandingsverbod hierop niet van toepassing is. Hiervoor geldt namelijk een ander wettelijk regime. 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 bedrijfscategorieën.

Tevens dient rekening gehouden te worden met de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk GFT-afval op grond van artikel 10.21 van de Wm. GFT-afval, afkomstig van huishoudens, dient in de eerste plaats door de burger te worden aangeboden aan de aangewezen inzameldienst. Het buitengebied wordt door gemeenten soms vrijgesteld van de inzamelplicht in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. In deze gevallen kan een ontheffing voor het verbranden van tuinafval worden gerechtvaardigd. Voor wat betreft stedelijke of bebouwde komgebieden, is het verlenen van een ontheffing minder gerechtvaardigd. Immers, de gemeente draagt zorg voor inzameling van huishoudelijk tuinafval en ook grof tuinafval, een ontheffing voor het verbranden van snoeihout, lijkt daarmee niet wenselijk.

Benadrukt dient te worden dat het aan het bevoegde gezag is om zelf invulling te geven aan het ontheffingenbeleid. Dit geldt zeker ook voor een absoluut verbrandingsverbod. Ook al geeft de Wm de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen, dit betekent niet dat een gemeente ook verplicht is dit te doen. Gemeenten kunnen dus – óók onder het regime van de Wm – een absoluut stookverbod blijven hanteren. Het verdient aanbeveling om een absoluut stookverbod in een beleidsnota of milieubeleidsplan vast te leggen.

Het verdient sterk de aanbeveling om het ontheffingenbeleid schriftelijk vast te leggen in bijvoorbeeld beleidsregels. Op deze manier beschikt het bevoegde gezag over een duidelijk afwegingskader, op grond waarvan de beslissing om een ontheffing te verlenen kan worden gebaseerd.

Welke voorschriften kunnen worden verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm?

Aan een ontheffing kunnen de volgende voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan het voorschrift dat:

- het stoken geen gevaar, schade of hinder mag opleveren voor de omgeving;
- de houder van de ontheffing tijdens de verbranding voortdurend ter plaatse aanwezig dient te zijn en zorg dient te dragen voor een goed brandend vuur, zodat zo min mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt;
- de verbranding niet mag plaatsvinden in de periode tussen zonsondergang en zonsopgang;

- verbranding slechts mag plaatsvinden met inachtneming van een bepaalde afstand tot bouwwerken;
- van de voorgenomen verbranding het hoofd van de afdeling milieuzaken van de dienst ... of zijn plaatsvervanger of de alarmcentrale van de regionale brandweer, ten minste één uur voor de verbranding telefonisch moet worden geïnformeerd (telefoon ...).

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

Hoe kan het beste worden omgegaan met gevallen van bestrijding van bepaalde ziektes?

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

Kan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm voor onbepaalde tijd worden verleend?

Nee, volgens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hangt de beantwoording van deze vraag samen met het karakter van de ontheffing. Het gaat om een ontheffing van een wettelijk verbod of een uitzondering op de regel. Het verlenen van een ontheffing voor onbepaalde tijd verhoudt zich hiermee per definitie niet. Het zou daarmee een soort vergunningstelsel worden. Een ontheffing zal derhalve altijd voor een bepaalde tijd verleend moeten worden. De precieze omvang voor een bepaalde tijd is onder andere afhankelijk van de invulling van het in artikel 10.63, tweede lid, van de Wm opgenomen criterium. Na verloop van tijd kunnen er bijvoorbeeld mogelijkheden komen om de betreffende afvalstoffen op een hoogwaardiger wijze te verwerken in plaats van te verbranden. Tevens is de looptijd van de ontheffing afhankelijk van de formulering van de ontheffing zelf. Naarmate bijvoorbeeld de tijdsperiode waarin verbrand mag worden exacter in de ontheffing staat geformuleerd (bijvoorbeeld twee keer veertien dagen in de nader omschreven periode, bijvoorbeeld het snoeiseizoen met melding aan de gemeente) is het volgens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat denkbaar dat een ontheffing voor maximaal drie jaar wordt verleend. Als de periode niet exact staat omschreven, stuit een dergelijke looptijd van een ontheffing op bezwaren. Er zijn dus verschillende mogelijkheden voor de duur van een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm. Variërend van bijvoorbeeld een ontheffing per keer tot een jaarlijkse ontheffing tot een ontheffing voor een periode van drie jaar. Gemeenten hebben dus de beleidsvrijheid om zelf de duur van een ontheffing te bepalen.

De aanvullende werking van artikel 5:34

Benadrukt wordt dat voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen altijd een ontheffing nodig is op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm. Het college kan een ontheffing verlenen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met andere woorden, het college kan een ontheffing weigeren op grond van milieuhygiënische argumenten.

Bij het verbranden van afvalstoffen zijn echter vaak openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang. Artikel 10.63, tweede lid, van de Wm biedt geen mogelijkheid om de ontheffing te weigeren, indien de openbare orde en veiligheid in het geding is. Bovendien kunnen de voorschriften verbonden aan een dergelijke ontheffing alleen dienen ter bescherming van het belang van het milieu. Artikel 5:34 vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wm aan.

Voor artikel 5:34 betekent dit concreet het volgende. Artikel 5:34, tweede lid, biedt de mogelijkheid om – naast de ontheffing op grond van de Wm – een ontheffing te verlenen, waarin de aspecten van openbare orde en veiligheid worden geregeld. Er ligt dus een ander motief ten grondslag aan de APV dan aan de Wm. Tevens wordt het college de mogelijkheid geboden om aan deze ontheffing voorschriften te verbinden die het belang van de openbare orde en veiligheid beogen te beschermen. De weigeringsgronden worden genoemd in het vierde lid.

Kan de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm en de ontheffing op grond van artikel 5:34, tweede lid, worden gecombineerd tot één te verlenen ontheffing?

Er is een aantal argumenten om dit niet te doen. In de eerste plaats zijn de gronden waarop het besluit wordt genomen, gebaseerd op twee verschillende wettelijke regelingen. Het gaat dus om twee verschillende afwegingskaders. Indien beide afwegingskaders in één ontheffing wordt verwerkt, is de vraag in hoeverre een dergelijk besluit juridisch stand houdt. Bovendien wordt, indien bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen het ene besluit, het bezwaar daarmee impliciet eveneens gericht tegen het andere besluit. Tenslotte is ook de strafbaarstelling verschillend. Overtreding van de ontheffing op

grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm wordt strafbaar gesteld in de WED, terwijl overtreding van artikel 5:34 strafbaar wordt gesteld op grond van artikel 154 van de Gemeentewet.

Het verschil in wettelijke grondslag (Wm versus Gemeentewet), het verschil in toetsingskader (milieu versus openbare orde) en het verschil in strafbaarstelling (WED versus Gemeentewet) pleit ervoor om een systeem van twee separate ontheffingen te hanteren. Dit neemt niet weg dat gemeenten de aanvraag voor beide ontheffingen kunnen coördineren. Het blijven echter wel twee afzonderlijke besluiten.

Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm wordt geweigerd, wat betekent dit voor de ontheffing op grond van artikel 5:34?

Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wm wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op grond van artikel 5:34. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op grond van artikel 5:34 kan in dit geval namelijk nooit worden verleend wegens strijd met de Wm. De aanvraag voor een ontheffing op grond van artikel 5:34 hoeft daarom niet in behandeling te worden genomen. De grondslag hiervoor is artikel 4:5 van de Awb.

Uitzonderingen artikel 5:34

In het tweede lid is een aantal uitzonderingen opgenomen op het verbod in het eerste lid. Hierbij zijn de volgende punten van belang. In de eerste plaats valt verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren – waarbij geen afvalstoffen worden verbrand -, zoals terrashaarden en vuurkorven of vuur voor koken, bakken en braden, niet onder het nieuwe regime van de Wm. Er is immers geen sprake van het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Vervolgens mag er geen sprake zijn van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving. Vooral binnen de bebouwde kom kunnen klachten ontstaan over overlast of hinder door met name terrashaarden en vuurkorven. De aanhef van het tweede lid biedt dus een handvat om handhavend op te treden.

De uitzonderingen betreffen een aanvulling op hogere regelgeving. Het eerste lid regelt namelijk het aanleggen, stoken of het hebben van vuur, maar in de genoemde uitzonderingsgevallen is er geen sprake van het verbranden van afvalstoffen. De gemeentelijke wetgever regelt dus een bepaalde materie (verbranden) vanuit eenzelfde motief (namelijk een milieumotief: het voorkomen van overlast of hinder) als de hogere regelgever, maar beperkt zich daarbij tot gedragingen die niet of nog niet worden bestreken door de hogere regelgeving (namelijk het verbranden van niet-afvalstoffen buiten inrichtingen).

Normaal gesproken is de afbakening tussen de Wm en de APV helder, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm. Daar waar de Wm hierop gebaseerde regels of voorschriften in een onderwerp voorziet, is er geen ruimte voor de APV.

AFDELING 9. ASVERSTROOIING

Artikel 5:35
(Vervallen)

Artikel 5:36
(Vervallen)

Artikel 5:37
(Vervallen)

HOOFDSTUK 6. SANCTIE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

ALGEMEEN

Handhaving algemeen

Handhaving is elke handeling die erop gericht is de naleving door anderen van rechtsregels te bevorderen. De belangrijkste redenen voor een goede handhaving zijn in het kort de volgende.

Door een goede handhaving zal de overheid uiteindelijk in steeds grotere mate het door haar beoogde doel bereiken. Door handhaving kan de achteruitgang van de kwaliteit van de samenleving worden tegengegaan. De rechtszekerheid en de gelijke behandeling van burgers dienen te worden gewaarborgd. Dit kan door een goed handhavingsbeleid te voeren. De relatie van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid met handhaving wordt verder uitgediept. De geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders zullen het ambtelijk en maatschappelijk draagvlak vergroten.

Handhaving kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk zijn. Hoofdstuk 5 van de Awb bevat een opsomming van de aan het bestuursorgaan toekomende sancties en regels die bij de toepassing van de sancties in acht genomen moeten worden. Hierna worden deze sancties en regels toegelicht. Ook is er een korte introductie tot de strafrechtelijke handhaving opgenomen.

Strafrechtelijke handhaving

Het strafrecht en het bestuursrecht worden elk op een geheel eigen wijze genormeerd. In artikel 1:6 van de Awb is bepaald dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten noch op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het handelen van strafrechtelijke

organen wordt genormeerd door de regels van het Wetboek van Strafrecht en door de diverse bijzondere wetten, waarin de geldende materiële normen zijn verwoord en waarin soms ook van de algemene strafvordering afwijkende strafprocessuele bevoegdheden zijn opgenomen, en het Sv, dat algemene regels van strafprocesrecht bevat, bevoegdheden in het leven roept en de grenzen van de bevoegdheden bepaalt.

Op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Op grond van deze algemene politietaak, alsmede op grond van de last die in de artikelen 141 en 142 van het Sv aan de aldaar genoemde ambtenaren wordt gegeven om strafbare feiten op te sporen, kunnen opsporingsambtenaren onderzoek doen. Een opsomming van de daarbij te hanteren methoden ontbreekt. Algemene opsporingsmethoden zijn niet in het Sv geregeld. Er zijn wel bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld. Dit zijn observatie, infiltratie, de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, het onderzoek doen in een besloten plaats zonder toestemming van de rechthebbende, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het onderzoek van telecommunicatie en het stelselmatig volgen of waarnemen.

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

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

Bestuursdwang, dwangsom en gedogen

Omtrent de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bepaald artikel 5:4 Awb dat een bestuurlijke sanctie pas kan worden opgelegd voor zover de bevoegdheid daartoe bij of krachtens de wet is verleend en de overtreding en de sanctie hierop bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het feitelijk handelen omvat onder meer: het doen wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is dus zuiver gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie. Dit heeft dus een herstellende werking en heet daarom 'reparatoire sanctie' of in termen van de Awb: een herstelsanctie (artikel 5:2, eerste lid, onder b).

Onder overtreding van een voorschrift wordt verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:1, eerste lid, van de Awb). Daaronder valt dus ook het niet nakomen van voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld geluidsvoorschriften bij een milieuvergunning.

In artikel 5:32 van de Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, ook bevoegd is om een dwangsom op te leggen. Het opleggen van een dwangsom is een middel om de overtreder door het opleggen van een last om te betalen, te bewegen de overtreding te beëindigen. Bijna vanzelfsprekend hoort hier de vraag bij welk instrument het geschiktst is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken. Deze vraag zal steeds beantwoord moeten worden aan de hand van feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. De wet laat zich hier niet over uit. Wel is in artikel 5:6 van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan geen herstelsanctie oplegt zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.

Met andere woorden: een combinatie van bestuursdwang met last dwangsom is niet mogelijk.

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

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

Bestuursrechtelijk instrumentarium gemeenten

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

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

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

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

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend of door het college, of door de burgemeester, namelijk indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels die de burgemeester uitvoert.

Tegen de boeteoplegging kan conform de rechtsgang van de Awb bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De boete dient door een bestuurlijk toezichthouder in dienst van de gemeente te worden opgelegd, die tevens BOA in het kader van de identificatieplicht is. Mandateren van deze bevoegdheid aan particuliere toezichthouders is niet toegestaan. De eis dat de toezichthouder tevens BOA is, complementeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet voldaan worden aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als BOA en hiervan een proces-verbaal opmaken.

De opbrengsten van de boeten komen toe aan de gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de incasso en de registratie van opgelegde boeten.

In gemeenten waar gekozen wordt voor invoering van de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de kleine ergernissen het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Daarbij zal de lijn zijn dat waar gekozen is voor bestuurlijke beboeting, de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan kleine ergernissen en het bestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd om, waar nodig, strafrechtelijk op te treden tegen de overtreding van de APV-normen.

Strafrechtelijk instrumentarium gemeenten

Op 7 juli 2006 is de Wet OM-afdoening van kracht geworden. Hiertoe zijn de Wetboeken van Strafvordering en Strafrecht gewijzigd. Vanaf 2009 hebben gemeenten gefaseerd de mogelijkheid gekregen OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen.

Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen waarmee aan personen die overtredingen begaan een geldboete kan worden opgelegd. De te bestraffen overtredingen staan vermeld in de OM-beleidsregels voor de (bestuurlijke)strafbeschikking overlast en zien op lichte (aan de APV en afvalstoffenverordening gerelateerde) overlastfeiten.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie kent in overleg met het OM deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257b van het Sv is op dit moment de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om (middels een BOA) een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Van de bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt onder toezicht van en volgens richtlijnen vastgesteld door het College van procureurs-generaal (OM).

Omdat op de strafbeschikking het strafrecht van toepassing is kan een belanghebbende hiertegen geen bezwaar en beroepsprocedure bij de bestuursrechter voeren. Men zal in verzet kunnen gaan bij het OM en uiteindelijk in bij hoger of cassatie kunnengaan.

Artikel 6:1 Sanctiebepaling

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

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

Strafbaarheid rechtspersonen

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

Uitgangspunten bij een keuze tussen de tweede en de eerste geldboetecategorie

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

- a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de overtredingen die de raad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens dient er bij de vaststelling van de strafhoogte rekening te worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere bestraffing verdienen. Het komt nog wel eens voor dat de rechter er behoefte aan heeft, voor bijvoorbeeld bepaalde baldadigheidsdelicten - waarop in het algemeen een zware straf niet past - met het oog op de algemene preventie, een zwaardere straf op te leggen. Desondanks blijft het gewenst om na te gaan welke overtredingen in de eigen gemeentelijke verordeningen in aanmerking komen voor onderbrenging in de eerste categorie.
- b. Op milieuovertredingen, met name overtredingen die ook door rechtspersonen kunnen worden gepleegd, wordt veelal een boete van tweede categorie gesteld.

c. Indien aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de raad kiest voor een geldboete van de eerste categorie indien de provinciale regelgever daar ook voor heeft gekozen. Een voorbeeld. In een provinciale landschapsverordening is het verboden om zonder vergunning buiten de bebouwde kom op of aan onroerend goed commerciële reclames aan te brengen of te hebben. In een APV is, uit hoofde van hetzelfde motief, eenzelfde verbod opgenomen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Zou nu overtreding van het provinciale voorschrift worden bedreigd met een geldboete volgens de eerste categorie, terwijl op overtreding van het gemeentelijk voorschrift een geldboete is gesteld volgens de tweede categorie, dan zouden voor identieke gedragingen verschillende maximumstraffen gelden (€ 415 buiten de bebouwde kom; € 4.150 binnen de bebouwde kom). Overigens staat het de raad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.

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

1. De artikelen 2:47 tot en met 2:50, voorschriften die baldadigheid en overlast beogen tegen te gaan. Dit zijn aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en 426bis van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen).

2. Artikel 4:6 is een aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

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

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

- artikel 2:6; overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in de artikelen 437 en 437ter van het WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie) en

- de voorschriften uit hoofdstuk 2, afdeling 8a, 'Bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en Horecawet'. Zie daarvoor het algemene gedeelte van de toelichting bij die afdeling.

Hechtenis?

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

Op overtreding van de in het tweede lid van dit artikel genoemde – in de eerste geldboetecategorie ingedeelde – bepalingen, is echter geen hechtenis gesteld, omdat het hier lichte overtredingen betreft.

Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften

Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1:4 gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:4, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

Wabo

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

Jurisprudentie

HR 26-02-1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven). Aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en artikel 426 van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen) door gemeentelijke voorschriften zijn toelaatbaar.

HR 26-10-1954, NJ 1954, 779 (APV Amsterdam). Het staat de gemeentelijke wetgever vrij aanvullende regelen te geven tot het tegengaan van hinderlijke geluiden. De APV-bepaling is een toegestane aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

[Vierde lid

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

Artikel 6:2 Toezichthouders

In dit artikel – en eventueel krachtens dit artikel, door het college dan wel door de burgemeester – worden de toezichthouders aangewezen. Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 van de Awb). De basis voor deze aanwijzingsbevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 (handhaving) van de Awb. Daarin zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften.

Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voor zover zij bij of krachtens een bijzondere wet als zodanig zijn aangewezen. Artikel 3 van de Politiewet 2012, dat een algemene omschrijving van de politietaak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel.

[Van diverse kanten is de VNG er op gewezen dat het aan te raden is dat politieambtenaren zijn aangewezen als toezichthouder. Enerzijds omdat dit voor sommige bepalingen goed aansluit op hun opsporingsbevoegdheid (inbrekerswerktuigen, bestrijding heling), anderzijds omdat daarmee hun algemene taak met betrekking tot de openbare orde tot uiting komt. Met het opnemen van deze bepaling krijgen politieambtenaren voor wat betreft de APV de beschikking over de toezichtsbevoegdheden genoemd in de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Awb. Politieambtenaren combineren dan, net als dat voor BOA's het geval is, het toezichthouderschap met hun taak als opsporingsambtenaar. Politieambtenaren kunnen in het eerste lid of krachtens het tweede lid worden aangewezen. In beide gevallen wordt geadviseerd om geen eenheids-aanduiding (bijvoorbeeld "politiefunctionarissen van de eenheid Midden-Nederland") op te nemen. Dit heeft namelijk tot gevolg dat ambtenaren van de politie van de landelijke eenheid die – ook als zij weliswaar in de betrokken regio werkzaam zijn – niet bevoegd zijn om als toezichthouder ten aanzien van de APV op te treden. In verschillende gemeenten is dit in de praktijk een probleem gebleken.

Het is van belang dat gemeenten die overwegen politieambtenaren aan te wijzen daarover in overleg treden met de verantwoordelijke korpsleiding. Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om voertuigen te doorzoeken (artikel 5:19, eerste lid, van de Awb) en een ieder is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb). Voor een toezichthouder die tevens opsporingsambtenaar is, is het van groot belang dat deze, als hij als toezichthouder iets aantreft dat leidt tot opsporing, tijdig een cautie uitdeelt. Aan opsporing hoeft de betrokkene immers, anders dan bij toezicht, niet mee te werken, en als hij daar niet tijdig op wordt gewezen kan dat gevolgen hebben voor een eventuele strafzaak.

Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren.]

Legitimatieplicht toezichthouder

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

Het evenredigheidsbeginsel

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

Bevoegdheden toezichthouder

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

Op basis van artikel 5:15 van de Awb is een toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. 'Plaats' is daarbij een ruim begrip en omvat niet alleen erven en andere (bedrijfs)terreinen, maar ook (bedrijfs)gebouwen. Dat de Awb een uitzondering maakt voor het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner vloeit voort uit het in artikel 12 van de Grondwet vastgelegde 'huisrecht'. Op grond hiervan is voor het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner steeds een grondslag in een bijzondere wet vereist. Voor de handhaving van gemeentelijke verordeningen is de basis voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner gelegd in artikel 149a van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel kan aan toezichthouders deze bevoegdheid worden toegekend, indien het gaat om het toezicht op de naleving van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. In artikel 6:3 wordt deze bevoegdheid aan toezichthouders toegekend. In de Awbi zijn de vormvoorschriften gegeven die bij het binnentreden van een woning in acht genomen moeten worden. In de toelichting op artikel 6:3 wordt nader op de Awbi ingegaan.

De bevoegdheid tot het betreden van plaatsen houdt niet tevens in de bevoegdheid tot het doorzoeken van die plaatsen. De Awb geeft toezichthouders dus niet de bevoegdheid om willekeurig kasten, laden en andere bergplaatsen te openen. In gevallen waarin die bevoegdheid niettemin noodzakelijk is, dient deze te worden verschaft door de bijzondere wetgever.

Artikel 5:16 van de Awb geeft de toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Op grond van artikel 5:20 van de Awb is een ieder ook verplicht deze inlichtingen te verstrekken, behoudens een aantal uitzonderingen dat terug te voeren is op het beroepsgeheim.

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

Bijzondere wetten

Bijzondere (medebewinds)wetten die de raad bevoegd verklaren of verplichten tot het maken van verordeningen (zoals de Wm, de Woningwet en – in relatie tot de APV in het bijzonder van belang – de DHW), kunnen op het punt van de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren een eigen regeling bevatten. Die aanwijzing heeft doorgaans tot gevolg dat de aangewezen ambtenaar bepaalde (toezicht)bevoegdheden krijgt.

Zo krijgen in artikel 42 van de DHW de toezichthouders die belast zijn met het toezicht op het bepaalde bij en krachtens die wet (het gaat hier ook om hoofdstuk 2, afdeling 8a 'Bijzondere bepalingen over horecabedrijfsven als bedoeld in de Drank- en Horecawet) eveneens de bevoegdheid om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als daar alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan particulieren of als zij vermoeden dat dat daar gebeurt.

Toezicht en opsporing

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

Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is van belang, aangezien er een onderscheid bestaat, zowel naar inhoud als naar de voorwaarden waaronder zij op grond van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op de naleving geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van overtreding van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het bestuur de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen. Indien mocht blijken dat in strijd met het voorschrift wordt gehandeld, hoeft dit ook niet automatisch te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Het hanteren van bestuursrechtelijke middelen zoals het intrekken van de vergunning of het toepassen van bestuursdwang vormen in veel gevallen een meer passende reactie.

Ook al is de uitoefening van het toezicht niet gebonden aan het bestaan van vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden, toch kan hiervan wel blijken bij het toezicht. Op dat moment wordt de vraag naar de verhouding tussen de toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden van belang, in het bijzonder wanneer beide bevoegdheden in dezelfde persoon zijn verenigd. Beide bevoegdheden kunnen naast elkaar worden toegepast, zolang gezorgd wordt dat de bevoegdheden die samenhangen met het toezicht en de bevoegdheden die samenhangen met de opsporing worden gebruikt waarvoor ze zijn toegekend. Op het moment dat toezicht overgaat in opsporing is het derhalve zaak er voor te zorgen dat de waarborgen die aan de verdachte toekomen in het kader van de opsporing in acht worden genomen.

De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.

- Toezicht heeft betrekking op de naleving van de voorschriften die tot burgers en bedrijven zijn gericht en heeft vaak preventieve werking. Opsporing dient gericht te zijn op strafrechtelijke afdoening.
- Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt derhalve genormeerd door de Awb. De opsporing wordt geregeld Sv.

Opsporingsambtenaren

In de artikelen 141 en 142 van het Sv worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). Artikel 142 betreft de BOA's die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid).

Op basis van artikel 142, eerste lid, onder c, van het Sv hebben de volgende – voor de APV relevante – personen opsporingsbevoegdheid:

- personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, en
- personen die bij verordening zijn belast met het toezicht op de naleving van die verordening, een en ander voor het die feiten betreft en die personen zijn beëdigd.

Tot de eerste groep behoren bijvoorbeeld ambtenaren van bouw- en woningtoezicht. De grondslag van de opsporingsbevoegdheid ligt in de Woningwet. Tot de tweede groep behoren bijvoorbeeld milieu- en parkeerwachters, belast met het toezicht op de desbetreffende autonome bepalingen in de APV. Sinds 1 mei 2018 volgt voorts uitdrukkelijk uit artikel 142, eerste lid, onder c, van het Sv, dat het ook kan gaan om personen die 'krachtens' verordening zijn belast met het toezicht (dus via een aanwijzingsbesluit van het college of de burgemeester).

Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Sv ontleen, is een nadere regeling in de APV niet mogelijk. De aanwijzing als toezichthouder in de APV is de grondslag voor de aanwijzing als BOA. De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren beperkt zich tot die zaken waarvoor zij toezichthouder zijn. De personen die op grond van dit artikel worden aangewezen, dienen op grond van het Besluit BOA aan de volgende voorwaarden te voldoen:

1. zij dienen te voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid;
2. zij dienen te zijn beëdigd door het College van procureurs-generaal (volgens artikel 18, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar).

De akte van beëdiging bevat een aantal gegevens met betrekking tot de BOA, waaronder in ieder geval de feiten tot de opsporing waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt. De akte wordt op naam van de desbetreffende ambtenaar gesteld en na de beëdiging aan hem uitgereikt. De akte wordt voor vijf jaar afgegeven. Hierna kan hij worden verlengd, mits de ambtenaar nog voldoet aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid.

Gemeentelijke verordeningen en opsporing

Aan opsporingsambtenaren kan op grond van artikel 149a van de Gemeentewet, met inachtneming van de Awbi, de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen worden verleend (zie verder de toelichting bij artikel 6:3). Hun overige opsporingsbevoegdheden ontleen zij aan het Sv. De raad heeft hiernaast niet de bevoegdheid om andere opsporingsbevoegdheden te creëren. Ingevolge artikel 1 van het Sv mag bij gemeentelijke verordening geen regeling worden gegeven omtrent de opsporing of het bewijs van de in die verordening strafbaar gestelde feiten.

Ook in een aantal bijzondere wetten worden opsporingsambtenaren aangewezen. Dit is met name van belang voor de medebewindvoorschriften die in op deze wetten gebaseerde verordening zijn opgenomen. Een speciale regeling geldt voor de op de artikelen 437 en 437ter van het WvSr gebaseerde en in afdeling

2.5 opgenomen bepalingen ter bestrijding van heling van goederen. De in de artikelen 551 en 552 van het Sv geregelde opsporings- en toezichtbevoegdheden komen reeds toe aan de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 van het Sv. Gezien de bijzondere materie is het in het algemeen niet zinvol om ook nog eens buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen.

Toezichthoudende ambtenaren belasten met opsporing?

Gezien het voorgaande zijn toezichthoudende ambtenaren vanuit hun aanstelling in hun functie niet automatisch belast met opsporing. Dit zal in veel gevallen ook niet nodig zijn. Veelal kan volstaan worden met toezichthoudende bevoegdheden. Indien namelijk de handhaving van bepaalde wettelijke voorschriften voornamelijk bestuursrechtelijk geschiedt (bestuursdwang, dwangsom), is het niet nodig om te beschikken over opsporingsbevoegdheden. Dit is pas vereist indien men strafrechtelijk wil gaan handhaven. In die situatie is het vaak ook niet noodzakelijk om alle toezichthouders opsporingsbevoegdheden te geven. Veelal kan worden volstaan met één of enkele opsporingsambtenaren. Ook kan soms de hulp ingeroepen worden van een algemeen opsporingsambtenaar (ambtenaar van politie).

Artikel 6:3 Binnentreden woningen

Algemeen

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

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

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

Wettelijke grondslag bevoegdheid

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden dient bij of krachtens de wet te gebeuren. Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de raad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Het moet dan gaan om personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van de overtreding van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. In dit artikel wordt gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.

Voor enkele bepalingen in de APV wordt de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan een bijzondere wet. Het betreft artikel 2:67 en 2:68 en de op artikel 437ter van het WvSr gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 van het Sv bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren en de ambtenaren die krachtens artikel 142 zijn belast met de opsporing van de bij de artikelen 437, 437bis of 437ter van het WvSr strafbaar gestelde feiten, toegang hebben tot elke plaats waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij wordt gebruikt door een handelaar als bedoeld in laatstgenoemde artikelen.

Vormvoorschriften

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

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

De in artikel 1 opgenomen voorschriften gelden voor iedere binnentreding, dus ook indien dit gebeurt met toestemming van de bewoner. De artikelen 2 tot en met 11 van de Awbi gelden alleen als zonder toestemming van de bewoner wordt 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/BWBR0018484/2005-08>), voor een model voor de machtiging).

In artikel 3 van de Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie hebben een algemene bevoegdheid hiertoe gekregen. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn

machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontruimingen). De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd.

In artikel 5:27 van de Awb is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij de uitoefening van bestuursdwang een andere regeling opgenomen. De bevoegdheid tot het afgeven van de machtiging is daar, naast de in de Awbi genoemde functionarissen, bij hetzelfde bestuursorgaan gelegd dat de bestuursdwang toepast. Dit betekent dat een college dat bestuursdwang wil uitoefenen, ook de eventueel benodigde machtiging moet afgeven.

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

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

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

Artikel 6:4 Intrekking oude verordening

In artikel 6:4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt, is de datum waarop de oude verordening vervalt.

Artikel 6:5 Overgangsbepaling

Van belang is in de overgangsbepalingen aan te geven of bestaande vergunningen, ontheffingen, enz. al dan niet hun rechtskracht blijven behouden na de inwerkingtreding van deze verordening.

Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de oude verordening, wordt volgens de Awb beslist overeenkomstig de nieuwe verordening (toetsing ex nunc).

Op bezwaarschriften ingediend tegen besluiten genomen onder het oude recht, wordt eveneens besloten krachtens deze verordening met dien verstande dat de bezwaarde niet in een nadeliger positie mag komen dan hij onder het oude recht zou hebben gehad (verbod van reformatio in peius).

Artikel 6:6 Inwerkingtreding

Op de inwerkingtreding van verordeningen is de regeling van artikel 142 van de Gemeentewet van toepassing. Deze houdt in dat alle verordeningen in werking treden op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor is aangewezen.

Het is ook geoorloofd in de verordening te bepalen dat de dag van inwerkingtreding door het college zal worden vastgesteld. Het alternatief luidt in dat geval:

“Deze verordening treedt in werking op een door het college nader te bepalen tijdstip.”

In het model is gekozen voor een datum van in werking treden die afhangt van de datum van bekendmaking. Het is uiteraard ook goed mogelijk om een met name genoemde datum te kiezen, bijvoorbeeld de 1e van een bepaalde maand.

De APV is een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld. Een dergelijk besluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden (artikel 139 van de Gemeentewet). Van belang is dat de gemeente gehouden is dit besluit mee te delen aan het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen (artikel 143 van de Gemeentewet).

In verband met artikel 1 van het WvSr is het uiteraard niet mogelijk aan de bepalingen van een strafverordening terugwerkende kracht te verlenen.

Artikel 6:7 Citeertitel

Deze bepaling is geformuleerd overeenkomstig Igr 75. Desgewenst kan de gemeentenaam en het jaartal nog worden toegevoegd.

BIJLAGE - LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkorting Betekenis

Activiteitenbesluit milieubeheer Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer
Afdeling Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AVG Algemene verordening gegevensbescherming
AMvB Algemene Maatregel van Bestuur
APV Algemene plaatselijke verordening
ABRvS Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARRS Afdeling rechtspraak van de Raad van State
Awb Algemene wet bestuursrecht
Awbi Algemene wet op het binnentreden
BABS Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer
BABW Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer
BBOOR Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte
Bibob Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BOA Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor Besluit omgevingsrecht
BPR Binnenvaartpolitierglement
BW Burgerlijk Wetboek
CBb College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBF Centraal Bureau Fondsenwerving
CCV Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CROW Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond, Water en Wegenbouw en de Verkeerstechiek
DDDN Vereniging Direct Dialogue Donateurwerwers Nederland
DHW Drank- en Horecawet
ECRM Europese conventie voor de rechten van de mens
EG-recht Recht van de Europese Gemeenschappen
EHRM Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GFT-afval Groente-, fruit- en tuinafval
GWWD Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
HR Hoge Raad
HvJ Hof van Justitie
Igr 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever
IVBPR Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
KNAC Koninklijke Nederlandsche Automobiel Club
KNMV Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging
MMA Mixed Martial Arts
model-APV Model Algemene plaatselijke verordening
MON Motorsport Organisatie Nederland
Mor Regeling omgevingsrecht
MvT Memorie van toelichting
NOC*NSF Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sport Federatie
NVWA Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM Openbaar Ministerie
OVSE Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PMV Provinciale milieuverordening
RVV 1990 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
SGBO Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
Stb. Staatsblad
Stcrt. Staatscourant
Sv Wetboek van Strafvordering
SVW Scheepvaartverkeerswet
Trb. Tractatenblad
Vb 2000 Vreemdelingenbesluit 2000
VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG Verklaring Omtrent het Gedrag
Vw 2000 Vreemdelingenwet 2000
Wabo Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbp Wet bescherming persoonsgegevens
WED Wet op de economische delicten
Wm Wet milieubeheer
Wok Wet op de kansspelen
Wom Wet openbare manifestaties
WOR Wet op de openluchtrecreatie
Wro Wet ruimtelijke ordening

Wrp Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
Wvgs Wet vervoer gevaarlijke stoffen
WvSr Wetboek van Strafrecht
WVW 1994 Wegenverkeerswet 1994

*Aldus vastgesteld in de vergadering van 10 december 2019,
De raad voornoemd,
de griffier, de voorzitter,
ir. C.A.M. Apell drs. J.A. van der Pas*