

## Algemene plaatselijke verordening Wageningen 2023

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Wageningen omtrent de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu.

De raad van de gemeente Wageningen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, d.d. ;

*gelet op de artikelen 149, 149a, 151a, 151b, 151c, 151d, 154 en 154a Gemeentewet, de artikelen 3 en 4 Wet openbare manifestaties, de artikelen 4, 25a, 25b, 25c en 25d Alcoholwet, artikel 5.13 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de artikelen 2.18, eerste lid, onder f en g, en vijfde lid, 2.21 en 3.148, tweede lid, Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 30c, tweede lid Wet op de kansspelen, artikel 3 Winkeltijdenwet en artikel 2a Wvw 1994;*

*besluit vast te stellen de: Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Wageningen omtrent de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu.*

Ter inzagelegging:

Dit besluit wordt met deze publicatie bekendgemaakt en ter inzage gelegd.

Referendum aanvragen:

Een referendabel besluit houdt op basis van de Referendumverordening in dat als u het niet eens bent met dit besluit van de gemeenteraad u als kiesgerechtigde inwoner van Wageningen binnen drie weken na deze bekendmaking met een geldig legitimatiebewijs een verzoek kunt indienen om hierover een referendum te houden. Het kan zijn dat naar aanleiding van het resultaat van het referendum de raad het besluit uiteindelijk intrekt. Verdere informatie over de referendumprocedure kunt u op de vinden op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR9181?&show-wti=false>

Bezwaar referendabiliteit:

Indien u van mening bent dat de gemeenteraad onterecht heeft besloten over de referendabiliteit van het bovengenoemde raadsbesluit kunt u hiertegen binnen zes weken na deze bekendmaking een bezwaarschrift indienen bij de gemeenteraad, Postbus 1, 6700 AA Wageningen of via [https://www.wageningen.nl/Bestuur/Beleid\\_en\\_regelgeving/Bezwaarschrift\\_indienen](https://www.wageningen.nl/Bestuur/Beleid_en_regelgeving/Bezwaarschrift_indienen).

## Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

### Artikel 1:1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- **bebouwde kom:** het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a Wegenverkeerswet 1994;
- **bevoegd gezag:** bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- **bouwwerk:** hetgeen *daaronder wordt verstaan in artikel 1.1, eerste lid, Verordening fysieke leefomgeving Wageningen*;
- **bromfiets:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder e Wvw 1994;
- **centrumgebied:** het gebied binnen de volgende begrenzingen, met de klok mee: Lawickse Allee, Bevrijdingsstraat, 5 Mei Plein, Veerstraat, Rustenburg, Spijk, Grebbedijk, Havenafweg, Costerweg, Stadsgracht tot Duivendaal, Duivendaal.
- **college:** het college van burgemeester en wethouders;
- **gebouw:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder c 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 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 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 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met uitzondering van kleine wagens zoals kruiwagens en kinderwagens, en rolstoelen;
- **weg:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder b Wvww 1994.

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

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen de wettelijke termijn van acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag.
2. Het bestuursorgaan kan de termijn voor ten hoogste acht weken verdagen.
3. In afwijking van het tweede lid is artikel 3.9 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing wanneer beslist wordt op een aanvraag om een ontheffing als bedoeld in artikel 2.10, vijfde lid, of een vergunning als bedoeld in artikel 2.11, tweede lid.

#### **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**

Degene aan wie een vergunning of ontheffing is verleend, is verplicht de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

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

De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd:

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

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

1. De vergunning of ontheffing geldt voor onbepaalde tijd, tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald of de aard van de vergunning of ontheffing zich daartegen verzet.
2. De aard van de vergunning of ontheffing verzet zich in ieder geval tegen gelding voor onbepaalde tijd 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. Een vergunning of ontheffing kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van:
  - a. de openbare orde;
  - b. de openbare veiligheid;
  - c. de volksgezondheid;
  - d. de bescherming van het milieu.
2. Een vergunning of ontheffing kan ook worden geweigerd als de aanvraag daarvoor minder dan drie weken voor de beoogde datum van de beoogde activiteit is ingediend 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 ongeregelheden

#### Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregelheden

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

is verplicht op bevel van een 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 of vanwege het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelheden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod, zoals 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.
6. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### 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 Wet openbare manifestaties, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste 48 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 en de plaats van beëindiging;
  - e. voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling; en
  - f. maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een 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 2.3a Kennisgeving van het voltrekken van een huwelijk waarbij een huwelijksstoet zich door de stad zal verplaatsen

1. Degenen die een huwelijk willen laten voltrekken en als gevolg waarvan een huwelijksstoet zich door de stad zal verplaatsen zijn verplicht ten minste 48 uren voordat het huwelijk voltrokken wordt daarvan schriftelijk kennis aan de burgemeester te geven.
2. Onder een huwelijksstoet wordt verstaan een stoet of karavaan van voertuigen op of aan de weg met het oog op de viering van een (voorgenomen) verbintenis tussen twee personen met een duurzaam karakter.

#### Artikel 2.4 Neerzetten van fietsen, scooters of bromfietsen

Het is verboden op of aan de weg een fiets, scooter of een bromfiets te plaatsen of te laten staan:

1. wanneer dit schade toebrengt aan de weg of openbare plaats, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig ervan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.
2. tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw dan wel in de ingang van een portiek, indien:

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

## **(Artikel 2.5 vervallen in Wageningen)**

### **Artikel 2.5a Verwijderen van fietsen, scooters of bromfietsen**

1. Bij overtreding van de artikelen 2.4 die langer dan drie weken duurt kunnen de fietsen, scooters en bromfietsen door de gemeente na daartoe een waarschuwing gegeven te hebben, verwijderd worden.
2. Genoemde vervoersmiddelen kunnen in het gemeentelijk depot opgehaald worden tegen betaling van de kosten van verwijdering en bewaring ervan. Deze kosten bedragen € 25 per fiets, scooter of bromfiets.
3. In depot genomen fietsen, scooters en bromfietsen worden tot drie maanden bewaard. Wanneer deze door de rechtmatig eigenaar niet opgehaald zijn worden deze aan een opkoper verkocht of vernietigd.

### **Artikel 2:6 Verspreiden van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen en het gratis aanbieden van producten**

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

### **Artikel 2:7**

(vervallen)

### **Artikel 2:8**

(vervallen)

### **Artikel 2:9 Vertoningen op openbare plaatsen**

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

## **Afdeling 2. Bruikbaarheid, uiterlijk aanzien en veilig gebruik van openbare plaatsen en aanzien van de weg**

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

1. Het is verboden de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, wanneer dat gebruik:
  - a. schade toebrengt of kan toebrengen aan de weg, de bruikbaarheid van de weg belemmert of kan belemmeren, dan wel een belemmering vormt of kan vormen voor het beheer of onderhoud van de weg; of
  - b. niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.
2. Van een belemmering voor de bruikbaarheid van de weg is in ieder geval sprake wanneer niet ten minste een belemmeringsvrije doorgang wordt gelaten op voetpaden en op de rijbaan voor fietsers of gemotoriseerd verkeer.
3. Het is verboden een terras te exploiteren zonder daarvan een melding te doen bij de burgemeester. Bij de melding dient te worden vermeld:
  - de naam en het adres van het horecabedrijf;
  - de afmeting van het terras;

- de indeling en de uitvoering van het terras.
- 4. Het college kan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving nadere regels stellen voor terrassen, uitstallingen en reclameborden.
- 5. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
- 6. De ontheffing wordt verleend als omgevingsvergunning door het college als het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- 7. Het verbod is niet van toepassing op:
  - a. evenementen als bedoeld in artikel 2:24;
  - b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:17 en
  - c. overige gevallen waarin krachtens een wettelijke regeling een vergunning voor het gebruik van de weg is verleend.
- 8. Het verbod is verder niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Waterwet, artikel 5 Wvw 1994, of de Gelderse wegenverordening.
- 9. Op de aanvraag om een ontheffing bedoeld in het vijfde lid is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

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

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan, instemmingsbesluit of een voorafgaande melding 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 of instemming wordt verleend:
  - a. als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag, wanneer de activiteiten zijn verboden bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit; of
  - b. door het college in de overige gevallen.
3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing voorzover 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 Gelderse wegenverordening, de Keur van Waterschap Vallei & Eem, de Verordening werkzaamheden kabels en leidingen Wageningen 2018, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening.
5. Op de aanvraag om een vergunning bedoeld in het eerste lid is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Artikel 2.12 Maken of veranderen van een uitweg**

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg wanneer:
  - a. daarvan tevoren niet van te voren melding is gedaan aan het college, onder indiening van een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie; of
  - b. het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.
2. Van de melding wordt kennis gegeven op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking.
3. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg wanneer:
  - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
  - b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
  - c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of
  - d. er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.
4. Aan het maken van een uitweg zijn de volgende voorwaarden verbonden:
 

de aanleg van de uitweg wordt, op kosten van de melder, door een erkend aannemers-en/of stratenmakersbedrijf uitgevoerd;

  - b. kosten voor het eventueel verplaatsen van een trottoirkolk, een lichtmast e.d. of het kappen van een gemeentelijke boom, wordt bij de melder in rekening gebracht;
  - c. indien de te maken uitweg zich boven een kabel- of leidingtracé bevindt, is het niet toegestaan gesloten verharding als beton of asfalt, of een puinverharding of puinfundering aan te brengen;

- d. de melder dient te gedogen dat werkzaamheden aan kabels en leidingen van nutsbedrijven plaatsvinden, voor zover deze zijn gelegen in gemeente-eigendommen.
5. Het college kan voorwaarden stellen aan de aanleg van een uitweg.
6. De uitweg kan worden aangelegd indien het college niet binnen zes weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.
7. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Waterwet, de Keur van Waterschap Vallei & Eem of de Gelderse wegenverordening.

**Artikel 2:13**

(vervallen)

**Artikel 2:15**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 2:16**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 2:17**

(vervallen in Wageningen)

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

1. Het is verboden in bossen, op heide of in de uiterwaarden 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 in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 3 WvSr.
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**

(Vervallen)

**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 Definitie**

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



- f. activiteiten als bedoeld in de artikelen 2:4 en 2:39 van deze verordening.
  - g. sportwedstrijden, niet zijnde vechtsportevenementen als bedoeld in het tweede lid, onder f.
  - h. sociaal-culturele activiteiten, die plaatsvinden in gebouwen welke volgens het geldende bestemmingsplan waar volgens het geldende bestemmingsplan maatschappelijke voorzieningen zijn toegestaan.
2. Onder evenement wordt mede verstaan:
    - a. een herdenkingsplechtigheid;
    - b. een braderie;
    - c. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3 van deze verordening;
    - d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
    - e. een straatfeest, snuffelmarkt of buurtbarbecue op één dag (klein evenement);
    - f. een door de burgemeester aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of -gala's.
  3. In deze afdeling wordt onder klein evenement verstaan een eendaags evenement waarbij:
    - a. het aantal aanwezigen niet meer bedraagt dan 100 personen;
    - b. de activiteiten plaatsvinden tussen 7.00 en 23.00 uur;
    - c. geen muziek ten gehore wordt gebracht voor 7.00 uur of na 23.00 uur, dan wel in dit tijdsbestek het maximaal toelaatbare geluidsniveau zoals in het Evenementenbeleid Wageningen 2022 genoemd staat;
    - d. de activiteiten niet plaatsvinden op de rijbaan, (brom)fietspad of parkeerplaats of anderszins een belemmering vormen voor het verkeer en de hulpdiensten; en
    - e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 10 vierkante meter per object.

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

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren of handelingen te verrichten.
2. In afwijking van artikel 1: lid 2 van deze verordening wordt voor het aanvragen van een vergunning voor een evenement een termijn van 8 weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft gehanteerd.
3. Bij de indiening van de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 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 lid 1 Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen.
4. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, wanneer de organisator ten minste 15 werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.
5. De burgemeester kan binnen 10 dagen 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.
6. Het verbod is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 in samenhang met 148 Wv 1994.
7. Het vierde lid is niet van toepassing op een krachtens artikel 2:24, tweede lid, aanhef en onder f aangewezen categorie vechtsportwedstrijden of -gala's.
8. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning voor een vechtsportevenement als bedoeld in artikel 2:24, tweede lid, aanhef en onder f weigeren als de organisator of de aanvrager van de vergunning in enig opzicht van slecht levensgedrag is.
9. Wanneer de toepassing van het tweede lid van dit artikel tot onvermijdelijke problemen leidt kan de burgemeester van die bepaling afwijken.
10. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

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

Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.

#### **Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen**

##### **Artikel 2:27 Begripsbepalingen**

1. In deze afdeling wordt onder openbare inrichting verstaan een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, afhaalcentrum, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig

- was logies of dranken worden verstrekt of spijzen voor directe consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt of rookwaren worden verstrekt;
2. Een buiten de in het eerste lid bedoelde 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, waaronder in ieder geval een terras, maakt voor de toepassing van deze afdeling deel uit van die besloten ruimte.

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

1. Het is verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
2. De burgemeester weigert de vergunning wanneer:
  - a. de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit;
  - b. de inrichting en/of de houder/beheerder niet voldoet aan de aan de vergunning(aanvraag) verbonden voorschriften;
  - c. de burgemeester kan de vergunning weigeren wanneer de inrichting niet voldoet aan de volgende inrichtingseisen:
    - van ieder punt van een lokaliteit uit moet bij voortduring een deel van de lokaliteit met een oppervlakte van ten minste 15 m<sup>2</sup> kunnen worden overzien;
    - de lokaliteit moet een zodanige kunstlichtvoorziening hebben dat de gemiddelde horizontale verlichtingssterkte, gemeten op 1 meter boven de vloer, over de gehele oppervlakte ten minste 50 lux bedraagt;
    - de inrichting moet zijn voorzien van ramen met een zodanige oppervlakte dat voldoende daglichttoetreding is gewaarborgd, met dien verstande dat het raamoppervlak tenminste gelijk moet zijn aan die oppervlakte die in het Bouwbesluit ten aanzien van verblijfsgebieden in woningen wordt gesteld;
    - de ramen van de inrichting moeten zijn bezet met blank doorzichtig glas, waarvan ten hoogste 20% mag zijn bedekt met materiaal dat daglichttoetreding verhindert.
3. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning slechts geheel of gedeeltelijk weigeren als:
  - a. 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.
  - b. de exploitant of de leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Daarbij houdt de burgemeester rekening met:

- het karakter van de straat en van de wijk waarin de inrichting is gelegen of zal zijn gelegen;
  - de aard van de openbare inrichting;
  - de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van de inrichting;
  - de concentratie van inrichtingen in een bepaald gebied;
  - de wijze van bedrijfsvoering van de houder/beheerder van de inrichting in deze of in andere inrichtingen;
  - de wijze van exploitatie van de inrichting in het verleden, voor zover de ondernemer onveranderd is gebleven;
4. Geen vergunning is vereist voor een openbare inrichting die zich bevindt in een:
    - a. winkel als bedoeld in artikel 1 Winkeltijdenwet voor zover de activiteiten van de openbare inrichting een nevenactiviteit vormen van de winkelactiviteit en niet meer dan 25% van de totale winkeloppervlakte inneemt met een maximum van 12 m<sup>2</sup>;
    - b. zorginstelling;
    - c. museum; of
    - d. bedrijfskantine of -restaurant.
  5. De burgemeester verleent op verzoek of ambtshalve vrijstelling van het verbod aan openbare inrichtingen die horecabedrijf zijn als bedoeld in artikel 1 Alcoholwet, als:
    - a. zich in de zes maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze bepaling geen incidenten gepaard gaande met geweld, overlast op straat of drugsgebruik en -handel hebben voorgedaan in of bij de inrichting; 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 of derde lid.
  6. De vrijstelling wordt ingetrokken wanneer zich een incident heeft voorgedaan als bedoeld in het vijfde lid, onder a.



7. In een exploitatievergunning worden de volgende bepalingen opgenomen:
  - a. de sluitingstijden van de openbare inrichting en het terras;
  - b. de grootte van het terras;
  - c. de beheerder;
  - d. maatregelen die nodig zijn om, gelet op het sluitingsuur, de overlast voor de directe woon-omgeving te voorkomen.
8. De vergunning wordt uitsluitend verleend aan en op naam gezet van de houder van de inrichting; de vergunning is niet overdraagbaar.
9. Naast de houder dient er minimaal een beheerder op de vergunning vermeld te worden.
10. Bij de aanvraag dient een niet meer dan 3 maanden tevoren ten behoeve van de houder(s)/beheerder(s) afgegeven verklaring omtrent het gedrag overgelegd te worden.
11. Op de aanvraag om een vergunning of een vrijstelling is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Artikel 2:28a Intrekkingsgronden**

De burgemeester kan de vergunning intrekken:

- a. wanneer aannemelijk is dat de houder/beheerder van de inrichting betrokken is of hem ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten in of vanuit de inrichting, die een gevaar opleveren voor de openbare orde en/of een bedreiging vormen voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting;
- b. indien de houder/beheerder van de inrichting toestaat, dan wel gedooft dat in zijn inrichting strafbare feiten worden gepleegd;
- c. indien de houder/beheerder van de inrichting zich schuldig maakt aan discriminatie naar ras, geslacht, seksuele geaardheid, godsdienst of levensovertuiging ;
- d. indien zich in of vanuit de inrichting anderszins feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van de inrichting gevaar oplevert voor de openbare orde en/of een bedreiging vormt voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting;
- e. indien de houder/beheerder in strijd handelt met het bij of krachtens artikel 2.29 bepaalde;
- f. indien de houder/beheerder in strijd handelt met de aan de vergunning verbonden voorschriften;
- g. indien de omstandigheden op grond waarvan de vergunning is afgegeven zodanig zijn gewijzigd, dan wel de exploitatie van de inrichting op zodanige wijze plaatsvindt dat het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed;
- h. de exploitatie voor een periode van langer dan drie maanden is of wordt onderbroken;
- i. de houder, en/of beheerder(s) deze hoedanigheid heeft of hebben verloren.

#### **Artikel 2:29 Sluitingstijden centrumgebied**

1. Openbare commerciële inrichtingen zijn gesloten op zondag tot en met woensdag tussen 2:00 uur en 6:00 uur, en op donderdag tot en met zondag tussen 4:00 uur en 6:00 uur. Op donderdag tot en met zondag mogen er na 2:00 uur geen nieuwe bezoekers in de openbare inrichting worden toegelaten;
2. Openbare paracommerciële inrichtingen zijn gesloten op zondag tot en met woensdag tussen 24:00 uur en 6:00 uur en op donderdag tot en met zaterdag van 1:00 uur tot 6:00 uur;
3. Op donderdag tot en met zaterdag, alsmede op 5 mei zijn terrassen behorende bij openbare inrichtingen gesloten tussen 1:00 uur en 7:00 uur. Exploitatie van het terras is in verband met 5 mei vanaf 12.00 uur op 6 mei weer mogelijk.  
Op zondag tot en met woensdag mogen terrassen, behorende bij openbare inrichtingen van 7.00 uur tot 24.00 uur open zijn.
4. Het is verboden een openbare inrichting voor bezoekers geopend te hebben, of bezoekers in de inrichting te laten verblijven na sluitingstijd.
5. De burgemeester kan door middel van een besluit andere dan de in lid 1 genoemde sluitingstijden vaststellen voor een afzonderlijke openbare inrichting onder de volgende voorwaarden:
  - a. dat een eventuele nadelige invloed op het woon- en leefklimaat wordt meegewogen;
  - b. de exploitant aantoont op welke wijze overlast voor de directe omgeving wordt tegengegaan;
  - c. de exploitant toestemming heeft van de Stichting Nationaal Comité Herdenkingen Capitulaties 1945 Wageningen voor de exploitatie van een terras op 5 mei.
6. Voor een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:28, vierde lid, onder a, gelden dezelfde sluitingstijden als voor de winkel.
7. Het eerste, tweede en vierde lid zijn niet van toepassing op situaties waarin bij of krachtens de Wet milieubeheer is voorzien.
8. Op de aanvraag om een besluit in de zin van lid 5 is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

**Artikel 2.29a Sluitingstijden buiten centrumgebied**

1. Aan ondernemers van openbare commerciële inrichtingen buiten het centrumgebied kan een vergunning verleend worden om op donderdag tot en met zaterdag tot 2.00 uur 's nachts geopend te hebben. Voor zondag tot en met woensdag is dat tot 1.00 uur 's nachts.
2. Het college kan beleidsregels voor afwijkende sluitingstijden in de gebieden buiten het centrum vaststellen.
3. De burgemeester kan door middel van een besluit andere dan de in lid 1 genoemde sluitingstijden vaststellen voor een afzonderlijke openbare inrichting onder de volgende voorwaarden:
  - a. dat een eventuele nadelige invloed op het woon- en leefklimaat wordt meegewogen;
  - b. de exploitant aantoont op welke wijze overlast voor de directe omgeving wordt tegengegaan;
  - c. de exploitant toestemming heeft van de Stichting Nationaal Comité Herdenkingen Capitulaties 1945 Wageningen voor de exploitatie van een terras op 5 mei.

**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 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 of gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn op grond van een besluit krachtens artikel 2:30, eerste lid;
- c. op het terras spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van de plaatsen die aanwezig zijn op het terras;

**artikel 2.32**

(vervallen in Wageningen)

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

Indien een openbare inrichting geen voor het publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf is in de zin van artikel 174 Gemeentewet, treedt het college bij de toepassing van de artikelen 2:28 tot en met 2:31 op als bevoegd bestuursorgaan.

**Artikel 2:34**

(vervallen)

**Afdeling 5. Toezicht paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet****Artikel 2:34a Definities**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- alcoholhoudende drank;
- horecabedrijf;
- horecalokaliteit;
- inrichting;
- paracommerciële rechtspersoon;
- sterke drank;
- slijtersbedrijf;
- zwak-alcoholhoudende drank;
- vergunning;

dat wat daaronder wordt verstaan in de Alcoholwet.

Verder:

- **bijeenkomst van persoonlijke aard:** bijeenkomst met een veelal feestelijk karakter, die geen verband houdt met de doelstelling van paracommerciële rechtspersonen zoals een bruiloft, feest, receptie of verjaardag.
- **buurthuis of wijkcentrum:** een buurthuis of wijkcentrum: een openbaar, mede met publiekelijke middelen gerealiseerd, gebouwd in een wijk, stadsdeel of buurtschap dat zich op het bijdragen aan de integrale kwaliteit van de buurt of wijk richt.

**Artikel 2:34b Regels voor paracommerciële horecabedrijven**

1. Een paracommerciële rechtspersoon geeft bij de aanvraag voor het verkrijgen van een vergunning tot uitoefening van het horecabedrijf nadere inlichtingen over de doelstelling van de paracommerciële rechtspersoon en de doelgroep waarop de rechtspersoon zich richt. De paracommerciële rechtspersoon verstrekt een afschrift van de statuten en het bestuursreglement als bedoeld in artikel 9, eerste lid Alcoholwet.
2. Een paracommercieel rechtspersoon kan alcoholhoudende drank uitsluitend verstrekken op :
  - a. zondag tot en met woensdag vanaf 12.00 uur tot 1:00 uur;
  - b. donderdag tot en met zaterdag vanaf 12:00 uur tot 2:00 uur;
  - c. alle dagen van 10.00 tot 24.00 uur betreffende verzorgings- en verpleeghuizen;
  - d. alle dagen van 12.00 tot 5.00 uur betreffende studentenverenigingen.
3. Een paracommercieel rechtspersoon kan alcoholhoudende drank verstrekken tijdens per jaar ten hoogste:
  - a. drie bijeenkomsten van persoonlijke aard en die in totaal maximaal drie dagen per kalenderjaar in beslag nemen;
  - b. drie bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn en die in totaal maximaal drie dagen per kalenderjaar in beslag nemen.
4. Een paracommercieel rechtspersoon doet uiterlijk 2 weken voor een bijeenkomst als bedoeld in het tweede lid hiervan melding aan de burgemeester.
5. de burgemeester kan ontheffing verlenen op het in het eerste lid gestelde verbod. Een dergelijke ontheffing kan gewijzigd of ingetrokken worden wanneer niet aan de gegeven voorwaarden of voorschriften is voldaan of wanneer sprake is van gewijzigde omstandigheden.
6. Paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de aanvraag om ontheffingen als bedoeld in dit artikel.

**Artikel 2.34bb Regels voor commerciële inrichtingen in onderwijsgebouwen voor jongeren, waar jeugd- jongeren- en of sportorganisaties zijn gehuisvest of dienstdoen als buurthuis of wijkcentrum**

1. Het is uitsluitend toegestaan alcoholhoudende drank te verstrekken in de periode van 12.00 uur tot 1.00 uur in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, niet zijnde een paracommerciële inrichting, dat:
  - a. deel uitmaakt van een gebouw dat in hoofdzaak gebruikt wordt om onderwijs te geven aan leerlingen die merendeels de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, of;
  - b. deel uitmaakt van een gebouw dat in hoofdzaak in gebruik is bij één of meer jeugd- of jongerenorganisaties, of;
  - c. deel uitmaakt van een gebouw dat in hoofdzaak in gebruik als buurthuis of als wijkcentrum is;
  - d. deel uitmaakt van een gebouw dat in hoofdzaak in gebruik bij één of meer sportorganisaties of -instellingen is.
2. De burgemeester kan op aanvraag ontheffing verlenen op het in het eerste lid gestelde verbod.

**Artikel 2:34c Beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven**

De burgemeester kan in het belang van de handhaving van de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de volksgezondheid aan een vergunning als bedoeld in artikel 3 Alcoholwet voorschriften verbinden en de vergunning beperken tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.

**Artikel 2:34d**

(vallen in Wageningen)

**Artikel 2:34e**

(Vallen in Wageningen)

**Artikel 2:34f Verbod 'happy hours'**

Het is verboden in een horecalokaleiteit of op een terras bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die daar gewoonlijk wordt gevraagd.

**Artikel 2.34g Proeverijen in slijtlokaliteiten**

1. Slijtersbedrijven zijn vrijgesteld van het in artikel 3, eerste lid, en het in artikel 14, eerste lid Alcoholverwet vervatte verbod, ten behoeve van het tegen betaling organiseren van een proeverij in hun slijtlokaliteit.
2. De vrijstelling geldt buiten de dagen en tijden dat de slijtlokaliteit bij of krachtens de Winkeltijdenwet regulier is opengesteld.

**Afdeling 6**

(vervallen in Wageningen)

**Afdeling 7. Toezicht op speelgelegenheden****Artikel 2.38a**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 2:39 Speelgelegenheden**

1. In dit artikel 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. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet op de kansspelen.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester de vergunning wanneer:
  - 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 geldend bestemmingsplan.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

**Artikel 2:40 Kansspelautomaten**

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

**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 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 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 reden noodzakelijk is.

**Artikel 2:42 Plakken en kladden**

1. Het is verboden een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is te bekrassen of te bekladden.
2. Het is verboden zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende op een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is:
  - a. een aanplakbiljet of ander geschrift, afbeelding of aanduiding aan te plakken, te doen aanplakken, op andere wijze aan te brengen of te doen aanbrengen;
  - b. met kalk, krijt, 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 voorzover 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**

(vervallen in Wageningen)

#### **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 wanneer 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 in Wageningen)

#### **Artikel 2:46**

(vervallen in Wageningen)

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

1. Het is verboden op een openbare plaats 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 WvSr of artikel 5 Wvw 1994.

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

1. De burgemeester kan gebieden/plaatsen aanwijzen, waarbinnen de houder van een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:27, verplicht is zodanige maatregelen te treffen dat de bezoekers geen glaswerk vanuit zijn openbare inrichting mee de openbare weg opnemen.
2. Bij evenementen met een massaal en/of buitenkarakter kan de burgemeester openbare inrichtingen gelegen aan of in de nabijheid van de evenementenlocatie verplichten tot het gebruik van spoelbare bekers van duurzame kunststof, en een statiegeldregeling.
3. Het is verboden op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, tijdens een door het college aangewezen periode, al dan niet aangebroken flessen, glazen, blikjes en dergelijke bij zich te hebben.

#### **Artikel 2:49**

(vervallen in Wageningen)

#### **Artikel 2:50**

(vervallen in Wageningen)

#### **Artikel 2:51**

(vervallen in Wageningen)

#### **Artikel 2:52 Overlast van fiets, scooter of bromfiets op markt en kermisterrein en dergelijke**

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

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

1. Het is verboden zich in de nabijheid van een persoon of een gebouw, woonwagen of woonschip op te houden met de kennelijke bedoeling deze persoon of een persoon die zich in dit gebouw, deze woonwagen of dit woonschip bevindt, te bespieden.
2. Het is verboden door middel van een verrekijker of enig ander optisch instrument een persoon die zich in een gebouw, woonwagen of woonschip bevindt te bespieden.

#### **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; of
  - c. buiten de bebouwde kom op een door het college aangewezen plaats als de hond niet is aangelijnd;
  - d. op de weg als die hond niet is voorzien van een halsband of een ander identificatiemerk dat de eigenaar of houder duidelijk doet kennen.
2. Het eerste lid, aanhef en onder b, is niet van toepassing op de door het college aangewezen plaatsen (de zogenaamde losloopplaatsen).
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 op een openbare plaats begeeft is verplicht ervoor te zorgen dat de uitwerpselen van die hond onmiddellijk worden verwijderd.
2. 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, of die deze hond aantoonbaar gekwalificeerd opleidt tot geleidehond of sociale hulphond.
3. 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 het 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 de houder van de hond aan wie een aanlijn- en een muilkorfgedod is opgelegd, is naast de verplichting 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 het bepaalde in 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 2:59a Gevaarlijke honden op eigen terrein**

1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden deze hond op zijn terrein zonder muilkorf te laten loslopen als de burgemeester een aanlijngedod of een aanlijn- en muilkorfgedod heeft opgelegd als bedoeld in artikel 2:59, eerste lid of heeft meegedeeld dat hij de hond gevaarlijk acht, dan wel als de hond is opgeleid voor bewakings-, opsporings- en verdedigingswerk.
2. Het in het eerste lid genoemde verbod geldt niet wanneer:
  - a. op een vanaf de weg zichtbare plaats een naar het oordeel van de burgemeester duidelijk leesbaar waarschuwingsbord is aangebracht;
  - b. het mogelijk is een brievenbus te bereiken en aan te bellen zonder het terrein te betreden; en
  - c. het terrein voorzien is van een zodanig hoge en deugdelijke afrastering dat de hond niet zelfstandig buiten het terrein kan komen.



### **Artikel 2.59b Opsporen van munitie, wapens, munten of andere metalen met een metaalde- tector**

1. Het is verboden om met een metaaldetector in de bodem munitie, wapens, munten of andere metalen op te sporen.
2. Het verbod uit het eerste lid geldt niet als werkzaamheden worden verricht door of in opdracht van een publiekrechtelijke rechtspersoon of één van hun bestuursorganen. Het verbod geldt evenmin voor het met certificaat opsporen, doen van onderzoek, zoals in artikel 5.1 Erfgoedwet bedoeld.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

### **Artikel 2.59c Magneetvissen**

1. Het is verboden om in openbare wateren met een magneet te vissen dan wel anderszins met een magneet de waterbodem naar voorwerpen af te zoeken.
2. Het verbod uit het eerste lid geldt niet als de werkzaamheden worden verricht door of in opdracht van een publiekrechtelijke rechtspersoon of één van hun bestuursorganen. Het verbod geldt evenmin voor het met certificaat opsporen, doen van onderzoek, zoals in artikel 5.1 Erfgoedwet bedoeld.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

### **Artikel 2:60**

(vervallen in Wageningen)

### **Artikel 2:61**

(vervallen)

### **Artikel 2:62**

(vervallen in Wageningen)

### **Artikel 2:63**

(vervallen in Wageningen)

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

1. Het is verboden bijen te houden:
  - a. binnen een afstand van 30 meter van woningen of andere gebouwen waar overdag mensen verblijven;
  - b. binnen een afstand van 30 meter van de weg.
2. Het verbod is niet van toepassing indien op een afstand van ten hoogste zes meter vanaf de korven of kasten een afscheiding is aangebracht van twee meter hoogte of zoveel hoger als noodzakelijk is om het laag uit- en invliegen van de bijen te voorkomen.
3. Het verbod in het eerste lid, aanhef en onder a, is niet van toepassing voor de bijenhouder die rechthebbende is op de woningen of gebouwen bedoeld in dat lid.
4. Het verbod in het eerste lid, aanhef en onder b is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Gelderse wegenverordening.
5. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
6. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

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

Het is verboden in door het college aangewezen gebieden op een openbare plaats om geld of andere zaken te bedelen.

## **Afdeling 9. Bestrijding van heling van goederen**

### **Artikel 2:66 Begripsbepaling**

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

### **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 burge-meester geaarmerkt register, en daarin onverwijld op te nemen. 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 aanvraag om een vrijstelling is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

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

De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht:

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

### **Artikel 2:69**

(vervallen)

### **Artikel 2:70**

(vervallen)

## **Afdeling 10. Consumentenvuurwerk**

### **Artikel 2:71 Definitie**

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

### **Artikel 2:72**

(vervallen in Wageningen)

### **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 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 Wetboek van Strafrecht.

### **Artikel 2.73a Carbidschieten**

Het is verboden met carbid te schieten dan wel tot ontploffing te brengen.

### **Artikel 2.73b Verbod oplaten ballonnen**

1. Het is verboden ballonnen, van welk materiaal dan ook, door middel van hete lucht afkomstig van vuur, dan wel door middel van helium of andere gassen, op te laten stijgen;
2. Onder een ballon wordt mede verstaan: herdenkingsballon, vuurballon, gelukslampion, wensballon, papierballon, geluksballon, enzovoort.

## **Afdeling 11.**

(vervallen in Wageningen)

**Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester****Artikel 2:75**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 2:76**

(vervallen in Wageningen)

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

1. De burgemeester is bevoegd overeenkomstig artikel 151c Gemeentewet te besluiten tot plaatsing en gebruik van camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.
2. De bepaalde duur betreft jaarlijks 4 en 5 mei.

**Artikel 2:78 Verblijfsontzegging**

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.

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

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

**Artikel 2:80 Sluiting voor publiek toegankelijke gebouwen**

1. De burgemeester kan, wanneer dat naar zijn oordeel in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat is vereist, de gehele of gedeeltelijke sluiting bevelen van een voor het publiek openstaand gebouw – niet zijnde een seksinrichting – of een bij dat gebouw behorend erf, een perceel of perceelsgedeelte of enige andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.
2. De burgemeester maakt de sluiting bekend door het aanbrengen van een afschrift van zijn bevel op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of het bij dat gebouw behorende erf, het perceel of perceelsgedeelte of de ruimte. De sluiting treedt in werking op het moment dat bedoeld afschrift is aangebracht.
3. Een ieder is verplicht toe te laten dat het in het tweede lid bedoelde afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.
4. Het is de rechthebbende op en de beheerder van het gebouw, erf, perceel of perceelsgedeelte of de ruimte waarvoor een bevel als bedoeld in het eerste lid geldt, verboden daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven, zolang de sluiting van kracht is.
5. Het is een ieder verboden een overeenkomstig het eerste lid gesloten gebouw, erf, perceel of perceelsgedeelte of enige andere ruimte te bezoeken of als bezoeker daarin te verblijven.
6. Op aanvraag van een belanghebbende kan:

- a. een sluiting voor onbepaalde duur door de burgemeester worden opgeheven, wanneer naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn, dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden;
- b. een sluiting 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 feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.

### **Artikel 2:81 Tegengaan malafide ondernemersklimaat**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. exploitant: natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
  - b. beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteiten;
  - c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw, niet zijnde een seksinrichting, of een daarbij behorend perceel of enig andere ruimte, 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 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 één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend voor de gehele gemeente aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit onder druk staat.
3. Het is verboden om 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 voor door de burgemeester benoemde bedrijfsmatige activiteiten; of
  - b. indien de uitoefening van het bedrijf een door de burgemeester op grond van het tweede lid aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8, eerste lid, 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. indien de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
  - c. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
  - d. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
  - e. indien niet voldaan is aan de bij of krachtens lid vijf en zes gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
  - f. indien er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
  - g. indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet milieubeheer.
5. 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. handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
  - c. indien van toepassing de verblijftitel van de exploitant of beheerder;
  - d. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant of beheerder gerechtigd is om in Nederland arbeid te verrichten;
  - e. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.
6. Indien 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 als:

- a. door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast; of
  - b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed; of
  - c. de voorwaarden uit de vergunning of de plichten voortvloeiend uit dit artikel niet worden nageleefd; of
  - d. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is; of
  - e. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf dan wel toestaat of gedooft dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed; of
  - f. er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden; of
  - g. er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde; of
  - h. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd dan wel sprake is van een gewijzigde exploitatie; of
  - i. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is; of
  - j. de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit, de Wet milieubeheer of een gebiedsplan.
8. Als een bedrijf in strijd met het verbod uit het derde lid van deze bepaling wordt geëxploiteerd of als één van de situaties als bedoeld in het zevende lid, sub a tot en i. van toepassing is, kan de burgemeester de sluiting van het bedrijf bevelen.
  9. Het is een ieder verboden een overeenkomstig het achtste lid van deze bepaling gesloten bedrijf te betreden of daarin te verblijven.
  10. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven.
  11. 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 aan de burgemeester te melden. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als het bedrijf aan de vereisten voldoet.
  12. Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of beheerder aanwezig is.
  13. De exploitant en de beheerder zien erop toe dat in het bedrijf geen strafbare feiten plaatsvinden.
  14. In afwijking van het derde lid geldt dit verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit reeds onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteiten verricht, voor die bestaande activiteiten op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering of intrekking van een door hem aangevraagde vergunning, voor zover dat eerder is.
  15. Op de vergunning als bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Hoofdstuk 3. Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie en dergelijke**

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

##### **Artikel 3:1**

(vervallen in Wageningen)

##### **Artikel 3:2 Begripsbepalingen**

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b. prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c. seksinrichting: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d. escortbedrijf: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend;

- e. n.v.t.;
- f. exploitant: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert, dan wel exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- g. beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent, dan wel uitoefenen in een seksinrichting of escortbedrijf;
- h. bezoeker: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
  - 1. de exploitant;
  - 2. de beheerder;
  - 3. de prostituee;
  - 4. het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;
  - 5. toezichthouders die zijn aangewezen op grond van artikel 6.2 van deze verordening;
  - 6. andere personen wier aanwezigheid in de seksinrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is;
- i. bevoegd bestuursorgaan: het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet, de burgemeester.

### **Artikel 3:2a Nadere regels**

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

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

### **Artikel 3:3 Vergunning**

1. Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.
2. In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
  - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
  - b. de persoonsgegevens van de beheerder;
  - c. het aantal werkzame prostituees;
  - d. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;
  - e. de plaatselijke en kadastrale ligging van de seksinrichting door middel van een situatietekening met een schaal van ten minste 1:1000;
  - f. de plattegrond van de seksinrichting door middel van een tekening met een schaal van ten minste 1:100;
  - g. bewijs van inschrijving in het handelsregister;
  - h. bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor een seksinrichting of escortbedrijf.
3. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Artikel 3:4**

(vervallen in Wageningen)

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

1. De exploitant en de beheerder:
  - a. staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;
  - b. zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en
  - c. hebben de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:
  - a. met toepassing van de artikel 37 WvSr in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a WvSr ter beschikking gesteld;
  - b. binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, inclusief de drie openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid Wetboek van Strafvordering is toegelaten;
  - c. binnen de laatste vijf jaar bij ten minste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van 500 euro of meer of tot een andere hoofdstraf



als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a WvSr, wegens dan wel mede wegens overtreding van:

- bepalingen gesteld bij of krachtens de Alcoholwet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;
  - de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 252, 273f, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 WvSr;
  - de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 juncto artikel 8 of juncto artikel 163 Wvw 1994;
  - de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b Wet op de Kansspelen;
  - de artikelen 2 en 3 Wet op de weerkorpsen;
  - de artikelen 54 en 55 Wet wapens en munitie.
3. Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
    - a. vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a WvSr of artikel 76, derde lid onder a Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan 375 euro bedraagt;
    - b. een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
  4. De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
    - a. bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
    - b. bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
  5. De exploitant of de beheerder zijn binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting of escortbedrijf die voor ten minste een maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft.

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

1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 0:00 en 6:00 uur.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan voor een afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.
3. Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid of tweede lid, dan wel krachtens artikel 3:7, eerste lid, gesloten dient te zijn.
4. Het eerste tot en met derde lid zijn niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften.

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

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

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

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

**Artikel 3:9 Straatprostitutie**

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

**Artikel 3:10**

(vervallen in Wageningen)

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

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

**Afdeling 3. Beslistermijn, weigeringsgronden****Artikel 3:12 Beslistermijn**

1. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:2, eerste lid, beslist het bevoegd bestuursorgaan op de aanvraag om vergunning bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

**Artikel 3:13 Weigeringsgronden**

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

**Afdeling 4. Beëindiging exploitatie; wijziging beheer****Artikel 3:14 Beëindiging exploitatie**

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

**Artikel 3:15 Wijziging beheer**

1. Indien de beheerder het beheer van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk beëindigt, geeft de exploitant daarvan binnen een week schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.

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

## **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:

- collectieve festiviteit: festiviteit die niet specifiek aan één of een klein aantal inrichtingen is verbonden;
- gevoelige gebouwen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 Activiteitenbesluit milieubeheer;
- gevoelige terreinen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 Activiteitenbesluit milieubeheer;
- houder van een inrichting: degene die als eigenaar, bedrijfsleider, beheerder of anderszins een inrichting drijft;
- incidentele festiviteit: festiviteit of activiteit die gebonden is aan één of een klein aantal inrichtingen;
- inrichting: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 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;
- onversterkte muziek: muziek die niet elektronisch is versterkt.

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

1. De geluidsnormen bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5 van deze verordening gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.
2. De voorwaarden met betrekking tot de verlichting ten behoeve van sportbeoefening in de buitenlucht als bedoeld in artikel 4.113, eerste lid Activiteitenbesluit milieubeheer gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.
3. In een aanwijzing als bedoeld in het eerste en tweede lid, kan het college bepalen dat de aanwijzing slechts geldt in een of meer van de gebieden zoals genoemd in de festiviteitenregeling.
4. Het college maakt de aanwijzing ten minste vier weken voor het begin van een nieuw kalenderjaar bekend.
5. In het geval een collectieve festiviteit redelijkerwijs niet te voorzien was, kan het college een festiviteit terstond als collectieve festiviteit als bedoeld in het eerste lid aanwijzen.
6. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting, bedraagt niet meer dan het in de Uitvoeringsregels Evenementen aangegeven aantal dB(A), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
7. De geluidsnorm als bedoeld in het zesde lid is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) vanwege muziekcorrectie. Er wordt geen bedrijfsduurcorrectie toegepast op het geluidsniveau als bedoeld in het zesde lid.
8. 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 Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5 van deze verordening- uiterlijk om 1.00 uur te worden beëindigd.

#### **Artikel 4:2a Melding collectieve festiviteit: carnaval**

Het is een inrichting in de zin van de Alcoholwet toegestaan om gedurende drie dagen carnaval als collectieve te houden mits de houder van de inrichting ten minste twee weken voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding bij het college heeft gedaan.

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

1. Het is een inrichting toegestaan op maximaal vier dagen of dagdelen per kalenderjaar incidentele festiviteiten per kalenderjaar te houden waarbij de geluidsnormen als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5 van deze verordening niet van toepassing zijn, mits de houder van de inrichting ten minste twee weken voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding bij het college heeft gedaan.

2. Het is een inrichting toegestaan om tijdens maximaal vier 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 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. Het college stelt een formulier vast voor het doen van een melding.
4. De melding wordt geacht te zijn gedaan wanneer het formulier, volledig en naar waarheid ingevuld, tijdig is ingeleverd op de plaats op dat formulier vermeld.
5. De melding wordt tevens geacht te zijn gedaan wanneer het college op verzoek van de houder van een inrichting een incidentele festiviteit, die redelijkerwijs niet te voorzien was, terstond toestaat.
6. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting bedraagt niet meer dan het in de Uitvoeringsregels Evenementen aangegeven aantal dB(A), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
7. De geluidsnorm als bedoeld in het zesde lid is inclusief onversterkte muziek en exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Tevens wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.
8. 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 van deze verordening - uiterlijk om 1:00 uur beëindigd.
9. Bij het ten gehore brengen van muziekgeluid blijven ramen en deuren gesloten, behoudens voor het onmiddellijk doorlaten van personen of goederen.

#### **Artikel 4:4**

(vallen)

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

1. Bij het ten gehore brengen van onversterkte muziek als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid onder f en vijfde lid Activiteitenbesluit milieubeheer binnen inrichtingen is de in het tweede lid opgenomen tabel van toepassing, met dien verstande dat:
  - a. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden als de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen;
  - b. de in de tabel aangegeven waarden op de gevel ook gelden bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein;
  - c. de waarden in in- en aanpandige gevoelige gebouwen, voor zover het woningen betreft, gelden in geluidsgevoelige ruimten als bedoeld in artikel 1 Wet geluidhinder en verblijfsruimten als bedoeld in artikel 1.1, onder d Besluit geluidhinder;
  - d. bij het bepalen van de geluidsniveaus als vermeld in de tabel geen bedrijfsduurcorrectie wordt toegepast.
2. Tabel
 

	7.00-19.00 u.	19.00-23.00 u.	23.00-7.00 u.
LAr.LT op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
LAr.LT in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
LAmx op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
LAmx in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)
3. Voor de duur van 10 uur in de week is onversterkte muziek, vanwege het oefenen door muziekgezelschappen zoals orkesten, harmonie- en fanfaregezelschappen, in een inrichting gedurende de dag- en avondperiode uitgezonderd van de genoemde geluidsniveaus in het eerste lid.
4. Wanneer versterkte elementen worden gecombineerd met onversterkte elementen, wordt het hele samenspel beschouwd als versterkte muziek en is het Activiteitenbesluit milieubeheer toepassing.
5. Het eerste lid is niet van toepassing op collectieve en incidentele festiviteiten als bedoeld in de artikelen 4:2 en 4:3.

#### **Artikelen 4:5a t/m e**

(vallen in Wageningen)

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

1. Het is verboden buiten een inrichting op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet geluidhinder, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 of de Provinciale milieuverordening Gelderland.
4. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

#### **Artikel 4:6a**

(vervallen)

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

#### **Artikel 4:7 Ondergrondse containers legen**

Het is verboden een voertuig ter hoogte van ondergrondse vuilniscontainers te parkeren als gevolg waarvan de afvalinzamelaar belemmerd wordt deze te legen.

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

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

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

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

### **Afdeling 3**

(vervallen in Wageningen)

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

#### **Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke**

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

#### **Artikel 4:14**

(vervallen)

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

1. Het is verboden op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren door middel van een opschrift, aankondiging of afbeelding waardoor ernstige hinder ontstaat voor de omgeving.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer.

#### **Artikel 4:16**

(Vervallen)

## Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerreinen

### 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 kampeerreinen

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

### Artikel 4:19

(vervallen in Wageningen)

## 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.
5. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

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

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

#### Artikel 5:4 Defecte voertuigen en voertuigwrakken

1. Het is verboden een voertuig dat rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en tevens in een kennelijk verwaarloosde toestand verkeert op de weg te parkeren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet milieubeheer.



**Artikel 5:5**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 5:6 Kampeermiddelen en aanverwant**

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
  - a. langer dan op drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben op een door het college aangewezen weg, waar dit naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van beschikbare parkeerruimte of schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente;
  - b. op een door het college aangewezen plaats te parkeren, 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, om langer op de weg binnen een door het college aangewezen gebied te staan
3. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Gelderse wegenverordening.
4. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

**Artikel 5:7 Reclamevoertuigen**

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

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

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter te parkeren op een door het college aangewezen plaats, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.
2. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter te parkeren op een door het college aangewezen weg, waar dit parkeren naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van beschikbare parkeerruimte.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op campers, kampeerauto's, caravans en kampeerwagens, voor zover deze voertuigen niet langer dan drie achtereenvolgende dagen op de weg worden geplaatst of gehouden.
4. Het tweede lid is voorts niet van toepassing op werkdagen van maandag tot en met vrijdag, dagelijks van 8.00 tot 18.00 uur.
5. Het college kan ontheffing verlenen van de verboden.
6. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

**Artikel 5:9 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan**

1. Het is verboden een voertuig te parkeren of te laten stilstaan 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 5:10**

(vervallen)

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

1. Het is verboden met een voertuig te rijden door een park of plantsoen of een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook, of het daarin te doen of te laten staan.
2. Dit verbod is niet van toepassing 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.
4. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

## Afdeling 2. Collecteren

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

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een openbare inzameling van geld of goederen te houden of daartoe een intekenlijst aan te bieden, dan wel in het openbaar leden of donateurs te werven als daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
2. Onder een inzameling als bedoeld in het eerste lid wordt mede verstaan: het aanvaarden van geld of goederen bij het aanbieden van diensten of goederen, waartoe ook worden gerekend geschreven of gedrukte stukken, dan wel bij het aanbieden van diensten aanvaarden van geld of goederen, wanneer daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
3. Het verbod geldt niet voor een inzameling of werving die wordt gehouden:
  - a. in besloten kring;
  - b. door een instelling die is ingedeeld in het door het college voor het betreffende kalenderjaar vastgestelde collecte- en wervingsrooster, mits de inzameling of werving overeenkomstig dat collecte- en wervingsrooster en met inachtneming van de door het college gegeven voorschriften plaatsvindt of
  - c. door een andere, door het college aangewezen instelling.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

## Afdeling 3. Venten

### Artikel 5:14 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder venten verstaan: het in de uitoefening van de ambulante handel te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten op een openbare en in de 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 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, aanhef en eerste lid, onder g 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 op door het college aangewezen openbare plaatsen, dagen of uren.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.
4. Het verbod is niet van toepassing op:
  - a. situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 Wvw 1994;
  - b. het venten met gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard.

## Afdeling 4. Standplaatsen

### Artikel 5:17 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder standplaats verstaan: het vanaf een vaste plaats op een openbare en in de openlucht gelegen plaats te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten, gebruikmakend van fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel.
2. Onder standplaats wordt niet verstaan:
  - a. een vaste plaats op een jaarmarkt of markt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h 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 wanneer:
  - 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 aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

**Artikel 5:19**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 5:20**

(vervallen in Wageningen)

**Artikel 5:21**

(vervallen)

**Afdeling 5**

(vervallen in Wageningen)

**Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken****Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water**

1. Het is 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. Degene die voornemens is een steiger, een meerpaal of een ander voorwerp met een permanent karakter op, in of boven openbaar water te plaatsen, doet daarvan uiterlijk twee weken tevoren een melding aan het college.
3. De melding bevat in ieder geval naam, adres en contactgegevens van de melder, en een beschrijving van de aard en omvang van het voorwerp.
4. Van de melding wordt kennis gegeven op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking.
5. 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 Omgevingsverordening Gelderland 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 in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Omgevingsverordening Gelderland.
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**

(vervallen)

### **Artikel 5:29**

(vervallen)

### **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 Rijnvaartpolitiereglement 1995, de Waterwet en de Omgevingsverordening Gelderland.

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

1. Het is verboden zich zonder redelijk doel 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**

(vervallen in Wageningen)

### **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 er geen sprake is van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving, is het verbod niet van toepassing op:
  - a. verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;
  - b. sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, voorzover geen afvalstoffen worden verbrand;
  - c. vuur voor koken, bakken en braden.
3. Het college kan ontheffing verlenen van dit 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, Wetboek van Strafrecht of de Provinciale milieuverordening Gelderland.
6. Op de aanvraag om een ontheffing bedoeld in het derde lid is paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

### **Afdeling 9**

(vervallen in Wageningen)

### **Hoofdstuk 6. Straf-, overgangs- en slotbepalingen**

#### **Artikel 6:1 Strafbepaling**

1. Overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde en de daarbij op grond van artikel 1:4 gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. In afwijking van lid 1 wordt overtreding van het bij of krachtens de volgende artikelen bepaalde en de daarbij op grond van artikel 1:4 gegeven voorschriften en beperkingen, gestraft met een geldboete van de eerste categorie: artikelen 2:21, 2:47, 2:48, 2:57, 2:58, 2:64, 4:6, 4:15, 5:11 en 5:13.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 1a Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2:10 en 2:11 als sprake is van een omgevingsvergunningplichtige activiteit en artikel 4:11 tweede lid.
4. In geval van overtreding van de krachtens artikel 3 lid 3 Wet veiligheidsregio's gestelde regels kan het college een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64 lid 1 Wet veiligheidsregio's.

**Artikel 6:2 Toezichthouders**

Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde zijn belast de bij besluit van het college dan wel de burgemeester aangewezen personen.

**Artikel 6:3 Binnentreden woningen**

Zij die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van de bij of krachtens deze verordening gegeven voorschriften die 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 verordeningen en beleidsregels**

De volgende verordeningen worden met de inwerkingtreding van deze verordening ingetrokken: de Algemene plaatselijke verordening 2014, wijziging 2020; de Drank en horecaverordening Wageningen en de Beleidsregels sluitingstijden voor horecabedrijven in de gemeente Wageningen 2006 tenzij er een inleidend verzoek tot het houden van een referendum is ingediend.

**Artikel 6:5 Overgangsbepaling in verband met de voorgaande verordening**

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

**Artikel 6:6 Overgangsbepaling in verband met de invoering van de Omgevingswet**

Deze verordening is vastgesteld op grond van de wetten en regels zoals deze luiden direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Vanwege het overgangsrecht in verband met de invoering van Omgevingswet houdt deze verordening zijn werking. De overgangsbepalingen zullen tot en met 2029 van kracht zijn.

**Artikel 6.7 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2023.

**Artikel 6:8 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene plaatselijke verordening Wageningen 2023.

*Als dus vastgesteld in de vergadering van 30 januari 2023 van de raad van de gemeente Wageningen,*

*de griffier,*

*de voorzitter,*

**Toelichting**

In deze toelichting op de APV-artikelen wordt per hoofdstuk een algemene toelichting gegeven. In de artikelsgewijze toelichting worden enkel die delen die (inhoudelijke) toelichting behoeven nader toegelicht.

**1. Algemene toelichting**

Deze Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Wageningen 2023 vormt een geactualiseerde en bestendige voortzetting van de bepalingen uit de voorgaande APV. Deze APV is op de model-APV van de VNG gebaseerd. De bepalingen in de model-APV zijn grotendeels overgenomen. Daarmee ook de artikelnummering. In de model-APV zijn soms artikelen vervallen. Die staan in deze verordening ook als vervallen opgenomen. In geval van het niet opnemen van een artikel uit de model-APV in deze APV staat dat artikel als 'vervallen in Wageningen' vermeld. De APV kent een aantal wettelijke grondslagen. Die staan hieronder opgesomd.

*Wettelijke grondslag*

artikel 149 Gemeentewet  
artikel 149a Gemeentewet (binnentreden woningen)  
artikel 151a Gemeentewet (prostitutie)  
artikel 151b Gemeentewet (veiligheidsrisicogebied)  
artikel 151c Gemeentewet (cameratoezicht)  
artikel 151d Gemeentewet (woonoverlast)

*Model-APV*

algemene verordenende bevoegdheid  
artikel 6:3  
hoofdstuk 3  
artikel 2:76  
artikel 2:77  
artikel 2:79

artikel 154 Gemeentewet (strafbepaling)	artikel 6:1
artikel 154a Gemeentewet (bestuurlijke ophouding)	artikel 2:75
artikelen 3 en 4 Wom (kennisgeving samenkomst/betoging)	artikel 2:3
artikel 4 Alcoholwet	artikel 2:34b
artikelen 25a, 25b, 25c en 25d Alcoholwet	artikelen 2:34c tot en met 2:34f
artikelen 2.18, eerste lid, onder f en g, en vijfde lid, 2.21 en 3.148, tweede lid, Activiteitenbesluit milieubeheer	hoofdstuk 4, afdeling 1
artikel 30c, tweede lid, Wok (aantal kansspelautomaten)	artikel 2:40
artikel 3 Wtw (vrijstelling/ontheffing winkeltijden)	artikel 5:15
artikel 2a VVV 1994 (verordenende bevoegdheid)	hoofdstuk 5, afdeling 1
artikel 64, tweede lid, Wet veiligheidsregio's (facultatief)	artikel 6:1, vierde lid

### *Provinciale wegenverordening of provinciaal wegenreglement*

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 Handreiking voor gemeenten 'Schaarse vergunningen', november 2018, 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. Er kan dan geen sprake zijn van schaarste, want elke melding die aan de voorschriften voldoet, wordt geaccepteerd.

### *Juridisch karakter van een melding*

In januari 2015 heeft de Afdeling rechtspraak van de Raad van State 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 14-1-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekum) en ABRvS 14-1-2015, 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). Zie over meldingenstelsels verder ook (onder meer) ABRvS 17-6-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1884, ABRvS 24-6-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1965, ABRvS 18-5-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309 en ABRvS 25-1-2017, ECLI:NL:RVS:2017:164.

### *Lex silencio positivo*

In artikel 4:20a, eerste lid Awb is bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 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 gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven. Het doel hiervan is vermindering van regeldruk en verbetering van de dienstverlening aan bedrijven en burgers.

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

- van toepassing op aanvragen om 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 aanvragen om vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen als bedoeld in de artikelen 2:1, 2:22, 2:25, 2:26, 2:28, 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.

De toepasselijkheid van de lex silencio positivo kan ook volgen uit een wet in formele zin. Zo volgt toepasselijkheid van de lex silencio positivo op aanvragen om omgevingsvergunningen bijvoorbeeld



uit artikel 3.9, derde lid Wabo en geldt op grond van artikel 28, eerste lid 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 dan in de artikelsgewijze toelichting opgemerkt dat de lex silencio positivo van toepassing is.

Daarnaast zijn er ook enkele bepalingen (de artikelen 2:25, 2:29, 2:39, 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. Dit geldt voor de artikelen 2:6 en 2:9 tot en met 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), en de artikelen 2:63, 2:64, 2:67, 5:6 tot en met 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, Awb, geldt de lex silencio positivo immers alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Met de invoering van de Omgevingswet vervalt deze bepaling.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

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 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 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 Wabo, en de vergunning voor het vellen van houtopstanden in artikel 2.2, eerste lid, onder g 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 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 Bouwverordening Wageningen 1993, herziening 2018: "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 Woningwet: "bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt"

*Handelsreclame*

In artikel 7, vierde lid 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 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 artikel 7, vierde lid Grondwet geformuleerde uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin van het woord 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. Voorwaarden voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningstelsel.

HR 11-5-1982, 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 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 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 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 recreatieplaatsen.

Omdat de definitie van het begrip 'openbare plaats' ook een aantal 'besloten plaatsen' als bedoeld in artikel 6, tweede lid Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid Wom expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid 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; ook 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 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 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 berm- of zijvakken. 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 16-3-1999, Gst. 1999, 7100, 3. Strandovergang is openbare weg in de zin van artikel 4, eerste lid, onder II Wegenwet.

ABRvS 29-8-2001, 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*

Verscheidene 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. Als het gaat om stations die nog een doorloopfunctie hebben, of waarin bijvoorbeeld winkels aanwezig zijn, 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 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 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 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 Awb in bezwaar en beroep gaan.

Artikel 4:14 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 Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De achttwekentermijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.

Artikel 13, derde lid 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 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 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 Wabo). Artikel 3.9, tweede lid 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 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 Mor.

In hoofdstuk 7 Mor staan nog bijzondere indieningsvereisten die van belang zijn voor de vergunningen of ontheffingen in de APV die op grond van artikel 2:2 Wabo als omgevingsvergunning worden aangevraagd. 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 1:4 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 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 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-discriminatoire, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 1:8. Op grond van artikel 10, vijfde lid Dienstenrichtlijn wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

*Sanctiebepaling*

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 Alcoholwet. 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 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.

ABRvS 13-3-2019, ECLI:NL:RVS:2019:774. Aan de orde was een wijziging van de tenaamstelling van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen. De reden voor de wijziging van de tenaamstelling was een rechtsvormwijziging van de vergunninghouder(s). De rechtsvormwijziging brengt volgens de Afdeling niet mee dat er sprake is van overdracht van de vergunning. Wel oordeelt de Afdeling dat de wijziging van de tenaamstelling een 'aanzienlijke wijziging' van de vergunning is, die tevens heeft geleid tot een aanpassing van de vergunningvoorschriften. Aangezien het gaat om een éénvergunningstelsel en daarmee om een schaarse vergunning, komt de Afdeling tot het oordeel dat de wijziging niet is toegelaten. Bij een wezenlijke wijziging van een schaarse vergunning kan geen aanspraak worden gemaakt op continuering van de schaarse vergunning. Zie ook ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611. Als het gaat om een schaarse vergunning waarbij een wijziging van de tenaamstelling wordt beschouwd als een wezenlijke (of aanzienlijke) wijziging, moet dus opnieuw gelegenheid tot indiening van aanvragen worden geboden.

**Artikel 1:6 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 Awb).

*Jurisprudentie*

ABRvS 11-6-2003, 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 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 sociaalzekerheidsstelsel, 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 proportionaliteitsbeginselen. 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 2-11-2016, 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.

Meer informatie over schaarse vergunningen is te vinden in de VNG Handreiking voor gemeenten ‘Schaarse vergunningen’, november 2018.

**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 be-



voorrechte 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 en 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 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. Over het belang van dierenwelzijn als aparte weigeringsgrond heeft de Afdeling beslist dat deze in strijd is met hogere regelgeving. Met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in samenhang met de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften is beoogd het dierenwelzijn uitputtend te regelen (ABRvS 26-8-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075). Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een zedelijkheidsaspect hebben.
- *Voorzieningsniveau bij standplaatsen*: In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningsniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling 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 26-3-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4). Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningsniveau 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 niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Op grond van de Dienstenrichtlijn mag onder voorwaarden wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld (zie de toelichting op artikel 5:18).

#### *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 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 rechtmatige verblijf blijkt. Artikel 8.3, tweede lid Vb 2000 bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 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 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 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, openbare veiligheid, volksgezondheid of milieu**

### **Afdeling 1. Voorkomen of bestrijden van ongeregelheden**

#### **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 Samensholing en ongeregelheden**

##### *Eerste lid*

Het begrip ‘samensholing’ is ontleend aan artikel 186 van het WvSr: “Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdt na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samensholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.” Zie hierover 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 samensholing 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 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 samensholing het karakter heeft van een betoging, vergadering of godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomst. Gelet op de Wom moeten dit soort samensholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. Het vijfde lid voorziet hierin.

##### *Jurisprudentie*

HR 12-2-1940, NJ 140, 622 (Haags tippelverbod). Zie ook: HR 02-06-1903, W. 7938 (APV Amsterdam); HR 20-1-1936, NJ 1936, 343 (APV Amsterdam); HR 3-6-1969, NJ 1969, 411 (APV Amsterdam) en HR 17-3-1970, ECLI:NL:PHR:1970:AB5070 (APV Arnhem). Oordeel van de politie is element van gemeentelijke strafbepaling.

HR 26-2-1991, ECLI:NL:HR:1991:AD1340 en HR 14-1-1992, 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 2-6-1903, W. 7938 (APV Amsterdam) en HR 25-6-1963, NJ 1964, 239 (samensholingsarrest). Relatie tussen APV bepaling en de artikelen 184 en 186 WvSr. Aanvulling van de gemeentelijke wetgever erkend.

HR 29-1-2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4108. Voor een bevel of vordering ‘krachtens wettelijk voorschrift’ gedaan als bedoeld in artikel 184, eerste lid, 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 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 WvSr moet worden voldaan. Artikel 2 Politiewet 1993 kan wel worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift ter uitvoering waarvan de in artikel 184 WvSr bedoelde ambtenaren handelingen kunnen ondernemen waarvan het beletten, belemmeren of verijdelen overtreding van artikel 184, eerste lid 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 APV, in elk geval krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid 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 APV niet uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid bevatten. Derhalve zijn deze artikelen geen 'wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 184, eerste lid WvSr. Voorts kan ook artikel 2 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 WvSr moet worden voldaan. Zie ook: Hof 's-Hertogenbosch 30-6-2010, 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 APV strafbaar is, omdat noch in de APV noch elders aan de politieambtenaar uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend om de in artikel 2:1 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 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 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 WvSr zou opleveren, zou in strijd met de Gemeentewet de bedoelde bevoegdheid van de raad in feite zijn uitgebreid tot misdrijven.

ABRvS 19-6-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940. Op grond van artikel 2:1, eerste lid APV heeft de burgemeester bij besluit gelast om niet meer op een openbare plaats in de gemeente door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelde heden in de nabijheid van een kerk. Aan de last heeft de burgemeester een dwangsom verbonden. De Afdeling oordeelt dat het gedrag van appellant, zeker gelet op de beledigende teksten, uitdagend was. Uit het rapport kan echter niet worden afgeleid dat als gevolg van dit uitdagend gedrag ongeregelde heden zijn ontstaan of dreigden te ontstaan. De omstandigheid dat de door appellant aangesproken personen zijn uitlatingen hoog hebben opgenomen, is hiervoor onvoldoende. De burgemeester was niet bevoegd om appellant de last op te leggen.

### **Artikel 2:3 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) 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 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 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 11-4-2017, ECLI:NL:HR:2017:668.

Volgens artikel 2 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, pp. 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 Wom genoemde doelcriteria.

Uit de artikelen 3 en 4 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 Wom een eenmalige kennisgeving voldoende. De raad heeft twee mogelijkheden: of deze bijeenkomsten ongeregeld laten of een eenmalige kennisgeving voorschrijven.

Artikel 5 Wom kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 Wom kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 Wom bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan. Voor vergaderingen en betogingen op 'andere dan openbare plaatsen' kent de Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 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 30-1-2017, 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 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 Wom;
- een verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen die tijdens eerder genoemde activiteiten zullen worden gedaan (artikelen 3, vierde lid, 4, derde lid, en 5, derde lid);
- de bescherming van het functioneren van buitenlandse vertegenwoordigingen en bepaalde andere instellingen die een bijzondere volkenrechtelijke bescherming genieten, voor zover deze bescherming verder dient te reiken dan 'de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (artikel 9 Wom);
- de strafbaarstelling van overtreding van een aantal bij de Wom gegeven normen (artikel 11 Wom) en de strafbaarstelling van verhindering en verstoring van geoorloofde openbare manifestaties (wijziging van de artikelen 143 tot en met 146 WvSr, onder artikel 11 Wom);
- de bescherming van de zondagsrust, deze bescherming verder dient te reiken dan 'de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' (wijziging van de artikelen 3, 5, 5a en 8 Zondagswet, onder artikel III 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 27-8-2014, 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 24-1-2002, 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 30-5-1967, 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 11-5-1976, NJ 1976, 540).

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

Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming (HR 11-4-2017, 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, pp. 95-96). Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 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 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 21-9-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521 (Buitenkerk) en ABRvS 23-3-2015, 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 30-8-2017, 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 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 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 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 Grondwet. Het eerste lid van artikel 7 Grondwet verbiedt expliciet een voorafgaand verlot ten aanzien van schriftelijke uitingen, ook als die uitingen godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn. Het derde lid van artikel 7 Grondwet verbiedt voorafgaand verlot 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, 30-5-1983, AB 1984, 85)). Een betoging mag slechts in dwingende situaties preventief worden verboden (Pres. Rb. Maastricht 2203-2001, 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 21-3-1989, 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 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 Wom is niet om een beperkingsbevoegdheid op het grondrecht vrijheid van godsdienst of levensovertuiging te creëren, maar om het recht tot klokluiden en oproepen tot gebed buiten twijfel te stellen en daarnaast de autonome bevoegdheid van gemeentebesturen om in het kader van de beperking van geluidsoverlast regelend op te treden onverlet te laten.

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

Artikel 10 Wom vertoont een zekere overlap met artikel 4:6 (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 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 Gemeentewet de nodige bevelen of krachtens artikel 176 Gemeentewet een noodverordening uitvaardigen.

Het verbod van delegatie zou een obstakel kunnen zijn voor de burgemeester om krachtens artikel 176 Gemeentewet een grondrecht te beperken door middel van een noodverordening. Volgens de Hoge Raad voegt het voorschrift op grond van artikel 176 Gemeentewet zich als bestanddeel in de omschrijving van de overtreding tegen het openbaar gezag van artikel 443 VvSr 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 Gemeentewet of de noodverordening zoals bedoeld in artikel 176 Gemeentewet uitvaardigen. Dit zou in het uiterste geval zelfs een verbod tot het houden van een betoging kunnen inhouden. De burgemeester heeft in de noodsituaties, bedoeld in de artikelen 175 en 176 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 Grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid niet de voorkeur.

#### *Vierde lid*

Artikel 145 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 Gemeentewet.

#### *Beëindiging demonstratie*

Kan een vreedzame demonstratie worden beëindigd, enkel en alleen omdat die niet is aangemeld? Het EHRM oordeelde in haar arrest van 17-7-2007 (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 20-2-2014, 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 5-1-2016, 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 2.3a Kennisgeving van het voltrekken van een huwelijk waarbij een huwelijksstoet zich door de stad zal verplaatsen**

Steeds vaker komt het voor dat een huwelijksstoet in georganiseerd verband plaatsvindt en voor langere tijd door de stad rijdt met het oog op de viering van een huwelijk. In een aantal gevallen is dit gepaard gegaan met (geluids)overlast en asociaal rijgedrag, en opstoppingen in de stad. Daarmee zorgen huwelijksstoeten voor een verkeersoverlast in de stad. Ook is niet altijd op voorhand duidelijk waar en wanneer huwelijksstoeten door de stad trekken, zodat een samenloop kan ontstaan met wegwerkzaamheden, demonstraties of andere evenementen in de stad. Om die reden geldt is deze kennisgevingsplicht voor huwelijksstoeten in deze APV opgenomen.

De huwelijksstoeten die zich melden dienen zich onverkort aan de verkeersregels te houden. Ook mogen er geen wegen worden afgezet of geblokkeerd. De melder moet in ieder geval de start- en eindlocatie, de route, het verwachte aantal auto's en de datum en het tijdstip van de huwelijksstoet vermelden. Dit is een aan de model-APV toegevoegde bepaling. Verschillende gemeenten werken al met een dergelijke bepaling.

#### **Artikel 2.4 Neerzetten van fietsen, scooters of bromfietsen**

Vanwege het specifieke karakter van Wageningen is dit artikel aan de model-APV toegevoegd. Met dit artikel wordt hinder en verkeersveiligheid van de stad door lukraak neergezette tweewielers die daardoor hinder en verkeersonveiligheid veroorzaken tegengaan.

#### **Artikel 2.5 Verbod plaatsen buiten stallingsplaatsen**

Dit artikel vormt een aanvulling op het voorgaande artikel. Dit artikel treedt pas in werking wanneer het nieuwe parkeerbeleid in werking treedt.

#### **Artikel 2.5a Verwijderen van fietsen, scooters of bromfietsen**

Met deze bepaling kan effectief op het foutief neergezette tweewielers als in het artikel genoemd gehandhaafd worden. De hoogte van de verwijderingskosten is door vergelijking met hetgeen andere gemeenten hiervoor rekenen bepaald. De termijn van drie weken is de termijn die bij overtreding van

artikel 5.12 gehanteerd wordt. Dit artikel vormt een toevoeging aan de model-APV. Dit artikel geldt pas na de inwerkingtreding van het nieuwe parkeerbeleid. Dat treedt op een nader te bepalen moment in werking.

### **Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen**

Folderen 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 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 IVBPR, artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet.

#### *Daklozenkrant*

De verkoop van daklozenkranten is venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 Grondwet kan het verkopen niet verbonden 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 Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

#### *Jurisprudentie*

7-11-1892, W. 6259 (ventverbod 's Gravenhage), HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 en 138 (APV Tilburg en APV Sittard) en 22-1-1981, NG 1981 (reclameverordening 's-Gravenhage). Het in artikel 7, eerste lid, 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 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 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 27-2-1951, 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 aanbrenge van aanplakbiljetten op onroerende zaken (HR 19-9-1977, ECLI:NL:PHR:1977:AC6041 (APV Hengelo));
- het staan of lopen met propagandamiddelen (HR 30-5-1967, NJ 1968 (Vietnam I));
- het aanbieden van gedrukte stukken bij gelegenheid van het houden van een inzameling (niet het houden van de inzameling zelf) (HR 27-6-1978, ECLI:NL:PHR:1978:AC6306 (APV Eindhoven), Vz. ARRS 16-8-1979, AB 1980, 297 (APV Rotterdam) en Vz. ARRS 18-10-1979 (APV Katwijk));
- verlichte fotovitrine (ARRS 20-8-1981, 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 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 goedgekeurd;

2. een algemeen verbod tot zodanig gebruik evenmin is toegestaan;
3. een (naar tijd, plaats en wijze) beperkt verbod mogelijk is, mits:
  - a. die beperking geen betrekking heeft op de inhoud van de gedrukte stukken, doch gesteld is in het belang van de openbare orde 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 17-3-1953, NJ 1953, 389 (Wachttorenarrest) en ARRS 28-4-1981, Gst. 1981, 6686 (APV Nijmegen)).

### **Artikel 2:9 Vertoningen op openbare plaatsen**

Muziek maken kan onder omstandigheden aangemerkt worden als evenement als bedoeld in artikel 2:24. Het optreden van een straatmuzikant, bijvoorbeeld een harmonicaspeler, is in artikel 2:24, eerste lid, onder f, uitgezonderd van het evenementbegrip. Net als straatfotografen en de andere categorieën, genoemd in artikel 2:9, wordt een straatmuzikant onder de straatartiesten geschaard.

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

De activiteiten van de straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur en gids vallen onder de werking van artikel 7, derde lid, Grondwet. Het begrip 'openbaren van gedachten of gevoelens' moet volgens de jurisprudentie en de toelichting op artikel 7 Grondwet haast grammaticaal worden uitgelegd. Elke uiting van een gedachte of een gevoel, ongeacht de intenties of motieven van degene die zich uit, wordt door artikel 7 Grondwet beschermd (KB 5 juni 1986, Stb. 337 t/m 342, KB 29 mei 1987, Stb. 365, AB 1988, 15). Artikel 7, derde lid, Grondwet laat door zijn formulering (niemand heeft voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud) een verbod toe voor andere aspecten van de uiting dan de inhoud, zoals bijvoorbeeld de verspreiding. Het is bij de genoemde activiteiten echter moeilijk te scheiden tussen inhoud en verspreiding. Immers, het verbieden van een optreden van een straatartiest op een bepaalde plaats houdt in veel gevallen ook in dat de inhoud van het optreden niet kan worden geuit. Dat betekent dat voor de beperkingsgronden van het in artikel 7, derde lid, Grondwet opgenomen grondrecht, het best kan worden gekozen voor de beperkingsgronden die bij artikel 7, eerste lid, Grondwet zijn toegelaten. In artikel 2:6 is dat uitgewerkt in een verbod met ontheffingsmogelijkheid dat voor bepaalde straten en uren geldt. In artikel 2:9 is dezelfde redactie gevolgd.

De bevoegdheid van de burgemeester berust op artikel 174 Gemeentewet.

#### *Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)*

Aan de ontheffing van het verbod zal doorgaans een aanvraag vooraf gaan, maar ook een ambtshalve ontheffing kan voorkomen, bijvoorbeeld bij bepaalde festiviteiten. Bij een ontheffing op aanvraag is geen reden om van de *lex silencio positivo* af te zien. Paragraaf 4.1.3.3 Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

#### *Jurisprudentie*

Vz. ARRS 1-10-1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3538. De weigering van een ontheffing in verband met de verstoring van de openbare orde moet reëel zijn en voldoende onderbouwd zijn.

ABRVs 3-9-1997, ECLI:NL:RVS:1997:BL3032. Terechte weigering ontheffing voor optreden als straatfotograaf. Optreden als straatfotograaf is niet gericht op het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid Grondwet. Openbare orde verzet zich tegen het optreden van meer dan twee straatfotografen.

## **Afdeling 2. Bruikbaarheid, uiterlijk aanzien en veilig gebruik van openbare plaatsen**

### **Algemeen**

Artikel 2a Wvw 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 21-6-1966, NJ 1966, 417 (bromfietsverbod Sneek), HR 23-12-1980, NJ 1981, 171 (rijverbod Schiermonnikoog) en ARRS 5-3-1981, 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 2:10 Voorwerpen op of aan de weg**

Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden, containers of fietsparkeervoorzieningen. Ook voorwerpen die met de grond zijn verbonden, zoals een haag in de berm, kunnen als voorwerpen als hier bedoeld worden aangemerkt (ABRvS 10-1-2018, ECLI:NL:RVS:2018:49).

In dit artikel is een breed gestelde algemene regel opgenomen in plaats van een vergunningstelsel. De raad maakt met het overnemen van deze variant een nadrukkelijke keuze voor het bieden van meer ruimte aan burger en bedrijfsleven. De gedachte is dat voor een groot aantal voorwerpen die in de openbare ruimte worden geplaatst een vergunning overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. In de praktijk wordt er ook niet vaak handhavend opgetreden tegen voorwerpen die strikt gesproken alleen met vergunning op of aan de weg zouden mogen staan.

Een concretere invulling van het begrip hinder voor het verkeer is in het tweede lid opgenomen.

In het derde lid is een meldplicht voor het exploiteren van een terras opgenomen. Met deze aanvulling op de model-APV kan met het oog op de openbare orde of de woon- en leefomgeving rekening gehouden worden.

In het vierde lid is de bevoegdheid voor het college opgenomen om nadere regels te stellen voor terrassen, uitstallingen en reclameborden. Om te voorkomen dat terrassen alleen door de brede algemene regel van artikel 2:10 gereguleerd worden kan het college op grond van het derde lid regels stellen over omvang, de vrije doorgang voor verkeer, voetgangers en hulpdiensten en de sluitingstijden. Ook bestaat er soms vrees voor een wildgroei aan uitstallingen. Verder kunnen voor op of aan de weg geplaatste reclames nadere regels worden gesteld. De opsomming in het derde lid kan natuurlijk desgewenst worden aangevuld.

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

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

Voor het verlenen van ontheffingen (vijfde lid) is het college in beginsel het bevoegde bestuursorgaan. Voor een terrasontheffing is de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan. Hij kan daarvoor desgewenst beleidsregels vaststellen op grond van artikel 4:81 Awb.

De ontheffing 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 Wabo (vijfde lid).

*Negende 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 Wabo, is een omgevingsvergunning nodig en is de *lex silencio positivo* in ieder geval van toepassing. Daarvan kan niet worden afgeweken.

*Wabo*

Het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie, als bedoeld in dit artikel, kan onder de Wabo vallen, namelijk wanneer dit gebruik bestaat uit de opslag van roerende zaken. Dat zal

bijvoorbeeld het geval zijn als op of aan de weg een container wordt geplaatst voor de tijdelijke opslag van puin of bouwmaterialen tijdens een verbouwing. In andere gevallen zal het niet altijd op het eerste gezicht duidelijk zijn of het gaat om opslag van roerende zaken als bedoeld in de Wabo. Het onderscheidend criterium is dat het plaatsen van zaken op de weg bij opslag een tijdelijk karakter heeft: het is de bedoeling dat de opgeslagen zaken ooit ergens anders een al dan niet definitieve bestemming krijgen en aldaar een functie gaan vervullen. Als dat aan de orde is, valt die activiteit onder artikel 2.2, eerste lid, onder j of k Wabo. Een ontheffing wordt op grond van artikel 2.2, eerste lid, laatste zinsdeel Wabo aangemerkt als een omgevingsvergunning.

Daarnaast is in het vijfde lid geregeld dat het bevoegde bestuursorgaan (in casu het college of de burgemeester) ontheffing kan verlenen voor gebruik van de weg dat niet valt onder de Wabo, namelijk wanneer het gaat om objecten die bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren. Dat zijn bijvoorbeeld bloembakken, straatmeubilair, terrassen en dergelijke.

Het is niet ondenkbaar dat bij een en hetzelfde project – bijvoorbeeld een grootscheepse restauratie van monumentale panden – zowel de ontheffing van het bevoegd bestuursorgaan (vierde lid) als de omgevingsvergunning nodig is. Met het oog op die gevallen kan overwogen worden om met toepassing van artikel 2.2, tweede lid Wabo alle activiteiten waarbij voorwerpen op of aan de weg worden geplaatst, onder de Wabo te brengen. Dat heeft als nadeel dat de zwaardere procedure van de Wabo in alle gevallen gevolgd moet worden. De VNG verwacht dat deze situatie maar heel zelden zal voorkomen en heeft artikel 2.2, tweede lid Wabo in de APV dan ook niet toegepast.

#### *Objecten langs auto(snel)wegen*

Rijkswaterstaat heeft op 21 oktober 2011 de richtlijn ‘Beoordeling van objecten langs Auto(snel)wegen’ (Kader vergunningverlening) vastgesteld (Stcrt. 2011, 23311). De hoofdlijn voor objecten (waaronder reclame) is nu:

- bewegende beelden op digitale billboards zijn niet toegestaan (hieronder valt ook knippen);
- de objecten mogen niet verblinden (moeten voldoen aan Richtlijn Lichthinder van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde)
- de objecten (en windturbines) of commerciële uitingen 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. In dat geval zal het rijksbeleidskader handvatten kunnen bieden om te bepalen of het object gevaar oplevert voor de bruikbaarheid of het doelmatig en veilig gebruik van de weg (artikel 2:10, eerste lid, onder a, variant 1).

#### *Terrassen*

ABRvS 5-6-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3681 en ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0269. Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 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.

#### **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 WvW 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 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 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 Wabo valt, dan is de uitgebreide procedure van toepassing (bislistermijn 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 Mor. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen. In artikel 2:18 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 10-1-1986, 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 4-2-2004, 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.

ABRvS 22-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3221. Rechthebbenden op een weg hebben slechts alle verkeer, behoudens de beperkingen, bedoeld in artikel 6 Wegenwet, te dulden, wanneer de weg openbaar is in de zin van artikel 4 van die wet. In zoverre komt derhalve betekenis toe aan de regeling van de Wegenwet. Voor zover artikel 2:11 PV ertoe strekt dat de rechthebbende op de weg ook openbaar verkeer moet toestaan buiten de reikwijdte van zijn duldplicht ingevolge de Wegenwet, dient die bepaling wegens strijd met de Wegenwet buiten toepassing te blijven.

**Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg***Algemeen*

Het artikel bevat een meldingsplicht waarbij een zogenaamde 'noodrem' is opgenomen: bij onacceptabele gevolgen kan het college de uitweg alsnog verbieden. Om daarvoor een instrument te geven is lid 4 als Wageningse aanvulling opgenomen.

*Doel*

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



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

Wanneer de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een publiekrechtelijk toelaatbare uitweg mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Wanneer een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming behoeft. Zie ook de toelichting bij artikel 2:1, eerste lid.

De indiener van de melding moet bij zijn melding een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie ter plaatse voegen (eerste lid, onder a). Aan de hand van deze gegevens kan het college sneller de afweging maken of de gewenste uitweg al of niet kan worden toegestaan en eventueel onder oplegging van welke voorschriften. Het vierde lid is daarom toegevoegd.

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

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

#### *Jurisprudentie*

ABRvS 14-1-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14. Over het meldingenstelsel – verbod voor het maken of veranderen van een uitweg zonder voorafgaande melding, waarbij het college dit binnen vier weken na de melding kan verbieden – oordeelt de Afdeling als volgt. Een beslissing van het college het maken of veranderen van een uitweg te verbieden is een besluit, want gericht op rechtsgevolg. Een binnen vier weken verzonden brief van het college aan de melder die erop neerkomt dat, al dan niet onder voorschriften, met de melding kan worden ingestemd of dat deze wordt geaccepteerd, dient te worden aangemerkt als besluit. De instemming of acceptatie is gericht op rechtsgevolg, omdat daarmee het recht ontstaat om met de aanleg van de uitweg te beginnen. Als een reactie binnen vier weken uitblijft, dient het van rechtswege intreden van het rechtsgevolg op dezelfde wijze als in artikel 6:2 Awb voor een andere situatie is voorgeschreven, voor de rechtsbescherming te worden gelijkgesteld met een besluit.

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

ABRvS 14-1-215, ECLI:NL:RVS:2015:36. De instemming van rechtswege voortvloeiend uit het vijfde (in de model-APV: vierde) lid van artikel 2:12 APV moet voor de rechtsbescherming worden gelijkgesteld met een besluit.

ABRvS 18-5-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309. Het in de APV neergelegde meldingensysteem brengt met zich dat het college na het verstrijken van de termijn van vier weken niet meer alsnog de aanleg van de uitweg kon verbieden.

#### **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 is van 1 maart tot 1 november.

#### *Afbakening*

In artikel 429, aanhef en onder 3° 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 2:21 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.

### **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 g 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 inrichting zoals bedoeld in de Alcoholwet, 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 de artikelen 2:9 (Straatartiest) en 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).

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*

Omdat een braderie van korte duur is en niet met een bepaalde regelmaat terugkeert, kan deze activiteit niet als jaarmarkt of gewone markt worden aangemerkt in de zin van artikel 160 Gemeentewet (Vz. ARRS 27-5-1992, 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.

##### *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 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 2-4-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041. Ook in het kader 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 11-1-2006, 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 Wvw 1994 zijn op grond van artikel 10, eerste lid Wvw 1994 verboden. Het eerste lid van artikel 148 Wvw 1994 bepaalt echter dat van dat verbod ontheffing kan worden verleend. Het verlenen van die ontheffing geschiedt:

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

Aan de ontheffing kan de burgemeester voorschriften verbinden om binnen redelijke grenzen een veilig verloop van de wedstrijd te waarborgen. Op basis Wvw 1994 mogen ook milieumotieven een rol spelen bij het reguleren van het verkeer. In artikel 2, tweede en derde lid, Wvw 1994 worden onder meer de volgende motieven 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 Wvw 1994 dan is – naast artikel 10 juncto 148 Wvw 1994 – artikel 2:25 van toepassing. De evenementenbepaling is namelijk van een geheel andere orde dan de wedstrijd-bepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. De burgemeester kan op grond van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid, weigeren medewerking te verlenen aan het evenement, in casu de wedstrijd op de openbare weg. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijd-bepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. Vindt echter een wedstrijd met een motorvoertuig of bromfiets plaats op een terrein dat niet behoort tot een weg als hier bedoeld, dan moet daarvoor een vergunning verkregen zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25. Op grond van 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).

#### *Full contact-vechtsportevenementen*

Er is voorzien in een bevoegdheid van de burgemeester om categorieën full-contact vechtsportwedstrijden of -gala's aan te wijzen die als evenement worden aangemerkt.

De populariteit van full-contact vechtsporten – ringcontactsporten zoals muay thai (Thaiboksen), kickboksen en MMA – is enorm toegenomen. Het is sport die als zodanig deel uitmaakt van de reguliere sportinfrastructuur. Enerzijds worden de genoemde ringcontactsporten gezien als waardevolle sport met maatschappelijke functie (zoals agressieregulering). Anderzijds is er kritiek op de organisatie van deze vechtsporten en de beoefening zelf. Wedstrijden of demonstraties ('demo's') van full-contact vechtsporters vinden plaats in openbaar toegankelijke accommodaties en worden 'gala's' of 'evenementen' genoemd. De praktijk wijst uit dat er bij vechtsportevenementen of -gala's bij deze categorieën full-contact vechtsporten een verhoogde kans bestaat op ongewenste situaties rond en tijdens het

evenement. Het is daarbij niet relevant of een dergelijk evenement wordt georganiseerd in een gebouw dat voor sportwedstrijden is bestemd of niet.

Om de kwaliteit van vechtsportevenementen en -gala's te vergroten en te waarborgen heeft de Nederlandse Vechtsportautoriteit in overleg met NOC\*NSF, vechtsportbonden, VNG, VSG, promotors en gemeenten najaar 2017 een richtlijn voor vechtsportevenementen gepubliceerd (Regulering vechtsportgala's: handreiking voor gemeentelijk beleid). Doel is duidelijke afspraken tussen gemeenten en vechtsportsector, met veiligheid, gezondheid, goed pedagogisch klimaat en kwaliteit als kernbegrippen. De Vechtsportautoriteit is een toezichthoudend orgaan dat door middel van regelmatige controles de evenementen toetst aan de criteria die in de richtlijn staan.

Vooraf vanwege potentiële medische impact (bijvoorbeeld hersenschade als gevolg van stoten en trappen tegen het hoofd), kwetsbare organisatie en begeleiding, geweldsincidenten en vermeende banden met criminele organisaties.

Zo zijn er ook aanwijzingen voor verwevenheid tussen de full-contact vechtsportsector en de georganiseerde criminaliteit. De sector is door zijn versnipperde en broze organisatiestructuur extra kwetsbaar voor deze verwevenheid. Regulering via een vergunnings- of meldingsplicht is gewenst.

#### *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.

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

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

#### *Derde lid, onder c*

Voor het houden van een straatfeest of buurtbarbecue is impliciet lawaai toegestaan. De raad dient wel de afweging te maken tussen de sociale cohesie van de buurt en de overlast die het geluid kan hebben voor de overige buurtbewoners. Er is voor gekozen dat het tussen 23.00 uur en 7.00 uur stil moet zijn, dan wel niet meer dan een in te vullen aantal dB(A) geluid wordt geproduceerd. Uiteraard kan de gemeente andere tijdstippen kiezen.

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

#### *Derde lid, onder d*

Zodra een rijbaan, (brom)fietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is ten minste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan overigens krachtens artikel 168 Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester. Als het evenement plaats vindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorlooptijd voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij 1.50 centimeter aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden, kinderwagens et cetera. Met betrekking tot de hoofdroute van de brandweer is het belangrijk dat er een lijst wordt opgesteld met doorgaande wegen, wegen en terreinen met een bijzondere bestemming (markt), evenemententerreinen en routes van de operationele diensten (brandweer, ambulance, enzovoort).

Locaties waar straatfeesten of barbecues kunnen worden gehouden, zijn: parken, plantsoenen, pleintjes, grasveldjes, sportveldjes en dergelijke.

#### *Derde lid, onder e*

Hier wordt met object bedoeld een kleine partytent, een barbecuetoestel, een springkussen voor kinderen en dergelijke. De beschikbare ruimte bepaalt het aantal te plaatsen voorwerpen. Uiteraard mag ook hier het verkeer, waaronder voetgangers geen hinder van ondervinden. Gemeenten kunnen zelf invullen welke oppervlakte ze hier willen hanteren.

### **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. Handelingen die met het houden van evenementen te maken hebben, bijvoorbeeld ter voorbereiding ervan, worden als het organiseren van evenementen gezien.

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 29-3-2003, 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 Wabo) worden aangevraagd. Het college kan de omgevingsvergunning verlenen met behulp van de in artikel 2.12, eerste lid, onder a 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 Wabo juncto artikel 4, achtste lid 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 13-4-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente) en Rb. Leeuwarden 27-7-2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU0442 (Veenhoopfestival Smaltingerland)).

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 5-1-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802 en ABRvS 16-2-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728).

#### *Evenementen op de openbare weg*

Hennekens heeft in Gst. 1998, 7076, pp. 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 Wvw.

#### *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*

Hier is eveneens een verbodsbepaling inzake de met de evenementenvergunning strijdige handelingen opgenomen. Hiermee wordt het mogelijk deelnemers aan een evenement, bijvoorbeeld standhouders, te houden aan de voorschriften in de vergunning die door de organisator is aangevraagd. Sinds jaren is het mogelijk om voor grote evenementen een enkele vergunning af te geven. Dit zorgt bij grootschalige evenementen voor een aanzienlijke afname van het aantal af te geven vergunningen. Het vergunningverleningsproces kan zodoende zuiver en voorspoedig verlopen.

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 28-4-2004, 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.

Bij het bepalen van geluidsnormen in een evenementenvergunning kan de burgemeester gebruik maken van objectieve bronnen, zoals een nota evenementenbeleid. Maar het is vaste jurisprudentie dat op objectieve gronden niet vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement onduidelbare geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen. De burgemeester moet dus in een voorliggend geval onderzoek doen naar en inzicht hebben in de mate van hinder aan de zijde van de omwonenden. Zie ABRvS 11-5-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle), ABRvS 15-5-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Evenement Pride Amsterdam 2017), ABRvS 6-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

*Tweede lid*

Dit door Wageningen toegevoegde lid hanteert een 8 weken termijn in plaats van de drie weken die artikel 1.8, tweede lid hanteert. Deze langere termijn geeft maakt een goede behandeling van de aanvraag mogelijk.

*Derde lid*

Dit is het tweede lid van de model-APV. Op grond van artikel 2.1 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 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 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.

*Vierde 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 15 werkdagen voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht. De gemeente moet hierbij zelf overwegen welke termijn redelijk is. De VNG adviseert hiervoor een termijn van maximaal vijf werkdagen aan te houden.

De Alcoholwet 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 Alcoholwet, zie HR 10-2-1987, NJ 1987, nr. 836). In laatstgenoemd geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 Alcoholwet 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.

#### *Vijfde lid*

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

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

#### *Zevende lid*

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

#### *Achtste lid*

De organisator van of aanvrager van een vergunning voor een full-contact vechtsportevenement is verantwoordelijk voor een goede gang van zaken tijdens het evenement en voor een ordelijk verloop ervan, zowel in het gebouw als in de directe omgeving daarvan. De voorwaarde over het levensgedrag wordt gesteld om te kunnen toetsen of de organisator of de aanvrager van de vergunning op grond van zijn levensgedrag kan worden geacht aan deze verantwoordelijkheid te voldoen. De voorwaarde ziet alleen op de organisator(en) of de aanvrager van de vergunning, dat wil zeggen degene voor wiens rekening en risico het evenement wordt georganiseerd.

Informatiebron voor de burgemeester kunnen politie- of strafvorderlijke gegevens zijn. Op grond van artikel 16, eerste lid, onder c Wet politiegegevens kan de politie aan de burgemeester politiegegevens verstrekken voor zover hij deze behoeft in het kader van de handhaving van de openbare orde. En op grond van artikel 39f, eerste lid, onder b en d, en tweede lid, onder a Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens kan het college van procureur-generaals aan de burgemeester strafvorderlijke gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang in het kader van het handhaven van de orde en veiligheid en het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing. De burgemeester weigert de vergunning als de levensgedragtoets negatief uitvalt.

Kleinere evenementen zijn al vergunningsvrij. Deze vergunning ziet derhalve op grotere evenementen [*en full-contact vechtsportevenementen*]. Daarbij is een *lex silencio positivo* (tiende lid) niet wenselijk, gezien de gevolgen 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, open-

bare veiligheid en milieu om van een *lex silencio positivo* af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt derhalve van toepassing uitgezonderd.

*Negende lid*

Dit lid is als hardheidsclausule met betrekking tot het tweede lid van dit artikel toegevoegd waardoor enerzijds voldoende behandeltijd van de aanvraag ontstaat en anderzijds, wanneer dat nodig is, flexibel met de aanvraagtermijn omgegaan kan worden.

*Jurisprudentie*

ABRvS 18-7-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevend niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.

ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; VR Raad van State 5-3-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 Dienstenrichtlijn.

Om discussie over strijd met artikel 10 Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen. Bijvoorbeeld de beleidsregel dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed.

ABRvS 9-9-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2168, ECLI:NL:RVS:2020:2169, ECLI:NL:RVS:2174 en ECLI:NL:RVS:2020:3082. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het vergunningstelsel als zodanig aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Maar of de burgemeester bepaald levensgedrag in het concrete geval mag 'tegenwerpen', zal de burgemeester per geval moeten onderbouwen, waarbij 'de toepassing van dit criterium consistent, inzichtelijk en in overeenstemming met de toelichting en vaste gedragslijn moet zijn'.

ABRvS 25-5-2022, ECLI:RVS:2022:1493. Bij weigering van een horecaverunning wegens slecht levensgedrag heeft de burgemeester een verdergaande plicht om te motiveren waarom hij dat vindt. Hij moet motiveren waarom de feiten en omstandigheden relevant zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf en hoe de exploitant vooraf had kunnen weten dat die feiten en omstandigheden in de weg staan aan het verlenen van de vergunning. Ook mogen de feiten en omstandigheden niet gering zijn en moeten zij, ondanks het tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van de exploitant om op verantwoorde wijze een horecabedrijf uit te oefenen.

*Negende lid*

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

*Jurisprudentie*

Rb. Maastricht 15-2-1977, 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 12-8-1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8672. Een limitatieve omschrijving van het begrip 'evenement' kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven.

ABRvS 26-8-1987, 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 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 6-8-1991, 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 27-5-1992, JG 93.0002. Een braderie is geen jaarmarkt of gewone markt.

Pres. Rb. Utrecht 6-6-1995, ECLI:NL:RBUTR:1995:AH5284. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagrust?

Pres. Rb. Groningen 11-8-1995, Gst. 1996, 7030, 3. Vergunning voor houden van festivals. Ruime uitleg begrip 'openbare orde'.

Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 14-2-1997, 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 11-3-1999, 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 Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 Gemeentewet. Een stelsel waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan.

ABRvS 2-4-1999, 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 Gemeentewet is de burgemeester – en niet het college – bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning.

ABRvS 25-8-2000, 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 21-1-2001, 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 6-9-2001, 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 13-3-2003, 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 29-4-2003, 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 11-6-2003, 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 7-4-2004, 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 28-4-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8495. De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden.

Rb. Haarlem 6-5-2004, 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 13-4-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, hof van Twente) en Rb. Leeuwarden 27-7-2005, 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 4-5-2005, 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 11-1-2006, 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. ABRvS 13 7 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412. Betreft beroep tegen een door de raad vastgesteld bestemmingsplan. In artikel 10.2 van de planregels staat dat het tijdelijk, al dan niet periodiek gebruik van de gronden van het plangebied als evenemententerrein, niet strijdig is met de gebruiksregels in het bestemmingsplan. Onduidelijk is gedurende welke termijn en met welke frequentie het plangebied toestaat dat het gebied als evenemententerrein mag worden gebruikt. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat artikel 10.2 onvoldoende duidelijk is en dat de begrippen tijdelijk en periodiek uit oogpunt van rechtszekerheid nader dienen te worden geconcretiseerd. De omstandigheid dat voor het organiseren van een evenement een vergunning is vereist, waarin de duur van het evenement kan worden vastgelegd, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat niet duidelijk is op basis van welke criteria wordt beslist op een verzoek om een dergelijke vergunning.

Rb. Amsterdam, 20-8-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:5288. In geschil is of de evenementenvergunning te laat is aangevraagd en verleend, of de aan de vergunning verbonden milieuvoorschriften te veel geluid toestaan dan wel onduidelijk zijn en of de vergunning in strijd met de Zondagswet en het Evenementenbeleid is verleend, aangezien het maximaal aantal festivaldagen voor een dergelijk zwaar evenement wordt overschreden. De voorzieningenrechter oordeelt dat het evenementenbeleid weliswaar een langere termijn voorschrijft, maar dat dit geen weigeringsgrond is en dat de aanvraag bovendien is ingediend binnen de termijn die in de APV staat. Het terrein is aangemerkt als evenementengebied, dus er is geen strijd met de bestemming. De burgemeester mocht zich baseren op het rapport van de eigen deskundige, waaruit blijkt dat er wat betreft de geluidsnormen geen verslechtering is ten opzichte van de situatie in het jaar daarvoor. Er is een ontheffing van de Zondagswet verleend. Verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.

ABRvS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117. De burgemeester heeft de vergunningaanvraag voor de Sinterklaasintocht voor 2013 terecht alleen getoetst aan de eisen van openbare orde en veiligheid. Hij is niet bevoegd de vraag te beantwoorden of van de figuur van 'Zwarte Piet' een discriminerend effect uitgaat en daardoor een schending oplevert van het grondrecht op respect voor het privéleven en het discriminatieverbod.

ABRvS 11-5-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle). Op objectieve gronden valt niet vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement onduidelijke geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen.

In gelijke zin: ABRvS 15-5-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Pride Amsterdam 2017). ABRvS 6-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

Rb. Noord-Holland, 23-8-2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7331. Muziekevenement niet in strijd met Zondagswet. De burgemeester en het college van B&W hebben een vergunning en benodigde ontheffingen verleend voor een muziekevenement op zondag 26 augustus 2018. De Nederlandse Vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging en een omwonende hebben de voorzieningenrechter gevraagd die vergunning en ontheffingen te schorsen, zodat het evenement niet doorgaat. De voorzieningenrechter heeft die verzoeken afgewezen. Het is acceptabel als de zondagsrust een paar zondagen per jaar wordt verstoord. Dit evenement vindt maar eenmaal per jaar plaats en er is tot nu toe voor 2018 door de burgemeester ook maar één ontheffing verleend voor verstoring van de zondagsrust.

ABRvS 21-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3822: Als een evenement niet op de door het college vastgestelde evenementenkalender voorkomt, stelt de burgemeester een bij hem ingediende aanvraag voor een evenementenvergunning op grond van art. 2:25, tweede, Apv buiten behandeling. De vaststelling van de evenementenkalender is daarom gericht op rechtsgevolg en is aan te merken als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. De APV, zoals die gold ten tijde van belang, biedt het college niet de beleidsruimte om andere motieven dan de impact van het evenement op de omgeving en de gevolgen daarvan voor het verkeer bij het vaststellen van de evenementenkalender te betrekken.

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

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

### **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-exploitatievergunning. Deze gemeenten zijn namelijk van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van de overlast.

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

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

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

##### *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 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 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 landsgrens 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.

Artikel 10 Dienstenrichtlijn vereist duidelijke, ondubbelzinnige, objectieve, vooraf bekendgemaakte, transparante en toegankelijke criteria om te voorkomen dat bestuursorganen hun bevoegdheden op willekeurige wijze uitoefenen.

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. Zie ook ABRvS 6-2-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350: Negatief Bibob-rapport geen vrijbrief voor negatieve vergunningbeslissing. Volgend op een negatief Bibob-rapport mag namelijk niet automatisch een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing worden genomen. De overheid dient eerst te toetsen of er met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.

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 regeling 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 Alcoholwet wordt bepaald door het begrip 'horecabedrijf' zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid Alcoholwet. Bedrijven waarin alcoholhoudende dranken bedrijfsmatig of anders dan om niet worden geschonken voor gebruik ter plaatse, hebben een vergunning nodig ex artikel 3 Alcoholwet. 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 verstrekken van niet-alcoholhoudende dranken voor gebruik al dan niet ter plaatse – 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.

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 afhaalcentra 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 doorde-weekse 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 Alcoholwet juncto artikel 3 Bibob. De Alcoholwet geldt niet voor bedrijven waar geen alcohol wordt verstrekt 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 (afhaal-) coffeeshop een VOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Artikel 7, eerste lid Wet Bibob bepaalt dat een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester kan worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 (bijvoorbeeld als sprake is van het plegen van of het verkrijgen van voordeel uit het plegen van strafbare feiten). Voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, kan het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester het Bureau om een advies vragen (tweede lid). Ditzelfde geldt voor een gemeentelijke ontheffing (derde lid). Dit betekent dat voor het verlenen van een exploitatievergunning in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Diensten-



richtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek. Overigens mag een negatief Bibob-rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De overheid dient eerst te toetsen of met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 6-2-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).

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 Alcoholwet 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](http://www.infomil.nl) en [www.khn.nl](http://www.khn.nl).

#### *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 Activiteitenbesluit milieubeheer zijn overgangsbepalingen opgenomen.

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

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

#### *Overige jurisprudentie*

Rb. Amsterdam 16-1-1998 en 19-1-1998, AB 1998, 222 en 223, Rb. Dordrecht 3-7-1998, JG 98.0202, Pres. Rb. Rotterdam 16-7-1998, ECLI:NL:RBROT:1998:AL0902 en Pres. Rb. Zutphen 14-9-1998, 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 14-4-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7469. Burgemeester is bevoegd tot bestuursdwang, dit vergt wel zorgvuldigheid bewijsvoering. Afvoeren van gedooglijst is geen gedoogbesluit.

Rb. Assen, 3/527BESLU, JG 04.0104. Weigering om af te wijken van beleidsregels om een nog niet gevestigde coffeeshop te gedogen is een Awb-besluit.

ABRvS 24-3-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6089. Intrekken gedoogverklaring brengt niet-ontvankelijk verklaring met zich mee, zolang niet feitelijk handhavend is opgetreden.

ABRvS 4-2-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2883. Uitoefening bestuursdwangbevoegdheid is mogelijk, het ontbreken van vastgesteld en gepubliceerd coffeeshopbeleid doet daar niet aan af.

ABRvS 6-8-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787. Exploitant horeca-inrichting verantwoordelijk voor handelingen in zijn inrichting met betrekking tot handel in softdrugs. Inrichting gesloten.

ABRvS 2-6-2004, 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 7-7-2004, 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 3/90 GEMWT VEN, JG. 03.0064. Aankondiging bevel tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet is geen besluit in de zin van de Awb.

ABRvS 8-12-2004, 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 9-2-2005, 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 2-8-2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA6684. Voor de exploitatie van een internetcafé is een exploitatievergunning van de burgemeester nodig indien het ook horeca-activiteiten ontplooit.

Rb. Noord-Holland 1-5-2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:3591. Een ijssalon zonder zitgelegenheid voor het eten van schepijs is detailhandel en geen horeca.

ABRvS 14-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2430. De geconstateerde aard, uitstraling en inrichting van de Seafood shop zijn zodanig dat sprake is van horeca en geen detailhandel. Dat maar 35 % omzet verkregen zou worden uit de verkoop voor consumptie ter plaatse doet hier niet aan af. Het in beperkte mate verkopen van voedsel voor directe consumptie is wel toegestaan.

### **Artikel 2:27 Definitie**

Zie voor een uitleg van het begrip 'openbare inrichting' hiervoor onder *Algemeen en Natte en droge horeca*.

Het waterpijpcafé is aan de definitie toegevoegd. Hierdoor is de zogenaamde 'shisha lounge' expliciet als openbare inrichting in de zin van deze afdeling opgenomen.

Het roken van een waterpijp, ook bekend onder de namen shisha, hookah, nargileh, ghaliyan of hubble bubble, wordt steeds populairder in Nederland, met name in de grote- en middelgrote steden. Het roken van waterpijpen is niet zonder brandgevaar en het levert ook de nodige (stank)overlast voor de omgeving op. Bij het omvallen van een waterpijp kunnen brandende kooltjes een ontstekingsbron vormen voor het interieur van de inrichting met rookontwikkeling of brand tot gevolg. 'Shisha lounges' en soortgelijke inrichtingen die het roken van waterpijp aanbieden, stralen daarnaast een bepaalde aantrekkingskracht uit op jongeren. In dit soort inrichtingen wordt naast de waterpijpproducties ook vaak gedeald of illegaal gegokt en is vaak sprake van vernielingen, geluids- en parkeeroverlast, bedreiging en mishandeling. Tot slot kunnen er ook banden zijn met criminele organisaties of netwerken.

Gelet op de genoemde gevaren en risico's voor de omgeving van een dergelijke inrichting, die direct ingrijpen in de openbare orde en veiligheid, vallen dit soort inrichtingen altijd onder het vergunningstelsel.

Op basis van het Evenementenbeleid is de bepaling over het terras aan het tweede lid aan de model-APV toegevoegd.

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

Artikel 174 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.

#### *Vergunning voor onbepaalde tijd*

Op grond van artikel 1:7 gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de horeca-exploitantievergunning. Wageningen heeft voor een vergunning voor bepaalde tijd gekozen. Dat is alleen op gronden ontleend aan dwingende redenen van algemeen belang geoorloofd een termijn. Zie verder onder het algemeen deel bij deze afdeling.

#### *Eerste lid*

Dit was het derde lid van de huidige APV. In afwijking van de model-APV is een derde lid toegevoegd waarin eveneens een verbodsbepaling inzake de met de evenementenvergunning strijdige handelingen is opgenomen. Hiermee wordt het mogelijk deelnemers aan een evenement, bijvoorbeeld standhouders, te houden aan de voorschriften in de vergunning die door de organisator is aangevraagd. Sinds jaren is het mogelijk om voor grote evenementen een enkele vergunning af te geven. Het vergunningverleningsproces kan zodoende zuiver en voorspoedig verlopen. Dit zorgt bij grootschalige evenementen voor een aanzienlijke afname van het aantal af te geven vergunningen.

#### *Tweede lid*

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

college bij de toepassing van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van een doorkruising van de Woningwet of de Wro is geen sprake.

#### *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 Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Zie voor overige informatie over dit onderwerp de toelichting bij artikel 1:8 onder het kopje Verificatieplicht Vreemdelingenwet.

#### *Derde lid*

Omdat de weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 1:8 voor de horeca ruim zijn geformuleerd (met name de volksgezondheid is hier niet aan de orde), is onder a bepaald dat het 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. Ook is slecht levensgedrag van de exploitant of leidinggevende een weigeringsgrond. Wanneer daar sprake van is wordt aan de hand van hier genoemde zes beoordelingscriteria beoordeeld. Zie ook onder het kopje Slecht levensgedrag. De laatstgenoemde weigeringsgrond is een Wageningse toevoeging.

#### *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 en slecht levensgedrag 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.

#### *Slecht levensgedrag*

Om discussie over strijd met artikel 10 Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond 'slecht levensgedrag' beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen. Bijvoorbeeld de beleidsregel dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed.

Aan de genoemde weigeringsgronden zijn de onder lid 3 onder b van dit artikel factoren waarmee rekening gehouden moet worden toegevoegd. Daarmee wordt een brede afweging gemaakt.

#### *Jurisprudentie*

ABRvS 18-7-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.

ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; Voorzieningenrechter Raad van State 5-3-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 Dienstenrichtlijn.

ABRvS 9-9-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2168, ECLI:NL:RVS:2020:2169, ECLI:NL:RVS:2174 en ECLI:NL:RVS:2020:3082. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het vergunningstelsel als zodanig aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Maar of de burgemeester bepaald levensgedrag in het concrete geval mag 'tegenwerpen', zal de burgemeester per geval moeten onderbouwen, waarbij 'de

toepassing van dit criterium consistent, inzichtelijk en in overeenstemming met de toelichting en vaste gedragslijn moet zijn'.

ABRvS 25-5-2022, ECLI:RVS:2022:1493. Bij weigering van een horecaverunning wegens slecht levensgedrag heeft de burgemeester een verdergaande plicht om te motiveren waarom hij dat vindt. Hij moet motiveren waarom de feiten en omstandigheden relevant zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf en hoe de exploitant vooraf had kunnen weten dat die feiten en omstandigheden in de weg staan aan het verlenen van de vergunning. Ook mogen de feiten en omstandigheden niet gering zijn en moeten zij, ondanks het tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van de exploitant om op verantwoorde wijze een horecabedrijf uit te oefenen.

#### *Vierde 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. Vooral nog 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.

#### *Vijfde lid*

Hier wordt een alternatief geïntroduceerd voor de openbare inrichtingen die onder de Alcoholwet 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 halfjaar 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.

#### *Zesde lid*

Door de meldingsplicht voor kleine evenementen niet van toepassing te verklaren op daartoe aangegeven categorieën full-contact vechtsportwedstrijden of -gala's, geldt voor deze evenementen altijd een vergunningplicht op grond van het eerste lid. Aanvragers moeten aan verschillende voorwaarden voldoen, zoals voor VIP-tafels, alkoholschenking, leeftijdsgrenzen en toezicht van een erkende bond (zijnde de FOG, sectie Ringcontactsporten). Ook is het mogelijk om vergunningaanvragen te onderwerpen aan een Bibob-toets, waarbij screening plaatsvindt van de organisatie, financiering en zakenrelaties.

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 (elfde lid). 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 18-7-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Alcoholwet. Bij of krachtens de Alcoholwet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen

gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.

ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; VR Raad van State 5-3-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 Dienstenrichtlijn.

Om discussie over strijd met artikel 10 Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen. Bijvoorbeeld de beleidsregel dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed.

ABRvS09-9-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2168, ECLI:NL:RVS:2020:2169, ECLI:NL:RVS:2174 en ECLI:NL:RVS:2020:3082. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het vergunningenstelsel als zodanig aan de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn. Maar of de burgemeester bepaald levensgedrag in het concrete geval mag 'tegenwerpen', zal de burgemeester per geval moeten onderbouwen, waarbij 'de toepassing van dit criterium consistent, inzichtelijk en in overeenstemming met de toelichting en vaste gedragslijn moet zijn'.

ABRvS 25-5-2022, ECLI:RVS:2022:1493. Bij weigering van een horecavergunning wegens slecht levensgedrag heeft de burgemeester een verdergaande plicht om te motiveren waarom hij dat vindt. Hij moet motiveren waarom de feiten en omstandigheden relevant zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf en hoe de exploitant vooraf had kunnen weten dat die feiten en omstandigheden in de weg staan aan het verlenen van de vergunning. Ook mogen de feiten en omstandigheden niet gering zijn en moeten zij, ondanks het tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van de exploitant om op verantwoorde wijze een horecabedrijf uit te oefenen.

#### *Jurisprudentie*

Rb. Maastricht 15-2-1977, 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 12-8-1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8672. Een limitatieve omschrijving van het begrip 'evenement' kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven.

ABRvS 26-8-1987, 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 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 6-8-1991, 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 27-5-1992, JG 93.0002. Braderie is geen jaarmarkt of gewone markt.

Pres. Rb. Utrecht 6-6-1995, ECLI:NL:RBUTR:1995:AH5284. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagsrust?

Pres. Rb. Groningen 11-8-1995, Gst. 1996, 7030, 3. Vergunning voor houden van festivals. Ruime uitleg begrip 'openbare orde'.



Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 14-2-1997, 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 11-3-1999, 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 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 2-4-1999, 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 Gemeentewet is de burgemeester – en niet het college – bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning.

ABRvS 25-8-2000, 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 21-1-2001, 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 6-9-2001, 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 13-3-2003, 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 29-4-2003, 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 11-6-2003, 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 7-4-2004, 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 28-4-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8495. De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden.

Rb. Haarlem 6-5-2004, 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 13-4-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, hof van Twente) en Rb. Leeuwarden 27-7-2005, 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 4-5-2005, 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 11-1-2006, 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.

ABRvS 13 7 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412. Betreft beroep tegen een door de raad vastgesteld bestemmingsplan. In artikel 10.2 van de planregels staat dat het tijdelijk, al dan niet periodiek gebruik van de gronden van het plangebied als evenemententerrein, niet strijdig is met de gebruiksregels in het bestemmingsplan. Onduidelijk is gedurende welke termijn en met welke frequentie het plangebied toestaat dat het gebied als evenemententerrein mag worden gebruikt. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat artikel 10.2 onvoldoende duidelijk is en dat de begrippen tijdelijk en periodiek uit oogpunt van rechtszekerheid nader dienen te worden geconcretiseerd. De omstandigheid dat voor het organiseren van een evenement een vergunning is vereist, waarin de duur van het evenement kan worden vastgelegd, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat niet duidelijk is op basis van welke criteria wordt beslist op een verzoek om een dergelijke vergunning.

Rb. Amsterdam, 20-8-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:5288. In geschil is of de evenementenvergunning te laat is aangevraagd en verleend, of de aan de vergunning verbonden milieuvoorschriften te veel geluid toestaan dan wel onduidelijk zijn en of de vergunning in strijd met de Zondagswet en het Evenementenbeleid is verleend, aangezien het maximaal aantal festivaldagen voor een dergelijk zwaar evenement wordt overschreden. De voorzieningenrechter oordeelt dat het evenementenbeleid weliswaar een langere termijn voorschrijft, maar dat dit geen weigeringsgrond is en dat de aanvraag bovendien is ingediend binnen de termijn die in de APV staat. Het terrein is aangemerkt als evenementengebied, dus er is geen strijd met de bestemming. De burgemeester mocht zich baseren op het rapport van de eigen deskundige, waaruit blijkt dat er wat betreft de geluidsnormen geen verslechtering is ten opzichte van de situatie in het jaar daarvoor. Er is een ontheffing van de Zondagswet verleend. Verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.

ABRvS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117. De burgemeester heeft de vergunningaanvraag voor de Sinterklaasintocht voor 2013 terecht alleen getoetst aan de eisen van openbare orde en veiligheid. Hij is niet bevoegd de vraag te beantwoorden of van de figuur van 'Zwarte Piet' een discriminerend effect uitgaat en daardoor een schending oplevert van het grondrecht op respect voor het privéleven en het discriminatieverbod.

ABRvS 11-5-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle). Op objectieve gronden valt niet vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement onduidelijke geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen.

In gelijke zin: ABRvS 15-5-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Pride Amsterdam 2017). ABRvS 6-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

Rb. Noord-Holland, 23-8-2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7331. Muziekevenement niet in strijd met Zondagswet. De burgemeester en het college van B&W hebben een vergunning en benodigde ontheffingen verleend voor een muziekevenement op zondag 26 augustus 2018. De Nederlandse Vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging en een omwonende hebben de voorzieningenrechter gevraagd die vergunning en ontheffingen te schorsen, zodat het evenement niet doorgaat. De voorzieningenrechter heeft die verzoeken afgewezen. Het is acceptabel als de zondagsrust een paar zondagen per jaar wordt verstoord. Dit evenement vindt maar eenmaal per jaar plaats en er is tot nu toe voor 2018 door de burgemeester ook maar één ontheffing verleend voor verstoring van de zondagsrust.

ABRvS 21-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3822. Als een evenement niet op de door het college vastgestelde evenementenkalender voorkomt, stelt de burgemeester een bij hem ingediende aanvraag voor een evenementenvergunning op grond van art. 2:25, tweede lid Apv buiten behandeling. De vaststelling van de evenementenkalender is daarom gericht op rechtsgevolg en is aan te merken als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. De APV, zoals die gold ten tijde van belang, biedt het college niet de be-

leidsruimte om andere motieven dan de impact van het evenement op de omgeving en de gevolgen daarvan voor het verkeer bij het vaststellen van de evenementenkalender te betrekken.

*Tiende lid: 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.

*Jurisprudentie*

ABRvS 24-3-1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2622. Strijd met het bestemmingsplan is als weigeringsgrond aanvaardbaar.

ARRS 22-5-1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9857, ARRS 8-1-1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0017 en ABRvS 24-1-1995, 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 17-6-1997, 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 5-6-2002, 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 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 28-4-2004, 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 9-2-2005, 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 2.28a Intrekkingsgronden**

Dit artikel is het instrument om bij de in dit artikel beschreven situaties de vergunning, bedoeld in artikel 2.28, in te trekken om daarmee een eind te maken aan het gevaar voor de openbare orde en/of de bedreiging voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting.

**Artikel 2.29 Sluitingstijden centrumgebied**

*Eerste lid*

Artikel 2:29 voorziet in een sluitingsregeling voor de horeca. De in dit artikel opgenomen tijden komen overeen met de tijden zoals die in de Beleidsregels sluitingstijden voor horecabedrijven in de gemeente Wageningen 2006 genoemd staan, geldend voor het centrumgebied. De sluitingstijden in de gebieden

buiten het centrum (de gebieden 2 en 3 in de beleidsregels) wijken daarvan af. De sluitingstijden voor terrassen, behorende bij openbare inrichtingen, sluiten bij de Beleidsregels terrassen 2021 (terrasvoorwaarden) aan. Hiervoor is gekozen omdat het overgrote deel van de horeca zich binnen het centrumgebied bevindt. Ten opzichte van de oude APV zijn de afwijkingen van de reguliere sluitingstijden in deze APV regulier geworden en de reguliere sluitingstijden zijn afwijking geworden. Voor de sluitingstijden buiten het centrum gelden de beleidsregels.

In deze sluitingsregeling is onderscheid gemaakt tussen de sluitingstijden op werkdagen en de sluitingstijden gedurende het weekeinde.

Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 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 22-7-1960, 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 2-9-1983, 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 (thans: 2:29), eerste lid APV in feite ter zijde stellen. De Afdeling kan daarom niet inzien waarom de burgemeester de bevoegdheid zou missen het verzoek om ontheffing in te willigen.

#### *Vierde lid*

Voor het horecagedeelte geldt dezelfde sluitingstijd als voor de winkel om te voorkomen dat de horeca-activiteiten na sluitingstijd worden voortgezet. Dit sluit bij het geldende terrassenbeleid aan. Dat beleid werkt deze bepalingen van de APV verder uit.

#### *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.

#### *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 3-12-1997, 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 2-9-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471. Sluitingstijden in de APV stellen geen grenzen aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen.

ARRS 19-1-1984, 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.

ABRvS 2-3-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6323 (Edam/Volendam). De plaatsing van een artikel heeft een uitstraling naar de wijze waarop het gelezen moet worden.

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 van sluitingstijden is geregeld binnen het hoofdstuk 'Openbare orde' en geplaatst in de afdeling 'Toezicht op openbare inrichtingen'. De burgemeester heeft niet in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat de door hem genoemde omstandigheden een gevaar opleveren voor de openbare orde in verband met het toezicht op openbare inrichtingen.

#### **Artikel 2.29a Sluitingstijden buiten centrumgebied**

De APV 2023 kent een omgekeerde systematiek ten opzicht van de vorige APV. De afwijking is regulier geworden en omgekeerd. De afwijking betrof de horeca in het centrumgebied. De hiervoor geldende tijden zijn nu regulier geworden. De sluitingstijden buiten het centrumgebied zijn nu afwijkend. In het tweede lid is bepaald dat het college beleidsregels omtrent sluitingstijden kan vaststellen. De gemeente kent dergelijke beleidsregels al. Daarin wordt gepreciseerd wat, waar en tot wanneer open mag zijn. Het derde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid van het eerste lid af te wijken.

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

##### *Eerste lid*

Artikel 174 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 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 Opiumwet is bedoeld. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het CCV ([www.hetccv.nl](http://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 Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling, dan wel om verbeteringen aan te brengen. Als de verstoring van de openbare orde of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan in het uiterste geval zelfs overgegaan worden tot onteigening. In de Wet Victor is ook bepaald dat sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers, conform artikel 3:16 BW. Merkwaardig genoeg geldt deze inschrijvingsplicht niet voor de sluitingen op grond van de APV.

#### *Jurisprudentie*

ARRS 15-6-1984, ECLI:NL:RVS:1984:AH0402. Artikel 174 Gemeentewet geeft aan de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid. Wenselijk om ook in de APV een sluitingsbepaling op te nemen.

ABRvS 23-5-1995, ECLI:NLRVS:1995:AN4389. Sluitingsmaatregel heeft geen punitief karakter en is niet onevenredig zwaar.

Vz. ARRvS 26-8-1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN2898 en ABRvS 5-7-1996, JG 96.0266. Sluitingsbevel zonder tijdsbepaling voldoet niet aan artikel 221 van de Gemeentewet (oud).

Vz. ABRvS 5-9-1997, Gst. 1998, 7069, 4. Terechte sluiting voor onbepaalde tijd van coffeeshop die het nuloptiebeleid overtreedt.

ABRvS 4-7-2001, 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 5-9-1997, JG 97.0209. Terechte sluiting van twee horeca-inrichtingen en intrekking van de exploitatievergunningen wegens smokkel van illegalen. Aantasting van de openbare orde.

ABRvS 6-2-1997, JG 97.0075. Bij uitoefening sluitingsbevoegdheid hoeft burgemeester geen strikte strafrechtelijke bewijsregels in acht te nemen.

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

Pres. Rb. Breda 27-1-1998, 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 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 10-5-2005, 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 EVRM op zien.

ABRvS 11-5-2005, 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 EVRM.

ABRvS 9-2-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5485. Bij een beslissing van de burgemeester om een horeca-inrichting te sluiten toetst de rechter terughoudend.

ABRvS 15-9-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2177. Het niet voorkomen van overlast in de omgeving van een coffeeshop reden voor tijdelijke sluiting.

ABRvS 5-1-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730. De aanwezigheid van cocaïne leidt tot onmiddellijke sluiting en het schrappen van de gedooglijst van een coffeeshop.

Rb. Breda 5-11-2004, ECLI:NL:RBBRE:2004:AR6323. Eén pistoolschot is nog geen reden tot sluiting.

ABRvS 13-4-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3727. Aantreffen van harddrugs leidt tot onmiddellijke sluiting van coffeeshop. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol.



ABRvS 18-5-2005, 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.

Vz. Rb Midden-Nederland 3-1-2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:8. Sluiting van een club voor zes maanden in verband met geweldsincidenten. Vuurwerkincident is een ernstig geweldsincident (categorie 1). Het beleid van de gemeente is niet kennelijk onredelijk. Geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan gemeente moest afwijken van het beleid.

### **Artikel 2:31 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 WvSr (lokaalvredebreuk).

#### *Onder c*

Het gestelde onder c richt zich tot de exploitant. De bepaling betreft zit- en staplaatsen.

#### *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 2-6-1924, 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 19-6-1984, AB 1985, 215 komt aan de orde hoe het hanteren van de zwarte lijst zich verhoudt tot de internationale verdragen en tot de huishouding van de gemeente. Kort gezegd oordeelde de Afdeling dat, mede gezien de achtergrond van het bestreden besluit en het feit dat het verbod slechts deels betrekking heeft op het verblijf van appellant in het jongerencentrum waar deze als vrijwilliger werkzaam was, het gehanteerde middel evenredig is te achten tot het daarmee beoogde doel, te weten de bescherming van de openbare orde, en dat het genomen besluit noodzakelijk kan worden geacht ter bescherming van dat belang.

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

1. Het is de houder van een openbare inrichting, als bedoeld in artikel 2:27, eerste lid, verboden in die inrichting toe te laten of te laten verblijven niet tot zijn gezin behorende personen, die naar het oordeel van de burgemeester misbruik van alcoholhoudende drank plegen te maken en wier namen als zodanig schriftelijk door de burgemeester aan die houder zijn opgegeven.
2. Het is aan een persoon wiens naam ingevolge het bepaalde in het eerste lid door de burgemeester aan de houders van openbare inrichtingen, als bedoeld in artikel 2:27, eerste lid, is opgegeven, verboden zich in een dergelijke inrichting te bevinden nadat hij schriftelijk door de burgemeester van dit verbod in kennis is gesteld.
3. Het verbod in het tweede lid geldt voor een bepaalde periode, die niet langer is dan een jaar.

Volgens Ktr. Tilburg 22-3-1989, NJ 1989, 585, is een toegangsverbod van onbepaalde duur strijdig met artikel 5 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. 16-9-1982, AB 1983, 38 en Wvd. Vz. 30-3-1983, 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 2:33 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 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 Gemeentewet.

## **Afdeling 5. Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet Algemeen**

### *Inleiding*

De verordening bevat medebewindbepalingen die zijn gebaseerd op de artikelen 4, 25a, 25b, 25c, 25d en 25e Alcoholwet. Hoewel de APV voor het overgrote deel uit autonome bepalingen bestaat, is ervoor gekozen om deze medebewindbepalingen daarin op te nemen omdat dit vanuit praktisch oogpunt een logische stap is. Immers, de APV regelt al aanverwante zaken zoals de horeca-exploatievergunning, sluitingstijden en dergelijke. In deze afdeling zijn de bepalingen van de Drank- en horecavergunning Wageningen opgenomen. Deze afdeling bestaat daarom uit bepalingen van de APV 2014, genoemde verordening met als nieuwe grondslag de Alcoholwet die in 2021 de Drank- en horecawet vervangen heeft.

### *Oneerlijke mededinging*

De op basis van artikel 4 Alcoholwet door gemeenten te stellen regels met betrekking tot de paracommerciële horecabedrijven dienen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. Uit de MvT (Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 10) blijkt dat de regering ervan uitgaat dat de gemeenten de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht zullen nemen en geen onnodige beperkingen zullen opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

Concreet komt het er op neer dat de gemeentelijke uitwerking moet leiden tot regels die op z'n minst in enige mate bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke mededinging. Of in bepaalde gevallen sprake zal zijn van oneerlijke mededinging is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Bij de aanzienlijke ruimte die dit uitgangspunt biedt zal de gemeentelijke uitwerking verder overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur plaats moeten vinden. Er is dus aanzienlijke ruimte voor een afweging van belangen, die enerzijds niet tot het volledig uitbannen van oneerlijke mededinging hoeft te leiden en anderzijds niet tot het volledig ongemoeid laten van oneerlijke mededinging mag leiden.

### *Verplichte en niet verplichte bepalingen*

Een regeling op grond van artikel 4 Alcoholwet, in deze verordening in artikel 2:34b uitgewerkt, is verplicht. Dat geldt niet voor artikel 2:34f, die gebaseerd is op de artikelen 25a, 25b, 25c, 25d en 25e Alcoholwet. Daarnaast hebben deze bepalingen niet als doel het tegengaan van oneerlijke mededinging, maar het tegengaan van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

### *Bestuurlijke boete, strafbaarstelling en bestuursdwang*

Uitgangspunt is dat de handhaving van de Alcoholwet zal geschieden door het opleggen van bestuurlijke boeten. Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het OM om via de Wet op de economische delicten af te doen: de Wet voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zolang dit duale stelsel bestaat heeft deze situatie zich nog geen enkele keer voorgedaan. De grondslag voor het opleggen door de burgemeester van een bestuurlijke boete voor overtreding van onder meer de op basis van deze model-APV vastgestelde bepalingen is artikel 44a Alcoholwet. Op grond van datzelfde artikel 44a kan de burgemeester ook voor overtreding van een aantal andere bepalingen uit de Alcoholwet een bestuurlijke boete opleggen. Informatie over de toepassing van de bestuurlijke boete vindt u op de website van de NVWA, <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/bestuurlijke-boete>.

Overtredingen van deze bepalingen van de APV zijn strafbaar als overtredingen op grond van artikel 2, vierde lid, in samenhang met 1, onder 4° Wed. De desbetreffende artikelen zijn daarom niet in de opsomming van overtredingen in hoofdstuk 6 'Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen' opgenomen. In artikel 44 Alcoholwet is voorts bepaald dat de Minister en de burgemeester bestuursdwang kunnen toepassen ter handhaving van een krachtens dit artikel opgelegde ontzegging. Dit betreft de ontzegging dat een supermarkt, een warenhuis dat ook levensmiddelen verkoopt of een snackbar, e.d. nog langer (zwak)-alcoholhoudende drank mag verkopen als het bedrijf in een periode van 12 maanden driemaal alcoholhoudende drank aan iemand jonger dan 18 jaar heeft verstrekt. Ditzelfde geldt voor een slijter die in een periode van 12 maanden driemaal de regels omtrent de verkoop op afstand heeft overtreden.

### *Toezichthouders*

De toezichthouders worden benoemd door de burgemeester. Zij kunnen worden vermeld in artikel 6:2. Op grond van artikel 42 Alcoholwet hebben zij de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als de toezichthouder vermoedt dat daar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank aan particulieren wordt verstrekt of als dat daadwerkelijk gebeurt.

**Artikel 2:34a Definities**

De definities uit de Alcoholwet werken door in de op de Alcoholwet gebaseerde regelgeving. Ter verduidelijking is een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen, waaruit tevens blijkt dat deze definities enkel voor afdeling 5 gelden. Het gaat om de volgende definities.

- alcoholhoudende drank: de drank die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan een half volumeprocent uit alcohol bestaat.
- horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

In afdeling 4 (toezicht op openbare inrichtingen) wordt de term horecabedrijf niet gebruikt, maar de term openbare inrichting. Uit de definitie in artikel 2:27 blijkt dat onder openbare inrichtingen niet alleen horecabedrijven als bedoeld in de Alcoholwet vallen, maar ook bedrijven waar alleen alcoholvrije drank wordt geschonken, of rookwaar voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt (coffeeshops), of zwak-alcoholhoudende drank om mee te nemen wordt verkocht (snackbars en dergelijke). Op de horecabedrijven in de zin van de Alcoholwet is dus zowel afdeling 4 als afdeling 5 van toepassing.

- horecalokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.
- inrichting: de lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte.
- paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf.
- sterke drank: de drank, die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor vijftien of meer volumeprocenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn.
- slijtersbedrijf: de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse, al dan niet gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank voor gebruik elders dan ter plaatse of met het bedrijfsmatig verrichten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere handelingen.
- zwak-alcoholhoudende drank: alcoholhoudende drank, met uitzondering van sterke drank.
- vergunning: de schriftelijke toestemming van de burgemeester om het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

**Artikel 2:34b Regulering paracommerciële rechtspersonen**

Artikel 4 Alcoholwet verplicht gemeenten ter voorkoming van oneerlijke mededinging regels te stellen waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben wanneer zij alcoholhoudende drank verstrekken. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder a Alcoholwet moet geregeld worden gedurende welke tijden in de betrokken inrichting alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. Met andere woorden, de schenktijden voor alcoholhoudende dranken moeten geregeld worden. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder b en c Alcoholwet moeten regels gesteld worden met betrekking tot door paracommerciële rechtspersonen in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn. Uiteraard alleen voor zover er tijdens deze bijeenkomsten alcoholhoudende drank wordt verstrekt door de paracommerciële rechtspersoon. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is aangegeven betekent dit dat de gemeentelijke uitwerking moet leiden tot regels die op z'n minst in enige mate bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke mededinging.

Op grond van artikel 4, vierde lid Alcoholwet heeft de burgemeester de bevoegdheid om voor ten hoogste twaalf aaneengesloten dagen ontheffing te verlenen van de hier door de raad gestelde regels voor schenktijden en voor de verschillende soorten bijeenkomsten. Het gaat om bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Uit deze bewoordingen van de wet blijkt dat hier zeer terughoudend mee moet worden omgegaan. Te denken valt aan kampioenschappen en dergelijke grotendeels onvoorziene gebeurtenissen, maar het kan ook gaan om feestelijkheden die wel te voorzien zijn, zoals carnaval en Koningsdag.

Omdat de burgemeester deze bevoegdheid rechtstreeks aan de wet ontleent, kan de raad hier verder geen beperkingen aan stellen. De burgemeester kan hiervoor zelf uiteraard wel beleidsregels opstellen (artikel 4:81 Awb).

De Alcoholwet valt onder de Dienstenwet en ingevolge artikel 28, eerste lid, van die wet is de lex silencio positivo van toepassing op vergunningen (daar zijn ontheffingen ook onder begrepen), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Artikel 4, zesde lid Alcoholwet zondert de toepasselijkheid van paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht echter uit voor aanvragen om ontheffing als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van die wet. Onder het regime van de Alcoholwet geldt de voornoemde lex silencio positivo

ook ten aanzien van ontheffingen. De Drank- en horecaverordening kende geen werking van de *lex si-lencio positivo* ten aanzien van deze ontheffingen toe.

Om het tweede lid van dit artikel nader in te vullen is een maximum onder a opgenomen. Het vijfde lid is toegevoegd om, wanneer dat nodig wordt geacht, andere openingsdagen en/of tijden toe te kunnen staan.

**Artikel 2.34bb Regels voor commerciële inrichtingen in onderwijsgebouwen voor jongeren, waar jeugd-jongeren- en of sportorganisaties zijn gehuisvest of dienstdoen als buurthuis of wijkcentrum**  
De bepalingen van dit artikel zijn uit de Drank- en horecaverordening overgenomen.

#### **Artikel 2:34f Verbod 'happy hours'**

Dit artikel verbiedt 'happy hours' in de horeca. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 25d Alcoholwet dat het mogelijk maakt om bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde, regels te stellen over prijsacties voor alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse in een horecalokaliteit of op een terras. Het geeft de gemeente de mogelijkheid om op te treden tegen 'happy hours' waar tijdens bepaalde tijdspanne kortingen op alcoholhoudende drank wordt gegeven.

#### **Artikel 2:34g Proeverijen in slijtlokaliteiten**

##### *Algemeen*

Het is voor slijters verboden in hun slijterij een proeverij te organiseren. Dat volgt uit de artikelen 3 en 14 Alcoholwet. Het is alleen toegestaan de klant te laten proeven indien hij daarom verzoekt en dat proeven moet bovendien gratis zijn (artikel 13, tweede lid Alcoholwet).

Artikel 25e Alcoholwet maakt het mogelijk om bij verordening vrijstelling te verlenen van de in artikelen 3 en 14 neergelegde verboden, zodat betaalde proeverijen in slijtlokaliteiten zijn toegestaan. Deze vrijstelling geldt voor alle slijters in de gemeente.

Andere winkels, zoals bijvoorbeeld supermarkten, die op basis van de Alcoholwet zwak-alcoholhoudende drank mogen verkopen, mogen geen proeverijen in hun winkel organiseren. Deze winkels zijn geen slijtlokaliteit in de zin van de Alcoholwet. De vrijstelling geldt alleen voor slijtersbedrijven. Sommige supermarkten hebben bij hun winkel een kleine slijterij (de zogenaamde borrelshop), waarvoor men over een alcoholwetvergunning beschikt. Als proeverijen zijn toegestaan dan kunnen deze ook in een borrelshop worden georganiseerd.

##### *Voorwaarden*

De voorwaarden waaraan een proeverij moet voldoen staan genoemd in artikel 6.1 Alcoholbesluit. Zo mogen maximaal 1 proeverij per dag en maximaal 3 proeverijen per week worden gegeven. Vóór aanvang van de proeverij moeten de kosten van deelname door een leidinggevende van het slijtersbedrijf zijn vastgesteld. De deelnemers aan de proeverij moeten vóór aanvang bekend zijn bij de leidinggevende. De deur van de slijterij is tijdens de proeverij gesloten voor publiek. Alleen de deelnemers hebben toegang. Tijdens de proeverij mag alleen die (alcoholhoudende en alcoholvrije) drank worden verkocht die in het kader van de proeverij aan de deelnemers is verstrekt.

##### *Meldingsplicht*

Om zicht te houden op wanneer en waar er een proeverij wordt georganiseerd, kan de gemeente overwegen een meldingsplicht in te voeren. Vanwege de administratieve lasten die een meldingsplicht met zich meebrengt, heeft de VNG besloten hiervoor geen bepaling op te nemen. Het is dus zaak om bij een meldingsplicht alleen die gegevens uit te vragen die strikt noodzakelijk zijn om zicht te kunnen houden op de te organiseren proeverijen. Het ligt het meest voor de hand de melding bij de burgemeester te laten doen. De burgemeester kan het betreffende slijtersbedrijf eventueel wijzen op de voorwaarden die van toepassing zijn.

##### *Eerste lid*

Door het verlenen van een vrijstelling aan slijtersbedrijven om tegen betaling een proeverij in hun slijtlokaliteit te organiseren wordt een uitzondering gemaakt op twee verboden in de Alcoholwet, te weten een uitzondering op het verbod om zonder horecavergunning het horecabedrijf uit te oefenen (artikel 3, eerste lid Alcoholwet). Vrijstelling van dat verbod is nodig omdat het geven van een betaalde proeverij geldt als het uitoefenen van het horecabedrijf. Ten tweede wordt een uitzondering gemaakt op het verbod om een slijtlokaliteit in gebruik te hebben voor ook andere bedrijfsactiviteiten dan slijtersactiviteiten (artikel 14, eerste lid Alcoholwet).

De vrijstelling voor het organiseren van een proeverij in een slijtlokaliteit geldt voor alle slijtersbedrijven. Het is niet mogelijk om te differentiëren, dat staat de Alcoholwet niet toe. Het geven van een proeverij kan dus niet nader afhankelijk gesteld worden van een vergunning of een ontheffing. Proeverijen mogen uitsluitend tegen betaling worden georganiseerd.

*Tweede lid*

Tijdens de proeverij mogen alleen de deelnemers aan de proeverij aanwezig zijn in de slijtlokaliteit (artikel 6.1 Alcoholbesluit). Een proeverij mag alleen plaatsvinden op een tijdstip dat de slijterij normaal gesproken is gesloten maar bij of krachtens de Winkeltijdenwet wel geopend zou mogen zijn (artikel 25e Alcoholwet). Dus als een slijterij gebruikelijk sluit om 18.00 uur, dan zou tussen 18.00 en 22.00 uur een proeverij kunnen worden gegeven. Als echter een slijterij gebruikelijk pas om 22.00 uur sluit, dan is een proeverij in de avonduren dus niet toegestaan. Het is niet mogelijk een slijtlokaliteit eerder dan normaal te sluiten om vervolgens een proeverij te organiseren.

Het ligt voor de hand dat een proeverij in de avonduren plaatsvindt, maar een proeverij op zondag is ook denkbaar mits opening op zondag bij winkeltijdenverordening is toegestaan.

**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. Artikelen 30 en 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.

**Artikel 2:39 Speelgelegenheden***Eerste, tweede en derde lid*

De vergunningplicht geldt voor het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid, waarop de Wok 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 7-1-2003, 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 behendigheidsspelen 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 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 29-1-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3507 en Rb. Almelo 11-3-2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE4559. Internetgokzuil in inrichting maakt dat er sprake is van speelgelegenheid, burgemeester kan handhavend optreden.

Rb. Maastricht 7-1-2003, 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 17-7-2002, 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 17-7-2002, 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 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 behendigheid bij te pas komt.

#### *Jurisprudentie*

CBb 11-4-2003, 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 17-7-2002, ECLI:NL:CBB:2002:AE7540. Sportkantine niet per definitie laagdrempelig.

CBb 15-2-2002, 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 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 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 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR.

##### *Tweede lid*

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



Op de in artikel 7 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 EVRM en artikel 19 IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:42 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

#### *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 Grondwet en artikel 10 EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners (ABRvS 5-6-2002, 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 7-10-1993. In APV opgenomen plakverbod is onverbindend wegens strijd met artikel 7, eerste lid Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Derhalve is geen vervolging mogelijk ter zake van 'wild plakken'. Er waren geen voldoende vrije plakplaatsen in de stadsdelen. De gemeente is verplicht deze te scheppen.

HR 1-4-1997, 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 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 5-6-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657. Plakverbod van artikel 2.4.2 is niet in strijd met artikel 7 Grondwet noch met artikel 10 EVRM.

ABRvS 18-9-2002, 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 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen**

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

#### *Jurisprudentie*

HR 7-6-1977, NJ 1978, 483 (APV Wassenaar) en HR 28-2-1989, 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 Gemeentewet.

ABRvS 3-4-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066 (Tilburg). Overtreding van het verbod om inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Verbod geldt ook voor bijrijder. Last onder dwangsom als herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling.



ABRvS 25-9-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274 (Haarlemmermeer). Het college van burgemeester en wethouders was bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van het vervoeren of bij zich hebben van inbrekerswerktuigen. Met de opgelegde last gaat het in dit geval niet om het feitelijk herstellen van de openbare orde ten aanzien waarvan gelet op artikel 172, eerste lid Gemeentewet uitsluitend de burgemeester is belast. Hierbij is van belang dat de last onder dwangsom in dit geval is opgelegd nadat de inbrekerswerktuigen ruim drie weken eerder in beslag waren genomen en uitsluitend met het doel om herhaling van overtreding van de APV-bepaling in de toekomst te voorkomen.

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

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

##### *Afbakening*

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

Artikel 5 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 Wvw 1994 (zie daarvoor de toelichting op artikel 1:1). Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 Wvw 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 Alcoholwet toestemming is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken.

Vanwege de Alcoholwet 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 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. De verbodsbepaling van het derde lid opgenomen geldt daarom alleen in een door het college aangewezen gebied.

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 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 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.

De leden 2 en 3 zijn aan de model-APV toegevoegd. Zij sluiten bij het evenementenbeleid aan.

#### **Artikel 2:52 Overlast van fietsen, scooters of bromfiets op markt en kermisterrein en dergelijke**

Op grond van het Rvv kunnen bepaalde categorieën weggebruikers van bepaalde wegen worden geweerd. De achtergrond daarvan is het verkeersbelang, hetzij de verkeersveiligheid of de vrijheid van het (andere) verkeer. Dat moet op de in het Rvv voorgeschreven wijze ter kennis van de weggebruiker worden gebracht.

Er kunnen echter andere motieven zijn om bepaalde categorieën weggebruikers te weren. Hier is een verbod opgenomen om de fiets of bromfiets mee te voeren op terreinen, waar onder meer markt wordt gehouden, als dat marktterrein door het college is aangewezen als een voor fietsen en bromfietsen verboden terrein gedurende die tijd. In de mensenmenigte kan een fiets hinder veroorzaken. Het verbod moet wel aan de bezoekers van het terrein worden kenbaar gemaakt.

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

Deze bepaling is facultatief omdat deze zeer weinig wordt toegepast en, zoals de toelichting hieronder al aangeeft, is gericht op excessieve situaties. Anders dan bij het delict belaging uit artikel 285b WvSr is geen oogmerk vereist om iemand ergens toe brengen of van af te houden, dan wel vrees aan te jagen. Dit artikel is daar dus een aanvulling op.

Met deze bepaling wordt beoogd ongemerkte en als ongewenst ervaren verstoring van de privacy te verbieden. Toepassing van het artikel zal alleen in excessieve situaties plaatsvinden. De politie zal in het algemeen pas optreden indien burgers klachten hebben geuit over voyeurs. Een bepaling over heimelijk afluisteren is in verband met artikelen 139a en verder, 374bis en 441a WvSr niet nodig.

#### **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 aanlijngedebod 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 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 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 helemaal niet regelen.

Ten aanzien van het eerste lid onder c. Onder wegen waar het aanlijngedebod geldt vallen klompenpaden.

*Jurisprudentie*

Vz. ARRS 20-7-1993, 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 9-8-2012, 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 26-1-2015, 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.

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 gesocialiseerd 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 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 Gemeentewet in samenhang met artikel 5:21 en volgende Awb (last onder bestuursdwang/dwangsom), of – als ultimum remedium – in acute situaties op grond van artikel 172, derde lid 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 5-2-1991, 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 24-5-1993, AB 1993, 460. Gevecht tussen niet-gemuilkorfde pitbullterriërs en een andere hond, waarbij een hond is overleden en een omwonende is aangevallen.

#### **Artikel 2:59a Gevaarlijke honden op eigen terrein**

Het aanlijn- en/of muilkorfgebod dat de burgemeester kan opleggen voor het laten verblijven of laten lopen van een gevaarlijke hond op een openbare plaats of op het terrein van een ander (artikel 2:59), is niet in alle gevallen voldoende om bijtincidenten te voorkomen. Deze maatregel voorkomt niet dat mensen geconfronteerd worden met bijtincidenten op privéterrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan postbezorgers en koeriers, maar ook aan bijtincidenten die plaatsvinden binnen een huishouden. Om hier enigszins aan tegemoet te komen is artikel 2:59a opgenomen. Artikel 2:59a bepaalt dat het de eigenaar of houder van een gevaarlijke hond verboden is die hond zonder muilkorf op zijn terrein los te laten lopen. Het verbod geldt niet als er voorzieningen zijn getroffen waardoor gevaar voor derden in de openbare en vrij toegankelijke privéruimte niet aanwezig is. De VNG heeft de volgende drie cumulatief geldende voorzieningen benoemd:

- een duidelijk leesbaar waarschuwbord dat vanaf de weg zichtbaar is;
- een buiten het terrein geplaatste brievenbus of aanbelmogelijkheid, en
- een deugdelijke afrastering die voorkomt dat de hond zelfstandig buiten het terrein kan komen.

Gemeenten kunnen desgewenst ook andere voorzieningen benoemen.

Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen doordat ze van het terrein ontsnappen. Het verplicht plaatsen van een waarschuwbord zorgt ervoor dat mensen die een terrein willen betreden gewaarschuwd worden. Toepassing van dit artikel zal in de praktijk in combinatie met artikel 2:59 plaatsvinden; daarom is in het eerste lid als keuzemogelijkheid de koppeling met dat artikel gelegd.

#### **Artikel 2.59b Opsporen van munitie, wapens of munten en dergelijke met een metaaldetector**

Deze bepaling is opgenomen om de overlast van- en de gevaren verbonden aan het opsporen met een metaaldetector te beperken. Er is een ernstig risico op lichamelijk letsel of erger wanneer explosieven uit de Tweede Wereldoorlog opgegraven worden. Daarnaast kan het opsporen en opgraven het verstoren of vernielen van archeologisch waardevolle zaken betekenen. Op de verbodsbepaling zijn in het tweede lid uitzonderingen opgenomen en een ontheffing in het derde lid.

#### **Artikel 2.59c Magneetvissen**

Net als artikel 2.59b is dit artikel opgenomen om met name de gevaren verbonden aan het magneetvissen te beperken. Ook hierbij moet men bijvoorbeeld aan het gevaar denken dat bij het opvissen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog ontstaat. Op de verbodsbepaling zijn in het tweede lid uitzonderingen opgenomen en een ontheffing in het derde lid.

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

'Het vliegen van bijen kan, als de kasten of korven dicht aan de weg geplaatst zijn en op zodanige wijze dat de 'aanvliegbanen' hiervan over de weg lopen, gevaar voor de veiligheid van de weg opleveren. Dit gevaar kan meestal met eenvoudige middelen, zoals het verleggen van de aanvliegroute door het plaatsen van een afscheiding, worden teruggebracht. Het zal echter kunnen voorkomen dat omwonenden op hun erf of zelfs in huis van de bijen overlast ondervinden, waartegen minder gemakkelijk maatregelen zijn te treffen. Vooral in de bebouwde kom van een gemeente kan in sommige gevallen het houden van bijen daarom onaanvaardbaar zijn.

Hoewel in dit geval geen gedraging of toestand "op de openbare weg of op een andere voor het publiek toegankelijke plaats" valt aan te wijzen, kan men toch van oordeel zijn dat de gewraakte situatie haar terugslag kan hebben op 'openbare belangen'.

Voor de ontheffing van het vierde lid is gekozen voor het van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo*. Overwegingen daarbij zijn dat, hoewel overlast mogelijk is, het artikel al bepaalde eisen aan de bijenhouder stelt, waaraan in het gros van de gevallen wordt voldaan. De enkele keer dat van die eisen ontheffing wordt gevraagd zal daar tijdig op kunnen worden beslist. Ook het belang van de bijenhouderij en de moeilijke situatie waarin zij verkeert zijn een afweging. Het derde lid is ten opzichte van de model-APV toegevoegd. ARRS 17-7-1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3738. Weigering ontheffing voor

het houden van bijenvolken. Begrip 'overlast' heeft geen betrekking op schade aan verder afgelegen tuinbouwkassen.

ABRvS 25-7-1994, JG 95.0210. Weigering toepassing bestuursdwang tot verwijdering van de bijenkasten. Imker is verhuisd. Mogelijkheid toepassing bestuursdwang voor toekomstige gevallen.

ABRvS 2-6-1997, JG 10 (1999). Artikel 2:60 (artikel 2.4.20 oud) en 2.64 (artikel 2.4.24 oud) kunnen in sommige situaties beide worden toegepast. Artikel 2:60 fungeert niet als *lex specialis* ten opzichte van artikel 2.4.20.

ABRvS 26-9-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA8223. Overlast bijen. Voldaan aan de criteria van het tweede lid. Het college heeft zich terecht niet bevoegd tot bestuursdwang geacht.

Rb. Noord-Nederland 12-12-2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5058. De rechtbank stelt vast dat op basis van de stukken niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat eisers in strijd met het bepaalde in artikel 2.64 APV bijen hielden. Het bestreden besluit (last onder bestuursdwang om bijenkasten te verwijderen) berust niet op een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden.]

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

Met name in de stadscentra wordt soms overlast ondervonden van bedelaars. Deze gedragen zich soms agressief en hinderlijk door passanten aan te klampen, te intimideren, de weg te versperren of te volgen. Hierdoor komt de openbare orde in het geding.

Omdat de strafbaarstelling van bedelarij in 2000 uit het WvSr (voormalig artikel 432) is verdwenen, kan de politie hiertegen niet of nauwelijks meer optreden. Bij de opheffing van de strafbaarstelling heeft de wetgever echter expliciet de mogelijkheid opgehouden om op basis van de gemeentelijke autonomie zo nodig een regeling ter zake van bedelarij in het leven te roepen, indien dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. Dit artikel, dat beoogt bedelarij tegen te gaan, voorziet daarin. Op grond van dit artikel kan het college gebieden aanwijzen waar een bedelverbod geldt. Wanneer naar het oordeel van het college een overlastgevende situatie in een bepaald gebied ontstaat, kan het dus een verbod instellen. Dit motief hebben wij expliciet in de bepaling zelf opgenomen. Aanleiding is een uitspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens, waarin hij oordeelt dat de menselijke waardigheid wordt aangetast als iemand niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen en dat deze beschermd wordt door artikel 8 EVRM (het recht op de eerbiediging van het privéleven). Dit recht kan op grond van artikel 8, tweede lid EVRM beperkt worden, mits deze beperking een legitiem doel dient, een wettelijke basis heeft en noodzakelijk is voor de democratische samenleving. De laatste voorwaarde vereist een afweging van de belangen van het individu en die van de maatschappij.

Het verbod geldt op openbare plaatsen in zo'n aangewezen gebied. Gelet op de definitie van 'openbare plaats' in artikel 1:1 geldt het verbod dus voor wegen, parken, plantsoenen en in voor het publiek toegankelijke gebouwen waarin het verblijf door de rechthebbende niet aan een bepaald doel is gebonden. Het verbod geldt dus niet voor bijvoorbeeld stadions, postkantoren, woonhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, kerken en gemeentehuizen. De eigenaren/exploitanten daarvan moeten zelf reguleren. Overigens valt het spelen van straatmuziek en vervolgens vragen om een geldelijke bijdrage aan toehoorders en passanten niet onder dit bedelverbod, maar onder artikel 2:9. Ook de verkoop van daklozenkranten valt niet onder dit verbod. Deze kan immers niet verboden worden aan een vergunning vanwege strijd met de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 Grondwet.

## **Afdeling 9. 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 WvSv. De in artikel 141 WvSv genoemde opsporingsambtenaren hebben om controle uit te oefenen vrije toegang tot alle vestigingen en andere plaatsen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar worden gebruikt. Indien deze plaatsen als woning zijn aan te merken, moet het bepaalde in de Awbi in acht worden genomen. De politie kan voorwerpen in beslag nemen. Op grond van artikel 142 WvSv kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6 '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 WvSv, bij de controle op de naleving van voorschriften inzake de helingbestrijding in het algemeen geen plaats. De in artikel 552 WvSv neergelegde binnentredingsbevoegdheid is dan ook alleen verleend aan de algemene opsporingsambtenaren.



Voor de handhaving van de helingbepaling zal er op moeten worden toegezien dat bekend is, welke handelaren zich in de gemeente hebben gevestigd. Aan de verplichting ex artikel 437ter, tweede lid WvSr om zich schriftelijk aan te melden bij de burgemeester of de door deze aangewezen ambtenaar wordt in de huidige praktijk door veel handelaren niet voldaan. In dat geval zal de burgemeester gebruik moeten maken van de mogelijkheid de hem door artikelen 437 en verder 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 WvSr naar de AMvB op grond van dit artikel (Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid WvSr, KB 6-1-1992).

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 AMvB op grond van artikel 437 WvSr. Artikel 437, eerste lid, onder a WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voor handen hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de 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 inkoopregister.

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 Wetboek van Strafrecht**

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

##### *Onder a, ten eerste*

Artikel 437ter, tweede lid 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 WvSr aan. Hier is het echter de ondernemer die het initiatief moet nemen. Deze bepaling kan niet in strijd worden geacht met de artikelen 160 en 161 WvSv.

*Onder b*

In artikel 437, eerste lid, onder c 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 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.

## **Afdeling 10. Consumentenvuurwerk**

### **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 Vuurwerkbesluit.

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

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

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

### **Artikel 2.73a Verbod carbidschieten**

Dit is een ten opzichte van de model-APV toegevoegd artikel. De bepaling was al in de vorige APV opgenomen.

### **Artikel 2:73b Verbod oplaten ballonnen**

Vanwege de schadelijkheid voor het milieu is deze bepaling in als toevoeging op de model-APV opgenomen. De ballonnen die in het water en in natuurgebieden neerkomen en kunnen dodelijk zijn voor dieren. Vogels en zeedieren kunnen verstrikken in de touwtjes of stikken in de ballonresten omdat zij dit aanzien voor voedsel. Biologisch afbreekbare ballonnen zijn geen oplossing: deze kunnen alleen onder de juiste omstandigheden afbreken in de natuur, wat vaak jaren duurt.

## **Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester**

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

Dit artikel was bedoeld om in 2021 aan de huidige verordening toegevoegd te worden. Omdat niet aan het publicatievereiste is voldaan is deze bepaling echter niet in werking getreden. Daarom is deze bepaling in de APV 2023 opgenomen.

*Eerste lid*

Op grond van artikel 151c 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 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 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 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 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 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 Verblijfsontzegging***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 ontlenen aan de APV. Deze bepaling strekt daartoe.

#### *Soorten grondslagen*

Er zijn vier soorten grondslagen op basis waarvan een burgemeester een verblijfsontzegging 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 Gemeentewet (de 'lichte bevelsbevoegdheid'). Kan zowel de APV als artikel 172 derde lid Gemeentewet toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor. Als echter van artikel 172 derde lid 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 Gemeentewet is 'licht' ten opzichte van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester (artikel 175 eerste lid 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 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 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.

#### *Voorwaarden*

De gebiedsontzegging wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare ordeverstoringen hebben verricht 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 gebieds-

ontzegging ingezet kan worden. Daarin zal dan in ieder geval neergelegd moeten worden wat er onder 'openbare ordeverstoringen' wordt verstaan. Voordeel hiervan is dat er een zekere flexibiliteit is ingebouwd (aanpassen van een beleidsregel is immers een stuk makkelijker dan het 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 WvSr, 'krachtens wettelijk voorschrift'. Artikelen 172 en 177 Gemeentewet, artikelen 2.8 en 2.9.1 APV Amsterdam 2008, Mandaatbesluit verwijderingsbevelen burgemeester Amsterdam d.d. 31 oktober 2008. Het hof heeft met juistheid vastgesteld dat artikel 2.9 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 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 uitvaardigen van het Mandaatbesluit verwijderingsbevelen kennelijk de hem in artikel 172 derde lid 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 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 WvSr. Het andersluidende oordeel van het hof is derhalve onjuist.

Conclusie A-G Spronken 7-7-2015, 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 de artt. 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 mandaatsver-



bod ingevolge art. 177 lid 2 Gemeentewet en op dit snijvlak van bevoegdheidstoedelingen in APV's en de Gemeentewet doen zich problemen voor."

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

#### *Algemeen*

Artikel 151d Gemeentewet regelt dat de raad bij verordening kan bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. De burgemeester kan op grond hiervan gedragsaanwijzingen geven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen en aan verhuurders. Tot 1 januari 2021 was de gedragsaanwijzing aan verhuurders alleen mogelijk als de persoon die overlast gaf niet als ingezetene in de desbetreffende gemeente stond ingeschreven. Met de inwerkingtreding van de Wet toeristische verhuur van woonruimte (Stb. 2020, 460) op 1 januari 2021 is die beperking vervallen. Om woonoverlast beter tegen te gaan, geldt de zorgplicht voortaan in alle gevallen voor verhuurders van woonruimten. Dat betekent dat verhuurders zorgdragen dat de woningen die zij verhuren geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Als de verhuurder zich niet of op een verkeerde manier inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder, kan de burgemeester direct een verhuurder aanspreken en hoeft de burgemeester daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken. Dit is wenselijk wanneer verschillende huurders van dezelfde verhuurder hinder hebben veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in panden waar meerdere huurders wonen of waar huurders snel wisselen. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang als bedoeld in artikel 125, eerste lid Gemeentewet ter zake van overtreding van het door de raad bij verordening gestelde voorschrift.

#### *Ultimum remedium*

Uit de wet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Artikel 151d, tweede lid Gemeentewet regelt dat het instrument van de last onder bestuursdwang (voor de goede orde, dat impliceert dat de burgemeester ook een last onder dwangsom kan opleggen) alleen wordt ingezet als er geen andere geschikte manier voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten waren om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom zal er aan zo'n besluit een stevig dossier ten grondslag moeten liggen. Het meest overtuigend zou zijn als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten als buurtbemiddeling al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat. Het ultimum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d. Een zo zware maatregel, die een inbreuk betekent op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

#### *Eerste lid*

Dit lid is geformuleerd als een zorgplichtbepaling. Een bewoner hoort zich zo te gedragen dat zijn of haar burens daar geen ernstige hinder van ondervinden. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder kan ook de verhuurder worden aangesproken.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester in ieder geval toepassing kan geven aan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. In het artikel is niet expliciet bepaald dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen, omdat dit reeds volgt uit de artikel 5:32 Awb juncto artikel 125 Gemeentewet. Welke herstelsanctie het meest geëigend is in een specifieke situatie zal steeds door de burgemeester moeten worden afgewogen. De burgemeester kan in beleidsregels vastleggen hoe hij of zij invulling geeft aan deze bevoegdheid. Een van de genoemde gevallen is 'ernstige vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf'. Artikel 7.21 Bouwbesluit 2012 regelt de facto hetzelfde, ook met het tegengaan van overlast als motief. Dit artikel zal naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, maar daar zal nog wel de nodige tijd over heen gaan. De last onder bestuursdwang of dwangsom die de burgemeester kan opleggen kan bestaan uit gedragsaanwijzingen waaraan de overtreder zich te houden heeft.

### **Toelichting artikel 2.80 Sluiting van voor publiek toegankelijke gebouwen**

De burgemeester kan met behulp van dit artikel optreden wanneer in een voor het publiek openstaand gebouw strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of wanneer ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op enigerwijze toestaan. Gedacht kan worden aan garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus, winkels of afhaalgelegenheden zoals pizzeria's of cafetaria's.

De burgemeester moet onder andere bij zijn oordeel aansluiting zoeken bij de beschreven situaties van het artikel aangaande de exploitatie van een openbare inrichting.

Verder geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden, als er in of vanuit een pand (niet zijnde een woning) wordt gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de Kansspelen. Als sprake is van een illegale gokpand staat vast dat zonder meer sprake is van een aantasting van de openbare orde (in ruime zin te verstaan). Gokpanden die tevens als woning in gebruik zijn, kunnen niet op basis van dit artikel worden gesloten. In het zesde lid van dit artikel wordt de mogelijkheid geboden, dat de burgemeester een sluiting voor (on)bepaalde duur op verzoek van een belanghebbende opheft. De burgemeester gaat daartoe in de regel alleen over op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en veiligheid in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen plaatsvonden in de situatie die leidde tot een sluiting.

Dit artikel om ondermijning tegen te gaan is een ten opzichte van de model-APV een toegevoegd artikel. Hiermee wordt uitvoering aan het Integraal Veiligheidsplan 2023 – 2026 gegeven.

### **Toelichting artikel 2.81 Tegengaan van een malafide ondernemersklimaat**

Het is een algemeen bekend feit, dat panden kunnen worden gebruikt voor het opslaan van drugs, wapens en andere voorwerpen die verband kunnen houden met zware georganiseerde criminaliteit. Zij kunnen ook worden gebruikt voor het verrichten van criminele handelingen, zoals het verbouwen van hennep of voor het witwassen van geld. Om die redenen is het van belang, dat de gemeente bevoegdheden kan aanwenden om deze vormen van ondermijnende criminaliteit te voorkomen. Dit artikel is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de APV of artikel 13b Opiumwet overlastgevende (openbare) inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, dan wel woningen op grond van artikel 174a Gemeentewet te sluiten.

De burgemeester kan met behulp van dit artikel optreden wanneer in een voor het publiek openstaand gebouw strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of wanneer ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op enigerwijze toestaan. Gedacht kan worden aan garages, autoverhuur-bedrijven, uitzendbureaus, winkels of afhaalgelegenheden zoals pizzeria's of cafetaria's.

De burgemeester moet onder andere bij zijn oordeel aansluiting zoeken bij de beschreven situaties van het artikel aangaande de exploitatie van een openbare inrichting.

Verder geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden, als er in of vanuit een pand (niet zijnde een woning) wordt gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de Kansspelen. Als sprake is van een illegale gokpand staat vast dat zonder meer sprake is van een aantasting van de openbare orde (in ruime zin te verstaan). Gokpanden die tevens als woning in gebruik zijn, kunnen niet op basis van dit artikel worden gesloten. In het zesde lid van dit artikel wordt de mogelijkheid geboden, dat de burgemeester een sluiting voor (on)bepaalde duur op verzoek van een belanghebbende opheft. De burgemeester gaat daartoe in de regel alleen over op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en veiligheid in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen plaatsvonden in de situatie die leidde tot een sluiting.

Dit artikel om ondermijning tegen te gaan is een ten opzichte van de model-APV een toegevoegd artikel. Hiermee wordt uitvoering aan het Integraal Veiligheidsplan 2023 – 2026 gegeven.

## **Hoofdstuk 3. Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen**

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

#### **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 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 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 16-4-2014, 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 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 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 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° Alcoholwet. 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 c).

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 (vooralnog) slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt uiteraard voor eventuele andere aanwezigen, zoals de exploitant, de beheerder, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichhouders en personen die aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld het leveren van goederen of het uitvoeren van reparaties of onderhoud.

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

De definitie van 'prostitutie' sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5 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 speciës van ‘prostitutiebedrijf’.

Met het begrip ‘seksinrichting’ wordt geduid op de voor publiek toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samen vallen met de locatie waar de exploitant van het seksbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval.

Onder ‘besloten ruimte’ worden ook begrepen een vaar- of voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord ‘besloten’ duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is.

### **Artikel 3.2a Nadere regels**

Dit artikel geeft de mogelijkheid om, wanneer dat nodig gevonden mocht worden, nadere regels te stellen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in hoofdstuk 3.

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

### **Artikel 3.3 Vergunning**

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

Met het oog op 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 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 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. Een seksbedrijf (activiteit/activiteiten) kan meer dan een seksinrichting (locatie) omvatten. De vergunning wordt verleend per seksbedrijf (eerste lid), maar kan dus ook voor één seksinrichting (van het seksbedrijf) gelden. 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 blijk 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 werkruimten (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 3.5 Gedragseisen exploitant en beheerder**

#### *Lid 1*

De exploitant en/of beheerder zijn verantwoordelijk voor een goede gang van zaken in de seksinrichting of het escortbedrijf en de directe omgeving daarvan. Het gaat om de geschiktheid van de exploitant of beheerder voor de uitoefening van dit beroep en hun rol daarin.

Thuisprostitutie wordt niet beschouwd als de uitoefening van een 'vrij beroep', dat zonder meer aan huis moet kunnen worden uitgeoefend. Wel kan thuisprostitutie worden gezien als de uitoefening van een 'beroep of bedrijf aan huis'. Hieruit volgt dat als het bestemmingsplan een beroep of bedrijf aan huis toestaat, dat thuisprostitutie dan in het algemeen ook toegelaten moet worden (voor wat betreft het bestemmingsplan).

Vanwege de kwetsbaarheid van degenen die voor exploitanten werken, is het van belang dat de exploitant (en indien van toepassing: de beheerder) niet onder curatele staat, niet is ontzet uit het ouderlijk gezag of voogdij en niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Vanwege de aard van de branche is het niet wenselijk dat een exploitant of beheerder jonger is dan 21 jaar. De eisen sluiten zoveel mogelijk aan bij de eisen die de Alcoholwet en daaronder vallende lagere regelgeving stellen aan exploitanten en leidinggevenden. Dit betekent dat in het geval een seksbedrijf tevens een drank- en horecavergunning nodig heeft, met één antecedentenonderzoek kan worden volstaan. Uit de jurisprudentie volgt dat een onherroepelijke veroordeling niet noodzakelijk is om te mogen spreken van in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Op dit moment is het op grond van artikel 13 Besluit justitiële gegevens mogelijk om justitiële gegevens te vragen met het oog op de beoordeling van de aanvrager. Denkbaar is ook om het betrouwbaarheidsoordeel te baseren op de verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Een verklaring omtrent het gedrag wordt afgegeven door de Minister van Justitie en strekt ter beoordeling van de strafrechtelijke integriteit van de aanvrager.

#### *Leden 2 tot en met 5*

Een bepaald crimineel verleden kan er toe leiden dat de betreffende persoon niet als exploitant of beheerder in de seksbranche werkzaam mag zijn. De aanvraag voor een vergunning voor een seksbedrijf moet worden geweigerd als de exploitant of beheerder onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel.

Daarbij is overwogen dat ook andere veroordelingen van dusdanige aard kunnen zijn dat kan worden geconcludeerd dat de betreffende persoon onvoldoende over het verantwoordelijkheidsbesef beschikt dat nodig is in een branche waarin geweld en uitbuiting en zelfs mensenhandel bovenmatig vaak voorkomen. Betrokkenheid bij witwassen, belastingfraude, overtreding van de bepalingen gesteld bij of krachtens de Opiumwet of de Wet wapens en munitie of een veroordeling voor deelneming aan een criminele organisatie, zijn delicten waar de seksbranche van verschoond zou moeten zijn.

Voorts geldt dat ter voorkoming van gevaarzetting voor anderen die onder verantwoordelijkheid van de exploitant vallen, vermeden moet worden dat een exploitant of beheerder in een seksbedrijf de leiding heeft, terwijl op grond van zijn strafrechtelijk verleden een patroon van alcoholmisbruik aannemelijk is. Herhaalde veroordelingen wegens rijden onder invloed en hinderlijke openbare dronkenschap wijzen daar op. Gepleegde feiten waarvan het vanwege de specifieke aard van de branche ongewenst is dat deze herhaaldelijk gepleegd zijn door de exploitant of beheerder leiden tot het niet voldoen aan de hier gestelde gedragseisen. Het gaat hier dus minder om de hoogte van de straf, maar meer om het feit dat een bepaald patroon zichtbaar is. De weigeringsgrond bestaat zodoende bij meer dan één veroordeling voor dergelijke feiten in de afgelopen vijf jaar. De aard van de straffen mag verschillen. Dat kunnen twee geldboetes zijn, twee andere hoofdstraffen en één geldboete en één andere hoofdstraf. De straffen kunnen bij rechterlijke uitspraak of strafbeschikking zijn opgelegd. Er wordt over een periode van vijf jaar teruggekeken.

### **Artikelen 3.6 en 3.7 Sluitingstijden en tijdelijke afwijking sluitingstijden; (tijdelijke) sluiting**



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 (vooralsnog) 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.

### **Artikel 3.8 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder**

Dit artikel vormt een uitwerking van artikel 3.5. Het is bedoeld om misbruik, uitbuiting andere strafbare feiten tegen te gaan.

### **Artikel 3.9 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 3.11 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke**

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

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

## **Afdeling 3. Beslistermijn, weigeringsgronden**

### **Artikel 3.12 Beslistermijn**

Dit artikel vormt een uitzondering op de algemene beslistermijn die in artikel 1.2 van deze APV opgenomen is.

### **Artikel 3.13 Weigeringsgronden**

Dit artikel bevat de weigeringsgronden in verband met de aanvraag om een vergunning zoals in artikel 3.4, eerste lid bedoeld.

## **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 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 Aanwijzing collectieve festiviteiten**

##### *Eerste lid*

De bevoegdheid om te bepalen dat de in dit lid bedoelde geluidsnormen niet gelden bij collectieve festiviteiten voort uit artikel 2.21, eerste lid, onder a Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit artikel voorziet erin dat op deze dagen overmatige geluidhinder zo veel mogelijk moet worden voorkomen: De voorschriften gelden niet “voor zover de naleving van deze voorschriften redelijkerwijs niet kan worden gevergd”. Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn carnaval, kermis of culturele, sport- en recreatieve manifestaties.

In artikel 4:2 is de uitvoering van de regeling neergelegd bij het college. Er hoeft dus niet jaarlijks een raadsbesluit te worden genomen om te bepalen welke feesten als collectieve festiviteiten worden aangewezen. Het verdient aanbeveling dat het college jaarlijks – in samenspraak met het plaatselijke bedrijfsleven – vaststelt op welke data de betreffende voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn. Voor de collectieve dagen is geen begrenzing voor het aantal dagen opgenomen. Vaak zal er toch behoefte zijn om vooraf een bepaald maximum aantal festiviteiten vast te stellen. Dit maximum zou door het college kunnen worden vastgelegd in een beleidsregel. Als de raad dit zelf wenst te bepalen, dan dient het maximum te worden vastgelegd in de verordening zelf.

#### *Tweede lid*

Volgens artikel 3.148, eerste lid Activiteitenbesluit milieubeheer moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 7.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 3.148, tweede lid, onder a Activiteitenbesluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen. Ook hier verdient het aanbeveling het college – in samenspraak met de plaatselijke sportverenigingen – vast te laten stellen op welke data de betreffende beperkingen niet van toepassing zijn.

In het Activiteitenbesluit wordt net als voor de festiviteiten als bedoeld in het eerste lid geen maximum gesteld voor het aantal collectieve festiviteiten. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

#### *Derde lid*

De gemeente kan rekening houden met de aard van het gebied door in de verordening gebiedsdifferentiatie toe te passen. De raad kan het grondgebied van de gemeente in de verordening bijvoorbeeld verdelen naar verschillende dorpskernen of wijken. De vaststelling van deze gebieden dient plaats te vinden in een apart besluit waarop bezwaar en beroep volgens de Awb mogelijk is. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt tijdens carnaval, kermissen of culturele, sport- en recreatieve manifestaties. De mogelijkheid van gebiedsdifferentiatie was ook in het oude besluit opgenomen. Wel kan bijstelling van gebieden wenselijk zijn doordat de werkingssfeer van de festiviteitenregeling sterk wordt uitgebreid.

Bij de vaststelling van deze gebieden moet er wel rekening mee worden gehouden dat deze de strekking van de regeling niet ondermijnt. Het onderscheid tussen collectieve en incidentele festiviteiten moet duidelijk blijken. Gebiedsdifferentiatie betekent ook dat het aantal aangewezen dagen of dagdelen per gebied kan verschillen. De artikelen 2.21 en 3.148 Activiteitenbesluit milieubeheer kennen alleen gebiedsdifferentiatie voor collectieve festiviteiten.

#### *Zesde tot en met het achtste lid*

In tegenstelling tot het oude Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen biedt het Activiteitenbesluit milieubeheer gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de collectieve festiviteiten en activiteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in artikel 2.21, tweede lid, onder a. Hierin wordt wel duidelijk gesteld dat het moet gaan om voorwaarden ter voorkoming van geluidhinder. Voor de verlichting bij sportbeoefening is deze mogelijkheid niet in het Activiteitenbesluit opgenomen.

De voorwaarden kunnen gaan over bijvoorbeeld beperking van het geluidsniveau, het bepalen van het eindtijdstip of gedragsvoorschriften. De keuze om bepaalde voorschriften wel of juist niet op te nemen in de APV is afhankelijk van de lokale situatie en bestuurlijke prioriteiten. Wanneer er veel (horeca- of andere) inrichtingen dicht bij geluidgevoelige bestemmingen zoals woonwijken liggen kan het wenselijk zijn om beperkende voorwaarden op te nemen. Anderzijds kan ook gekozen worden om bedrijven meer geluidsruidruimte te geven en (net als onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer) geen voorwaarden in de APV op te nemen. Daarbij is het wel zo dat voortaan de regeling voor collectieve festiviteiten geldt voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Besluit en niet alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen.

Voor de hoogte van het geluidsniveau in het zesde lid wordt naar de Uitvoeringsregels Evenementen verwezen. De daarin genoemde geluidsnormen zijn hier van toepassing.

In het zevende lid wordt gesproken over onversterkte muziek. In het Activiteitenbesluit is onversterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen ter beperking van de geluidsemisies moeilijk zijn. Dit betekent dat voor onversterkte muziek in principe geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid Activitei-

tenbesluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen (zie ook artikel 4:5). De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor bedrijven dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidniveaus van onversterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is onversterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm.

Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het zevende lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Hiervoor wordt aangesloten bij de systematiek en motivatie uit het Besluit: in de handleiding is de correctie geïntroduceerd met het oog op continubedrijven. Toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid bij horecabedrijven die bijvoorbeeld om 1.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan. In het achtste lid is een eindtijdstip voor muziekgeluid vastgesteld om te voorkomen dat feesten bij bedrijven zonder wettelijke sluitingstijden (theoretisch) de hele nacht door kunnen gaan.

#### **Artikel 4.2a Melding collectieve festiviteit: carnaval**

Een toegevoegd artikel ten opzichte van de model-APV met als doel het kunnen handhaven van de openbare orde. Na melding kan met de benodigde handhaving rekening gehouden worden. Een melding werkt zo laagdrempelig als mogelijk.

#### **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 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 'vroeg 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 onder het Besluit landbouw milieubeheer of Besluit glastuinbouw vallen).

##### *Tweede lid*

Volgens artikel 3.148, eerste lid Activiteitenbesluit milieubeheer moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 7.00 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 'vroeg 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. Korthedshalve 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 korthedshalve 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. Het zesde lid sluit voor de geluidsnormen bij de Uitvoeringsregels Evenementen aan.

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 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 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 4:5 Onversterkte muziek**

Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.17a, 2.18, 2.19, 2.19a en 2.20 Activiteitenbesluit milieubeheer. Het artikel is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. Of er sprake is van een inrichting, wordt bepaald door de Wet milieubeheer. In het Activiteitenbesluit is onversterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f, juncto vijfde lid Activiteitenbesluit milieubeheer expliciet de bevoegdheid gekregen om voor onversterkte muziek regels op te nemen in de APV. Door het feit dat de hinderbeleving van onversterkte muziek zeker niet lager is dan die van versterkte muziek, dient deze op gelijke wijze te worden beschermd. De geluidswaarden kunnen door de gemeenten zelf worden bepaald. Het kan zijn dat u er de voorkeur aan geeft hogere waarden vast te stellen, bijvoorbeeld vanwege oude, meer gehorige panden. Deze keuze is aan de gemeente.

Gemeenten kunnen op basis van artikel 2.20 voor geluid maatwerkvoorschriften vaststellen. Er kan op basis van de artikelen 2.20 en 2.17, 2.17a, 2.19 en 2.19a (en dus indirect artikel 2.18) voor gekozen worden om ook maatwerkvoorschriften vast te stellen voor onversterkte muziek. Deze kunnen dan mogelijk wel afwijken van hetgeen in de APV gesteld wordt. Dit kan verwarrend zijn voor bedrijven die meer of minder geluid mogen produceren bij versterkte (maatwerkvoorschriften) dan bij onversterkte muziek (APV). Om de geluidsnormen voor versterkte muziek gelijk te kunnen maken aan onversterkte muziek, is dit artikel opgenomen.

Om vooral amateurgezelschappen in niet professionele oefenruimtes de kans te geven tot het hobbymatig beoefenen van onversterkte muziek, is voor hen in het tweede lid een mogelijkheid gecreëerd om een aantal uur in de week uitgezonderd te zijn van de geluidsniveaus. In het derde lid wordt gesproken over 'oefenen'. Op deze manier worden festiviteiten en optredens voor publiek uitgesloten. Er is sprake van oefenen als men muziek maakt zonder dat er publiek aanwezig is.

De genoemde geluidsniveaus in het tweede lid (tabel) zijn niet van toepassing op:

- a. het geluid ten behoeve van het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, alsmede geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden;
- b. het geluid van het traditioneel ten gehore brengen van muziek tijdens het hijsen en strijken van de nationale vlag bij zonsopkomst en zonsondergang op militaire inrichtingen;
- c. het ten gehore brengen van muziek vanwege het oefenen door militaire muziekkorpsen in de buitenlucht gedurende de dagperiode met een maximum van twee uren per week op militaire inrichtingen.

#### **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 2012 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 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 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 'lawaaaiige' 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 Ondergrondse containers legen**

Deze ten opzichte van de model-APV toegevoegde bepaling bevat een verkeersbeperkende bepaling. In de praktijk komt het te vaak voor dat de vuilnisophaaldienst in het legen van ondergrondse containers belemmerd wordt door voertuigen die voor de ondergrondse containers geparkeerd staan. Met als gevolg dat de containers ongeleegd blijven en daardoor voor overlast vormen. Het verzamelen van huisvuil is een gemeentelijke taak en moet uitgevoerd kunnen worden. Dit artikel vormt een instrument dat overal waar in de gemeente ondergrondse vuilcontainers zijn ingezet kan worden. Er zijn geen incidentele verkeersbesluiten meer nodig om dit probleem op te lossen.

### **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 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen**

Dit artikel betreft een samenvoeging van de in de VNG Model Bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Aangezien het hier om bepalingen gaat die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen, is tot onderbrenging in de APV besloten.

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

### **Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke**



Deze bepaling verschaft een basis voor het treffen van maatregelen tegen een uit oogpunt van welstand en bescherming van de openbare gezondheid ontoelaatbare opslag van bromfietsen en caravans en dergelijke, en landbouwproducten. Het college is bevoegd bepaalde plaatsen aan te wijzen waar deze opslag verboden is c.q. aan bepaalde regels gebonden is. Het artikel moet zo gelezen worden dat het niet van toepassing is als de voertuigen, vaartuigen of afvalstoffen en dergelijke zich binnen een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer bevinden.

Deze bepaling ziet niet op handelingen die plaatsvinden op de 'weg' in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Deze afbakening is aangebracht omdat voor zover de in deze bepaling genoemde activiteiten plaatsvinden op de weg, daartegen kan worden opgetreden op basis van andere in deze verordening opgenomen voorschriften.

#### *Afbakening*

Door in het eerste lid de zinsnede "buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer" op te nemen wordt de afbakening met de Wet milieubeheer direct vastgelegd.

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

#### **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 kampeerterreinen**

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 Wvw 1994 kunnen verkeersbesluiten, behalve ten behoeve van de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, hinder of schade dan wel aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer (zie artikel 2, tweede lid Wvw 1994).

Op initiatief van de VNG is artikel 2a aan de Wvw 1994 ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt:

"Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen."

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

Anders dan het RVV 1990 richten de bepalingen van hoofdstuk 5, afdeling 1, 'Parkeerexcessen en stopverbod' 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 15-6-1971, NJ 1971, 432 en 25-4-1972, 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 van de 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 21-9-2011, 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 en stopverbod’, 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 Wvw 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 Wvw 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 Wvw 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 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 3-12-1992, 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 21-9-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

### **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 WvW 1994. Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg.

Op basis van de modelbepaling mogen er dan binnen een cirkel met een straal van 25 meter maximaal twee, dus geen drie, voertuigen staan. Eén van de op de weg geparkeerde voertuigen geldt als middelpunt van de cirkel. Voor eventuele volgende voertuigen die buiten deze cirkel staan, geldt opnieuw dat er maximaal twee voertuigen binnen een cirkel met een straal van het meteraantal mogen staan. En zo verder. Overigens lijkt de Afdeling de bepaling anders, en strikter, uit te leggen. Zie hiervoor ABRvS 6-2-2019, ECLI:NL:RVS:2019:358 (Den Haag), waarin naar aanleiding van een gelijkkluidende APV-bepaling is beoordeeld of de voertuigen waren geparkeerd in een straal van 25 meter rond de onderneming. Dat is echter niet wat in artikel 5.2 APV staat.

#### *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 16-8-1988, 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 Te koop aanbieden van voertuigen**

Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de openbare weg. Wanneer het een enkel voertuig betreft, is dit geen echt probleem. Van aantasting van het uiterlijk aanzien van de omgeving is niet of nauwelijks sprake, de overlast voor de omwonenden blijft beperkt en het gebruik van de beschikbare parkeerruimte kan niet excessief genoemd worden.

Anders ligt het wanneer de voertuigen met grote aantallen tegelijk aangeboden worden. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, brengt het voor de omwonenden aanzienlijke overlast met zich mee. Een dergelijke uitstalling van voertuigen trekt immers kooplustigen aan. Ook wordt er een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd.

#### *Derde lid*

Dit artikel dient om te kunnen optreden tegen geïmproviseerde kleine automarkten op de openbare weg. Gezien de overlast die daarmee gepaard kan gaan, is het wenselijk de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo* ingevolge artikel 28, eerste lid Dienstenwet uit te zonderen. Dat is in het derde lid geregeld.

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

Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst. De eigenaar of houder van een of meer van dergelijke voertuigen heeft deze meestal aangekocht om na weken of zelfs maanden van nijvere zelfwerkzaamheid weer een volwaardig voertuig te creëren. Veelal slaagt hij in deze poging niet, waarna het voertuig op de weg wordt achtergelaten, waar het na verloop van tijd tot autowrak degenereert. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen.

#### **Artikel 5:6 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 voermiddel 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 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 Wvw 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 Wvw 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.

*Vierde lid*

Dit verbod in het leven geroepen om schaarse parkeerruimte te beschermen. In de gemeente is sprake van ernstige parkeerdruk. Daarom wordt van de model-APV afgeweken door de *lex silencio positivo* niet van toepassing te verklaren om iedere kans op een van rechtswege ontstane ontheffing te voorkomen.

*Jurisprudentie*

ARRS 11-3-1993, 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 18-4-1997, 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 Wvw 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 Wvw 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 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 EVRM en 19 IVBPR wordt verwezen naar ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127.

*Derde lid*

In dit geval is ervoor gekozen de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning. Een ontheffing wordt alleen verleend als een in beginsel ongewenste handeling bij hoge uitzondering toch moet worden toegestaan. Doorgaans is daarvoor dan een noodzaak of een zeer dwingende reden. Dit zal met een reclamevoertuig niet snel aan de orde zijn. Het toekennen of afwijzen van een aanvraag om deze ontheffing zal geen complexe afweging vergen.

*Jurisprudentie*

ABRvS 1-8-1994, 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 5-12-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE0637. De Afdeling meent dat het college van Groningen terecht een dwangsomaanschrijving 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 inconvenianten 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, gezien tegen de achtergrond van de recente verkeersomstandigheden en maatschappelijke inzichten, niet (meer) redelijkerwijze als ‘normaal’ verkeer kan worden beschouwd. De artikelen 5:8 en 5:9 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan.

*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 stads- of landschapsschoon 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*

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het parkeren van grote voertuigen op de weg (in de zin van de Wvw 1994), omdat het gepaard gaat met een excessief gebruik van de weg.

Met betrekking tot het motief "buitensporig gebruik van de weg" wordt opgemerkt, dat het in dat verband niet noodzakelijkerwijs om (het parkeren van) méér voertuigen behoeft te gaan. Ook het parkeren van één groot voertuig kan een parkeerexces in deze zin opleveren.

In het licht van het motief van deze bepaling is het stellen van een hoogtepens minder opportuun.

Uit de aanwijzing van plaatsen waar het parkeren van grote voertuigen niet toelaatbaar is, zal duidelijk moeten blijken of deze aanwijzing is gebaseerd op de bepaling van het eerste lid of die van het tweede lid, zulks mede in verband met het bepaalde in het vierde lid. Geschiedt een aanwijzing door middel van een verwijzing naar een plattegrond (zie eerste lid) dan kan bijvoorbeeld door het gebruik van verschillende kleuren bij het arceren van de plaatsen waar niet geparkeerd mag worden, worden aan-

gegeven welk motief ten grondslag ligt aan de aanwijzing of dat beide motieven daaraan ten grondslag liggen. Zeer wel denkbaar is echter dat aan een aanwijzing beide motieven ten grondslag kunnen liggen. Zie voor wat betreft de vraag hoe dit verbod kenbaar kan worden gemaakt, de toelichting op het eerste lid.

Zoals opgemerkt in de toelichting bij 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.

#### *Derde lid*

Dit artikellid maakt het mogelijk dat ook campers, caravans en kampeerwagens die door hun afmetingen onder het verbod van het eerste lid of het tweede lid zouden vallen, toch voor maximaal drie dagen op de weg geparkeerd mogen blijven staan.

#### *Vierde lid*

De werking van het in het tweede lid gestelde verbod is ingevolge dit lid beperkt tot de avond en de nacht, alsmede het weekeinde en de doordeweekse feestdagen. Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook gedurende de werkdag te verbieden. Dit zou de belangen van met name handel en industrie te zeer schaden. Dit ligt echter anders wanneer de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente in het geding is.

Het parkeren van grote voertuigen op plaatsen waar dit naar de mening van het college schadelijk is voor dit uiterlijk aanzien, moet te allen tijde verboden kunnen worden. Daarom geldt de in dit lid vervatte uitzondering niet voor het in het eerste lid gestelde verbod.

Overigens blijft ook tijdens de perioden waarin het verbod bedoeld in het tweede lid niet van toepassing is, het zodanig parkeren van vrachtwagens dat aan bewoners of gebruikers van gebouwen hinder of overlast wordt aangedaan, verboden krachtens het hierop volgende artikel 5:9.

#### *Vijfde lid*

Dit lid kent aan het college de bevoegdheid toe ter zake van de in de eerste twee leden omschreven verboden een ontheffing te verlenen.

Aldus kan worden voorkomen dat de werking van deze verboden zou leiden tot een onevenredige aantasting van bedrijfsbelangen.

Verzoeken om ontheffing zullen van geval tot geval moeten worden bekeken. Omstandigheden welke in beginsel door alle bedrijven – ongeacht de aard – kunnen worden aangevoerd, rechtvaardigen op zich nog geen ontheffing.

Van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing zal onder meer gebruik dienen te worden gemaakt voor:

- voertuigen die worden gebezigd bij de uitvoering van openbare werken en bij bouwwerkzaamheden, voor zover ze in de onmiddellijke nabijheid van het werk worden geparkeerd;
- chauffeurs die een schriftelijke medische verklaring overleggen, waaruit blijkt dat betrokkene niet van een speciaal daartoe aangewezen parkeerterrein gebruik kan maken en ook vaststaat dat betrokkene zonder ontheffing in moeilijkheden zou komen.

Verder zou een soepel ontheffingenbeleid kunnen worden gevoerd, voor zover het gaat om bijvoorbeeld:

- rijdende winkels;
- wagens van kermisexploitanten;
- wagens van bedrijven die in geval van bij voorbeeld ongevallen in het wegverkeer terstond moeten kunnen ‘uitrukken’ (sleepwagens en dergelijke);
- voertuigen die speciaal uitgerust zijn voor bijzondere transporten (auto’s met speciale klimaatregeling) of anderszins zodanig afwijken (elektrowagens met beperkte actieradius) dat bijzondere eisen aan de parkeerplaats moeten worden gesteld.

Aan een ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden betreffende de tijd en de plaats waarop deze zal gelden.

#### *Zesde lid*

In dit geval is ervoor gekozen wel de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren. Deze situatie is veel zeldzamer dan die in artikel 5:6 ‘Kampeermiddelen en andere voertuigen’. Ook vergt het toekennen of afwijzen van deze ontheffing geen langdurige of complexe afweging.

#### *Jurisprudentie*

Vz. AGRS 27-4-1993, 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.

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 4-5-1993, 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 3-6-1991, 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 15-5-2001, 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 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan**

Met dit artikel wordt overlast als gevolg van parkeren of stilstaan tegengegaan. Dit artikel vormt een aanvulling op de overige artikelen van hoofdstuk 5.

### **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 WVVW 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 WvW 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 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 WvW 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 WvW 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 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 berm 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 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".

Wnd. Vz. ARRS 24-6-1983, 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 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, scooters of bromfietsen**

#### *Eerste lid*

In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen, scooters 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 of scooters 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 of scooters 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 beëindiging 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 en scooters 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, scooters of bromfietsen op een aangewezen plaats mogen staan beperkt.

#### *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.
- er 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 5-2-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5483
- ABRvS 24-10-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6346

- ABRvS 6-2-2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3602
- ABRvS 12-5-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4174
- Rb. Utrecht 15-7-2011, 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, 28-2-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1136
- Rb. Rotterdam 24-5-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3937
- ABRvS 21-6-2017, 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 liefdadigheid 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-branchen 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.

#### *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.



*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 31-5-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4219, en Rb. Amsterdam 14-2-2018, 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 Grondwet (vrijheid van meningsuiting). In vaste rechtspraak is een scheiding aangebracht tussen het collecteren enerzijds en het daarbij aanbieden van gedrukte stukken anderzijds (HR 26-5-1987, AB 1988, 106 en HR 27-6-1978, AB 1979, 195). Ook een beroep op artikel 10 EVRM en artikel 19 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.

*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.

*onder b*

De gemeente kan ervoor kiezen instellingen aan te wijzen waarvoor de verbodsbepaling niet geldt. Het college stelt daartoe een collecte- en wervingsrooster vast dat is ontleend aan het door het CBF gepu-

bliceerde collecterooster en wervingsrooster. Omdat aan het CBF geen wetgevende bevoegdheid toekomt, moet het college het collecte- en wervingsrooster vaststellen. Het besluit tot vaststelling van het rooster door het college is geen algemeen verbindend voorschrift, maar een besluit van algemene strekking dan wel een (bundel van) beschikking(en). Het college kan zijn bevoegdheid mandateren aan een gemeenteambtenaar. Voor de in genoemde roosters ingedeelde instellingen geldt de vergunningplicht niet voor de week waarin zij zijn ingedeeld. Als er in de loop van het jaar wijzigingen optreden in het eerder gevolgde CBF-rooster, kan het college – of een gemeenteambtenaar krachtens mandaat – eveneens een gewijzigd rooster vaststellen. 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.

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 geen collecte- en wervingsrooster vaststelt, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht dus niet.

#### *onder c*

Er zijn gemeenten die plaatselijke instellingen (met hun statutaire zetel in de gemeente) niet onder de vergunningplicht willen laten vallen. Dit onderdeel van het derde lid biedt in dat geval de mogelijkheid dat het college instellingen aanwijst die geen vergunning hoeven aan te vragen. Bij deze plaatselijke instellingen kan gedacht worden aan instellingen die kleinschalig geld inzamelen of producten verkopen met als doel financiële steun aan hun eigen organisatie. Een andere mogelijkheid is deze groep als geheel in dit onderdeel van het derde lid uit te zonderen. Het gaat hier dus om instellingen die niet zijn ingedeeld in het door het college op grond van onderdeel b vastgestelde collecte- of wervingsrooster.

#### *Vierde lid*

Gezien het ideële belang van collectes, die doorgaans voor een bepaald moment zijn gepland en waarbij voor dat moment vrijwilligers en dergelijke zijn aangezocht, is het van belang dat er tijdig op een aanvraag wordt beslist. De VNG heeft ervoor gekozen daarom de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren. Uiteraard kan de raad hier een andere afweging maken. In dat geval kan het vierde lid achterwege blijven.

### **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 26-3-1974, 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 26-3-1974, 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.

#### *Vierde lid*

Er is voor gekozen de *lex silencio positivo*, die ingevolge artikel 28, eerste lid Dienstenwet geldt, van toepassing uit te zonderen. De vrijheid van meningsuiting is een zaak van belang, en het zou niet wenselijk zijn als de overheid hier door niet te beslissen de zaak in het onzekere zou laten. De raad kan hier een andere afweging maken en dit lid niet overnemen.

#### *Jurisprudentie*

ARRS 26-7-1993, 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. 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 15-6-1984, 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 26-3-1974, 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 5-10-2005, 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 17-3-1953, NJ 1953, 389 (Wachttoerenarrest) en HR 20-6-1950, 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 23-3-1998, ECLI:NL: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 21-3-2000, 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.

#### **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 g 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, verkeers hinder 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 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 marktforming 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 welstandsc commissie 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 13-1-2016, 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'.

*Vierde lid*

De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. In verband hiermee is het onwenselijk dat de lex silencio positivo van toepassing is.

*Jurisprudentie*

ABRvS 13-1-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangafweging 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 30-1-2018, 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 Dienstenrichtlijn dat



er een transparante en non-discriminatoire op objectieve gronden gebaseerde verdeling/toekenning van vergunningen moet zijn.

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

#### *Beleidsregels*

Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1:8, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een dergelijk beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is blijkens de jurisprudentie toegestaan. Wel moet worden opgemerkt dat te voeren beleid niet mag leiden tot een beslissing omtrent een aangevraagde vergunning die niet kan worden herleid tot één van de in artikel 1:8 genoemde weigeringsgronden. Rb. Utrecht 23-12-1998, KG 1999, 78. Ook beleidsregels zijn volgens artikel 4 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 Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoire, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Zie ook artikel 1:4 en de toelichting bij dit artikel.

Voorschriften die aan een vergunning gesteld kunnen worden betreffen:

- het vervallen van de standplaats indien gedurende een bepaalde periode geen standplaats is ingenomen;
- de soort goederen of diensten die mogen worden aangeboden. Hierbij moet men wel het oog houden op een goede verdeling van de te verkopen goederen voor de consument. Anders zou er oneerlijke concurrentie kunnen zijn;
- de grootte van de standplaats;
- de ruimte waarbinnen de waren uitgesteld mogen worden;
- het uiterlijk aanzien van de standplaats;
- tijden van opbouw en ontruiming van de standplaats;
- eisen met betrekking tot de (brand)veiligheid;
- opruimen van rommel en schoon achterlaten van de locatie.

#### *Overige regelgeving*

Op het drijven van straathandel zijn ook andere regels dan de regels van de APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel. Te noemen zijn de Wro, de Winkeltijdenwet, de Warenwet en de Wm.

## **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 en aanverwante organisaties.

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*

Voor bij het Rijk in beheer zijnde vaarwateren geldt de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

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 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 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 Scheepvaartverkeerswet (Svw).

De verkeersreglementering is te vinden in het Binnenvaartpolitierglement (Bpr).

Artikel 42 Svw bevat de bevoegdheid van besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en havenschappen tot het stellen van regels ten aanzien van onderwerpen waarin de Svw voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet gestelde regels.

*Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer*

In het *Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer (BABS)* is het college bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen ten behoeve van de scheepvaart op de onder hun beheer staande vaarwegen. Voorheen vond deze bevoegdheid zijn grondslag in hoofdstuk 5 van het Bpr. Dit reglement 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 in de 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 Rijnvaartpolitierglement 1995.

Deze gemeenten doen er verstandig aan deze regelgeving expliciet op te nemen in de artikelen 5:24, vijfde lid (variant 1), 5:24, derde lid (variant 2), 5:25, derde lid, 5:28, tweede lid, en 5:30, tweede lid.

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

Dit artikel heeft een aanvullend karakter op de andere in het vijfde lid 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 dat reglement).

*Deregulering*

Dit artikel is in een aantal opzichten vergelijkbaar met artikel 2:10 met betrekking tot 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 vormt. Omdat het 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 voor het juridische karakter van de melding ook het algemeen deel van de toelichting.

#### **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 Gemeentewet). Krachtens het tweede lid, onder b, van artikel 5:25 heeft het college ook de mogelijkheid om een diffe-

renatie 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.

#### *Vergunningstelsel*

Op de aangewezen gedeelten van het openbaar water het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats mogelijk wil maken, kent de gemeente een vergunningsvereiste. Dit is in de Haven- en kadeverordening Wageningen 2016 geregeld.

#### *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 onderdeel van een welstandsnota in de zin van artikel 12a 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 (Wm) wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunningplichtige inrichting.

Heeft het college daarentegen wel gedeelten van openbaar water aangewezen, dan mag slechts ligplaats ingenomen of beschikbaar gesteld worden op de niet-aangewezen gedeelten en kunnen er daarnaast eventueel nog andere beperkende factoren worden gesteld vanuit de provinciale landschaps- of woonschepenverordening of de Wm.

Daar waar een provinciale verordening van kracht is, kan het motief landschapsbescherming niet meer door het college ten grondslag gelegd worden aan de aanwijzing van ligplaatsen als bedoeld in het eerste lid of het stellen van nadere regels (dat wil zeggen algemene voorschriften) als bedoeld in het tweede lid.

In het derde lid is de werking van deze bepaling ook uitgezonderd voor die gevallen waarin de Wm van toepassing is. Veel jachthavens zullen namelijk aangemerkt kunnen worden als milieuvergunningplichtige inrichtingen.

*Vierde en vijfde lid*

Naast de algemene regels die krachtens het tweede lid kunnen worden uitgevaardigd, kan het wenselijk zijn, gelet op de omstandigheden, om aan een individuele eigenaar van een vaartuig nog nadere aanwijzingen te geven. Het vierde lid biedt daarvoor de grondslag. Het ligt voor de hand deze aanwijzingen in de vorm van een schriftelijke beschikking te gieten. Het spreekt voor zich dat het college geen aanwijzingen geeft of kan geven die strijd opleveren met hogere regelgeving. De eigenaar van de boot is verplicht de aanwijzingen op te volgen. Niet naleving kan worden gesanctioneerd zoals in artikel 6:1 bepaald.

*Jurisprudentie*

HR 2-4-1971, 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 28-6-1994, 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, 7-7-1981, OB 1982, III.2.2.7, nr. 43852 (APV Aalsmeer) en Rb. Utrecht, 3-4-1997, 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 3-4-1997, 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 6-6-1994, 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 gedeeltes van openbaar (vaar)water. Toevoeging van vergunningstelsel aan verbodsbepaling betreft wijziging van algemeen verbindend voorschrift.

ARRS 20-8-1992, 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 7-12-2000, 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 9-3-2001, 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 APV een ruime mate van beleidsvrijheid toe.

ABRvS 1-8-2001, 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 Awb.

ABRvS 7-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD6653. Een algeheel verbod om met een woonschip in een gemeente te verblijven is in strijd met artikel 88 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 28-4-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8510. Het betreft de afbakeningsbepaling van artikel 5.3.2 (thans 5:25), derde lid 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 APV, dat is geplaatst in hoofdstuk 5 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de 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 dit 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. 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 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 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 16-4-2014, 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 Wabo moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning. Er is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 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 Wabo onder meer gereguleerd door het bestemmingsplan, waarbij gelet op artikel 3.1, eerste lid 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 2-11-2016, 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 5:30 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 dit reglement door in algemene zin, vergelijkbaar met de redactie van artikel 5 Wvw 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.

#### **Afdeling 8. Vuurverbod**

##### **Artikel 5:34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins 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, eerste lid Wm.

Artikel 10.63, eerste lid 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, eerste lid Wm*

In de circulaire van 27 maart 2002 aan de provincies en gemeenten van het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stcrt. 2002, 65) is aandacht besteed aan het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

*Voor welke afvalstoffen kan er een ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid 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 aardappelloof 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, eerste lid 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 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 regiem. De verbranding van afvalstoffen binnen een inrichting dient enerzijds te worden geregeld in de milieuvergunning of wordt anderzijds geregeld in een van de zogenaamde artikel 8.40 Wm-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 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 regiem 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, eerste lid 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, eerste lid Wm. Het verdient de aanbeveling om in de ontheffing ook een verwijzing naar de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming op te nemen.

#### *Hoe kan het beste worden omgegaan met gevallen van bestrijding van bepaalde ziekten?*

In enkele gevallen, bijvoorbeeld bij de bestrijding van bepaalde ziekten, 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 van de NVWA. 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, eerste lid 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 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, eerste lid 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, eerste lid 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, eerste lid 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, eerste lid 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, eerste lid Wm wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten, terwijl overtreding van artikel 5:34 strafbaar wordt gesteld op grond van artikel 154 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, eerste 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, eerste lid 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 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.

Het zesde lid, de *lex silencio positivo*, is aan dit artikel toegevoegd.

## **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 WvSv, dat algemene regels van strafprocesrecht bevat, bevoegdheden in het leven roept en de grenzen van de bevoegdheden bepaalt.

Op grond van artikel 3 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 WvSv 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 WvSv 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 Wv 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 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 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 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 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 22-3-2001, 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), of het herstel zelf, 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 overlast' 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 Justitie en Veiligheid kent in overleg met het OM deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257b WvSv is op dit moment de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om (middels een BOA) een 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 kunnegaan

#### **Artikel 6:1 Sanctiebepaling**

Op grond van artikel 154 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 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 WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het wettelijk minimum van de geldboete bedraagt op grond van artikel 23, tweede lid 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 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 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 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 WVV 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 WVV 1994 is het behoudens ontheffing op grond van artikel 148 Wv 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 WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie) en
- de voorschriften uit hoofdstuk 2, afdeling 5, 'Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet'. 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 26-2-1957, 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 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 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 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 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 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 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 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 Politiewet 2012, dat een algemene omschrijving van de politietaak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel.

Een toezichthouder dient zich, indien gevraagd, te kunnen legitimeren (artikel 5:12 Awb). Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het in artikel 5:12, derde lid 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 Awb is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheid slechts uitoefenen voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Een toezichthouder kan derhalve niet te allen tijde gebruik maken van alle bevoegdheden die in de Awb standaard aan toezichthouders worden toegekend. Steeds zal de afweging gemaakt moeten worden of het voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is de aard van het voorschrift op de naleving waarvan een toezichthouder moet toezien.

#### *Bevoegdheden toezichthouder*

In de artikelen 5:15 tot en met 5:19 Awb worden bevoegdheden aan toezichthouders toegekend. In artikel 5:14 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 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 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 Awb geeft de toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Op grond van artikel 5:20 Awb is een ieder ook verplicht deze inlichtingen te verstrekken, behoudens een aantal uitzonderingen dat terug te voeren is op het beroepsgeheim.

In de artikelen 5:17 tot en met 5:19 Awb worden aan toezichthouders de bevoegdheden verleend om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en om zaken en vervoermiddelen te onderzoeken.

#### *Bijzondere wetten*

Bijzondere (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 Alcoholwet), 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 Alcoholwet de toezichthouders die belast zijn met het toezicht op het bepaalde bij en krachtens die wet (het gaat hier ook om hoofdstuk 2, afdeling 5, 'Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet') 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 WvSv.

Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is van belang, aangezien er een onderscheid bestaat, zowel naar inhoud als naar de voorwaarden waaronder zij op grond van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op de naleving geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van overtreding van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het bestuur de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen. Indien mocht blijken dat in strijd met het voorschrift wordt gehandeld, hoeft dit ook niet automatisch te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Het hanteren van bestuursrechtelijke middelen zoals het intrekken van de vergunning of het toepassen van bestuursdwang vormen in veel gevallen een meer passende reactie.

Ook al is de uitoefening van het toezicht niet gebonden aan het bestaan van vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden, toch kan hiervan wel blijken bij het toezicht. Op dat moment wordt de vraag naar de verhouding tussen de toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden van belang, in het bijzonder wanneer beide bevoegdheden in dezelfde persoon zijn verenigd. Beide bevoegdheden kunnen naast elkaar worden toegepast, zolang gezorgd wordt dat de bevoegdheden die samenhangen met het toezicht en de bevoegdheden die samenhangen met de opsporing worden gebruikt waarvoor ze zijn toegekend. Op het moment dat toezicht overgaat in opsporing is het derhalve zaak er voor te zorgen dat de waarborgen die aan de verdachte toekomen in het kader van de opsporing in acht worden genomen.

De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.

- Toezicht heeft betrekking op de naleving van de voorschriften die tot burgers en bedrijven zijn gericht en heeft vaak preventieve werking. Opsporing dient gericht te zijn op strafrechtelijke afdoening.

- Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt derhalve genormeerd door de Awb. De opsporing wordt geregeld WvSv.

#### *Opsporingsambtenaren*

In de artikelen 141 en 142 WvSv worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). 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 WvSv hebben de volgende – voor de APV relevante – personen opsporingsbevoegdheid:

- personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, en
- personen die bij verordening zijn belast met het toezicht op de naleving van die verordening, een en ander voor het die feiten betreft en die personen zijn beëdigd.

Tot de eerste groep behoren bijvoorbeeld ambtenaren van bouw- en woningtoezicht. De grondslag van de opsporingsbevoegdheid ligt in de Woningwet. 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 WvSv, 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 WvSv ontleen, is een nadere regeling in de APV niet mogelijk. De aanwijzing als toezichthouders in de APV is de grondslag voor de aanwijzing als 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 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 Gemeentewet, met inachtneming van de Awbi, de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen worden verleend (zie verder de toelichting bij artikel 6:3). Hun overige opsporingsbevoegdheden ontleen zij aan het WvSv. De raad heeft hiernaast niet de bevoegdheid om andere opsporingsbevoegdheden te creëren. Ingevolge artikel 1 WvSv mag bij gemeentelijke verordening geen regeling worden gegeven omtrent de opsporing of het bewijs van de in die verordening strafbaar gestelde feiten.

Ook in een aantal bijzondere wetten worden opsporingsambtenaren aangewezen. Dit is met name van belang voor de medebewindvoorschriften die in op deze wetten gebaseerde verordening zijn opgenomen. Een speciale regeling geldt voor de op de artikelen 437 en 437ter WvSr gebaseerde en in afdeling 2.5 opgenomen bepalingen ter bestrijding van heling van goederen. De in de artikelen 551 en 552 van het WvSv geregelde opsporings- en toezichtbevoegdheden komen reeds toe aan de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 WvSv. Gezien de bijzondere materie is het in het algemeen niet zinvol om ook nog eens buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen.

#### *Toezichthoudende ambtenaren belasten met opsporing?*

Gezien het voorgaande zijn toezichthoudende ambtenaren vanuit hun aanstelling in hun functie niet automatisch belast met opsporing. Dit zal in veel gevallen ook niet nodig zijn. Veelal kan volstaan worden met toezichthoudende bevoegdheden. 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 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 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 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 WvSr gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 WvSv 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 WvSr strafbaar gestelde feiten, toegang hebben tot elke plaats hebben 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 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 Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie hebben een algemene bevoegdheid hiertoe gekregen. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontzuimingen). De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd.

In artikel 5:27 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 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 Awbi, zie de circulaire van het Ministerie van Justitie en Veiligheid 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 vervalft.

#### **Artikel 6:5 Overgangsbepaling**

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 Overgangsbepaling in verband met de voorgaande verordening**

Bij vaststelling van de verordening is niet bekend wanneer de Omgevingswet ingevoerd zal worden. Waarschijnlijk wordt 1 juli 2023 de datum van inwerkingtreding van deze wet. Dat betekent dat deze APV waarschijnlijk ook onder het regime van de Omgevingswet van kracht zal zijn en dan dankzij de beleidsneutrale overgang van de huidige regels naar het nieuwe stelsel zijn gelding houdt.

#### **Artikel 6:7 Inwerkingtreding**

Op de inwerkingtreding van verordeningen is de regeling van artikel 142 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.

De APV is een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld. Een dergelijk besluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden (artikel 139 Gemeentewet). Van belang is dat de gemeente gehouden is dit besluit mee te delen aan het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen (artikel 143 Gemeentewet).

In verband met artikel 1 WvSr is het uiteraard niet mogelijk aan de bepalingen van een strafverordening terugwerkende kracht te verlenen.

#### **Artikel 6:8 Citeertitel**

Deze bepaling is geformuleerd overeenkomstig Igr 75.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 30 januari 2023,

de voorzitter,  
F. Vermeulen

de griffier,  
G.B. Gnodde

**Bijlage - Lijst van gebruikte afkortingen in de toelichting**

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
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	Binnenvaartpolitiereglement
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 Verkeers-techniek
DDDN	Vereniging Direct Dialogue Donateurwerwers Nederland
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 van de VNG
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
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
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Wvw 1994	Wegenverkeerswet 1994