

Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2025

De raad van de gemeente Oldenzaal;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 13 mei 2025, nr. 17/4, reg.nr. INTB-25-06171;

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet, de artikelen 2.18, eerste lid, onder f en g, 2.21, eerste lid, onder a en b, en 3.148, tweede lid, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer juncto artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, artikel 30c, tweede lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 3 van de Winkeltijdenwet en artikel 2a van de Wegenverkeerswet 1994;

besluit vast te stellen:

Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2025

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. bebouwde kom: het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op basis van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994;
- b. beperkingengebied activiteit: hetgeen daaronder wordt verstaan in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet;
- c. bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit over een omgevingsvergunning als bedoeld in de Omgevingswet;
- d. bouwwerk: hetgeen daaronder wordt verstaan in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet;
- e. bromfiets: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wegenverkeerswet 1994;
- f. college: het college van burgemeester en wethouders;
- g. gebouw: hetgeen daaronder wordt verstaan in de bijlage, onder a, bij de Omgevingswet;
- h. handelsreclame: het openbare aanprijzen van goederen of diensten, waarmee kennelijk beoogd wordt een commercieel belang te dienen;
- i. motorvoertuigen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- j. openbaar water: wateren die voor het publiek bevaarbaar of op andere wijze toegankelijk zijn;
- k. openbare plaats: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties;
- l. parkeren: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- m. rechthebbende: hetgeen die over een zaak zeggenschap heeft door eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht;
- n. voertuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met uitzondering van kleine wagens zoals kruiwagens en kindervagens en rolstoelen;
- o. weg: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 1:2 Beslistermijn

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag.
2. Het bestuursorgaan kan de termijn maximaal acht weken verlengen.
3. Dit artikel is niet van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning.

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 het beschermen 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.
3. Dit artikel is niet van toepassing op een omgevingsvergunning.

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

1. De vergunning of ontheffing is persoonlijk, tenzij bij of volgens deze verordening anders is bepaald of de aard van de vergunning zich daartegen verzet.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een omgevingsvergunning.

Artikel 1:6 Intrekken of wijzigen van vergunning of ontheffing

1. De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd als:
 - a. voor het krijgen van de vergunning of ontheffing onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;
 - b. op basis van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, intrekken of wijzigen noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
 - c. de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
 - d. van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen of gedurende een daarin gestelde termijn of bij het ontbreken van een gestelde termijn, binnen een redelijke termijn; of
 - e. de houder dit verzoekt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een omgevingsvergunning

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 geldigheid 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 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 geweigerd worden, als de aanvraag daarvoor minder dan acht 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 ongeregelde heden

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregelde heden

1. Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelde heden.
2. Degene die op een openbare plaats:
 - a. aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelde heden ontstaan of dreigen te ontstaan;
 - b. aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregelde heden ontstaan of dreigen te ontstaan of
 - c. zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing, is verplicht op bevel van een ambtenaar van de politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.
3. Het is verboden zich te begeven naar of zich te bevinden op openbare plaatsen die door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of voor het voorkomen van ongeregelde heden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het derde lid.
5. Dit artikel is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

Artikel 2:2

(Vervallen)

Artikel 2:3 Melden betogingen op openbare plaatsen

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties, meldt de openbare aankondiging ten minste 48 uren voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk aan de burgemeester.
2. De melding bevat:
 - a. naam en adres van degene die de betoging houdt;
 - b. het doel van de betoging;
 - c. de datum waarop de betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;
 - d. de plaats en, voor zover van toepassing, de route;
 - e. voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling; en
 - f. maatregelen die degene die de betoging houdt, neemt om een regelmatig verloop te bevorderen.
3. Degene die de melding doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de melding is vermeld.
4. Als het tijdstip van de schriftelijke melding valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de melding 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 melding in behandeling nemen buiten deze termijn.

Artikel 2:4

(Vervallen)

Artikel 2:5

(Vervallen)

Artikel 2:6

(Vervallen)

Artikel 2:7

(Vervallen)

Artikel 2:8

(Vervallen)

Artikel 2:9 Vertoningen op openbare plaatsen

1. Het is verboden als straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur of gids op te treden voor publiek op door de burgemeester in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu aangewezen openbare plaatsen.
2. De burgemeester kan 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 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

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

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan een openbare plaats

1. Het is verboden de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, als 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 vrije doorgang van 1.25 strekkende meter wordt gelaten op voetpaden en van 3.25 strekkende meter op de rijbaan voor fietsers of gemotoriseerd verkeer.

3. Het college kan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving nadere regels stellen voor terrassen, uitstallingen en reclameborden.
4. Het bevoegde bestuursorgaan kan ontheffing verlenen van het verbod.
5. Het verbod is niet van toepassing op:
 - a. evenementen als bedoeld in artikel 2:24;
 - b. standplaatsen als bedoeld in artikel 5:17;
 - c. overige gevallen waarin volgens een wettelijke regeling een vergunning voor het gebruik van de weg is verleend.
6. Het verbod is ook niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten met betrekking tot een weg of waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de Omgevingswet, provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening of op situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

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

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
2. Het verbod is niet van toepassing voor zover in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam werkzaamheden worden verricht.
3. Het verbod is ook niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten voor een weg of waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de Omgevingswet, provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening of op situaties waarin wordt voorzien door artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, de Wegenwet, het Wetboek van Strafrecht of het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet.

Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 van deze verordening kan de vergunning worden geweigerd:
 - a. voor het voorkomen van gevaar voor het verkeer op de weg;
 - b. als de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - c. als door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of
 - d. als er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten.
 - e. als er sprake is van een uitweg in de voor- of achtertuin van een woning.
3. Het verbod is niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten voor een weg of waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de Omgevingswet, provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening.

Artikel 2:13

(Vervallen)

Artikel 2:14

(Vervallen)

Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp

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

Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke

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

Artikel 2:17 Kelderingen en dergelijke

(Gereserveerd)

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen

1. Het is verboden in bossen, op heide of veengronden of binnen een afstand van dertig meter daarvan:

- a. te roken tijdens fase 2 “extra alert;
 - b. voor zover het de open lucht betreft, brandende of smeulende voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 3, van het Wetboek van Strafrecht.
3. Het verbod in het eerste lid en onder a, is 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 voor 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 hoofdstuk 10 van de Omgevingswet.

Artikel 2:21a Verwijderen en dergelijke van voorzieningen voor verkeer- en verlichting

1. Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden een bord of een andere voor het openbaar verkeer of de openbare verlichting te verwijderen, te wijzigen, te beschadigen, de werking ervan te beletten of te belemmeren.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.

Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn

1. Het is verboden binnen een afstand van 6 meter aan weerszijden van voor stroomgeleiding bestemde draden van bovengrondse hoogspanningslijnen:
 - a. voorwerpen;
 - b. opgaand houtgewas; of
 - c. andere objecten, die niet zijn aan te merken als bouwwerken, hoger dan twee meter te plaatsen of te hebben.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod als de elektrische spanning van de bovengrondse hoogspanningslijn dat toelaat.
3. Het verbod is niet van toepassing op objecten die deel uitmaken van de hoogspanningslijn.

Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs

(Gereserveerd)

Afdeling 3. Evenementen

Artikel 2:24 Definities

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
 - a. bioscoop- en theatervoorstellingen;
 - b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet;
 - c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
 - d. het in een inrichting in de zin van de Alcoholicwet gelegenheid geven tot dansen;
 - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
 - f. activiteiten als bedoeld in de artikelen 2:9 en 2:39.
2. Onder evenement wordt ook verstaan:
 - a. een herdenkingsplechtigheid;
 - b. een braderie;
 - c. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2:3;
 - d. een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg;
 - e. een straatfeest of buurtbarbecue;
 - f. full contact vechtsportwedstrijden of -gala's;
 - g. sportwedstrijden die qua aard of omvang niet tot amateursportwedstrijden gerekend kunnen worden.

3. In deze afdeling wordt onder klein evenement verstaan:
 - a. een eendaags evenement;
 - b. waarbij het aantal gelijktijdig aanwezigen niet meer is dan 150 personen;
 - c. waarbij de activiteiten plaatsvinden tussen 07.00 uur en 00.00 uur;
 - d. waarbij geen muziek ten gehore wordt gebracht tussen 23.30 uur en 07.00 uur, en dat het maximaal toelaatbare geluidsniveau van 70 dB(A) en 85 dB(C) op de gevels van omringende woningen niet wordt overschreden;
 - e. waarbij de activiteiten niet plaatsvinden op de rijbaan, weg, (brom)fietspad, parkeerplaats of anderszins een belemmering vormt voor het verkeer en de hulpdiensten en
 - f. waarbij slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 50 m² 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.
2. Bij het indienen van de vergunningaanvraag worden de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, aangeleverd voor zover voor het evenement een gebruiksmelding zou moeten worden gedaan op basis van artikel 2:1, eerste lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen.
3. Geen vergunning is vereist voor een klein evenement, als de organisator ten minste vijftien werkdagen voorafgaand aan het klein evenement daarvan melding heeft gedaan bij de burgemeester.
4. De burgemeester kan binnen tien werkdagen na ontvangst van de melding besluiten een klein evenement te verbieden, als er aanleiding is te vermoeden dat daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt.
5. Het verbod is niet van toepassing op een wedstrijd op of aan de weg, in situaties waarin voorzien wordt door artikel 10 juncto 148 van de Wegenverkeerswet 1994.
6. Het derde lid is niet van toepassing op een volgens artikel 2:24, tweede lid, onder f, vechtsportwedstrijden of -gala's.
7. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning voor een vechtsportevenement als bedoeld in artikel 2:24, tweede lid, onder f, weigeren als de organisator of de aanvrager van de vergunning van in enig opzicht van slecht levensgedrag is.
8. Onverminderd het bepaald in artikel 1:8 weigert de burgemeester de vergunning als naar zijn oordeel door het stellen van voorschriften of door de organisator voorgestelde maatregelen, onevenredige schade aan de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu niet kan worden voorkomen.
9. Onverminderd het bepaald in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning weigeren als:
 - a. de aanvraag om de vergunning, als het een A-evenement betreft, korter dan acht weken vóór het tijdstip waarop de vergunning nodig is, is aangevraagd;
 - b. de aanvraag om de vergunning, als het een B-evenement betreft, korter dan twaalf weken vóór het tijdstip waarop de vergunning nodig is, is aangevraagd;
 - c. de aanvraag om de vergunning, als het een C-evenement betreft, korter dan twaalf weken vóór het tijdstip waarop de vergunning nodig is, is aangevraagd;
 - d. als de natuurlijke- of rechtspersoon die een evenement organiseert en/of als eerste verantwoordelijke aan de evenementorganisatie leiding geeft van in enig opzicht slecht levensgedrag is.
10. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:25a Nadere regels, organiseren van een evenement

Het bevoegde gezag kan in het belang van de veiligheid, volksgezondheid en het milieu, nadere regels vaststellen voor het organiseren en het veilige verloop van een evenement.

Artikel 2:26 Orde verstoren

1. Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.
2. Het is verboden om bij een evenement, al dan niet op het evenemententerrein, op of aan de weg of op voor het publiek toegankelijke plaatsen voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, te dragen of te vervoeren die kennelijk bestemd zijn om de openbare orde of veiligheid te verstoren.
3. Het is verboden deel te nemen aan een evenement of voor bezoekers om bij een evenement aanwezig te zijn of te blijven:
 - a. als er geen vergunning is verleend;

- b. als het een klein evenement betreft als bedoeld in artikel 2:24, dat niet of niet tijdig is gemeld of dat door de burgemeester is verboden op basis van artikel 2:25, derde lid;
- c. als wordt afgeweken van de in de aanvraag of bij de melding verstrekte gegevens, dan wel van de naderhand aan de burgemeester verstrekte nadere gegevens;
- d. als wordt gehandeld in strijd met door de burgemeester aan de vergunning verbonden voorschriften, dan wel nadere regels als bedoeld in artikel 2:25b;
- e. als door de burgemeester een bevel is gegeven tot onverwijlde beëindiging van het evenement.

Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen

Artikel 2:27 Definitie

1. In deze afdeling wordt onder openbare inrichting verstaan afhaal- en bezorgrestaurants, traiteurs, pizzeria, sushi- of shoarmazaken, hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijsen voor directe consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt.
2. Een buiten de in het eerste lid bedoelde besloten ruimte liggend deel waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijsen voor directe consumptie ter plaatse kunnen worden bereid of verstrekt, waaronder in ieder geval een terras, maakt voor de toepassing van deze afdeling deel uit van die besloten ruimte.
3. Coffeeshop: een horecabedrijf primair gericht op het verstrekken van cannabisproducten.
4. Exploitant: de natuurlijke perso(o)n(en) voor wiens rekening en risico het horecabedrijf wordt geëxploiteerd.
5. Leidinggevende:
 - a. de natuurlijke persoon die algemene leiding geeft aan een onderneming waarin het horecabedrijf wordt geëxploiteerd;
 - b. de natuurlijke persoon, die onmiddellijke leiding geeft aan de exploitatie van het horecabedrijf.
6. Bezoeker: iedereen, die zich in een horecabedrijf bevindt, met uitzondering van:
 - a. de exploitant(en) en de levenspartner en kinderen van de exploitant(en) van het horecabedrijf;
 - b. de personen die voorkomen in het register als bedoeld in artikel 438 van het wetboek van strafrecht;
 - c. de personen wier tegenwoordigheid in het horecabedrijf wegens dringende omstandigheden vereist wordt;
 - d. leidinggevenden/werknemers/personen in loondienst van het horecabedrijf of een schoonmaakbedrijf, voor (schoonmaak)werkzaamheden.
7. Handelaar: de handelaar als bedoeld in artikel 1 van de Algemene Maatregel van Bestuur op basis van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.
8. Exploitatievergunning: vergunning als bedoeld in artikel 2:28, eerste lid.

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 als de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met het omgevingsplan.
3. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning slechts geheel of gedeeltelijk weigeren als naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat
 - a. de woon- of leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed; of
 - b. de exploitant of de leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is.
4. Geen vergunning is vereist voor een openbare inrichting die zich bevindt in een:
 - a. winkel als bedoeld in artikel 1 van de Winkeltijdenwet voor zover de activiteiten van de openbare inrichting een nevenactiviteit vormen van de winkelactiviteit;
 - b. zorginstelling;
 - c. uitvaartcentrum;
 - d. museum; of
 - e. bedrijfskantine of -restaurant.
5. Op de aanvraag om een vergunning of een vrijstelling is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

1. Openbare inrichtingen mogen geopend zijn op:
 - a. maandagen tussen 07.00 uur en 03.00 uur;
 - b. dinsdagen tussen 07.00 uur en 03.00 uur;
 - c. woensdagen tussen 07.00 uur en 03.00 uur;
 - d. donderdagen tussen 07.00 uur en 03.00 uur;
 - e. vrijdagen tussen 07.00 uur en 04.00 uur;
 - f. zaterdag tussen 07.00 uur en 04.00 uur en;
 - g. zondagen tussen 07.00 uur en 03.00 uur.
2. Als op vrijdagen en zaterdag om 04.00 uur nog bezoekers aanwezig zijn, mogen zij het verblijf tot uiterlijk 06.00 uur verlengen. Tussen 04.00 uur en 06.00 uur mogen geen bezoekers meer worden toegelaten.
3. Openbare inrichtingen waar op vrijdagen en zaterdag na 04:00 uur bezoekers aanwezig zijn moeten tussen 00.00 uur en 06:00 uur op vrijdagen en op zaterdag horecaportiers aanwezig hebben bij de toegangsdeuren van de openbare inrichting.
4. Coffeeshops mogen geopend zijn van maandag tot en met zondag tussen 10.00 uur en 22.00 uur.
5. Artikel 2:29 lid 1 is niet van toepassing op Nieuwjaarsdag voor zover het geen vrijdag of zaterdag is en op Carnavalsmaandag.
6. Het is verboden een openbare inrichting voor bezoekers geopend te hebben, of bezoekers in de inrichting te laten verblijven na sluitingstijd.
7. Terrassen behorende bij horecabedrijven mogen geopend zijn op:
 - a. maandagen tussen 07.00 uur en 00.00 uur;
 - b. dinsdagen tussen 07.00 uur en 00.00 uur;
 - c. woensdagen tussen 07.00 uur en 00.00 uur;
 - d. donderdagen tussen 07.00 uur en 00.00 uur;
 - e. vrijdagen tussen 07.00 uur en 02.00 uur;
 - f. zaterdag tussen 07.00 uur en 02.00 uur en;
 - g. zondagen tussen 07.00 uur en 00.00 uur.
8. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de sluitingstijd.
9. Voor een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:28, vierde lid, onder a, gelden dezelfde sluitingstijden als voor een winkel.
10. Het eerste en het derde lid zijn niet van toepassing op situaties waarin bij of volgens de Wet milieubeheer is voorzien.
11. Op de aanvraag om een ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:30 Afwijken sluitingstijd; tijdelijk sluiten

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

Artikel 2:31 Verboden gedragingen

1. Het is verboden in een openbare inrichting:
 - a. de orde te verstoren;
 - b. zich te bevinden na sluitingstijd, tenzij het personeel betreft, of gedurende de tijd dat de inrichting gesloten moet zijn op basis van een besluit volgens artikel 2:30, eerste lid;
 - c. op het terras spijzen of dranken te verstrekken aan personen die geen gebruik maken van het terras;
 - d. zich te bevinden zonder dat een exploitant of een leidinggevende aanwezig is.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen (heling)

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

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

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

Artikel 2:34

(Vervallen)

Afdeling 5. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf

Artikel 2:35 Definitie

In deze afdeling wordt onder inrichting verstaan elke al dan niet besloten ruimte waarin, in het uitoefenen van beroep of bedrijf, aan personen de mogelijkheid van nachtverblijf of gelegenheid tot kamperen wordt verschaft.

Artikel 2:36 Melden exploitatie

Degene die een inrichting opricht, overneemt, verplaatst of de exploitatie of feitelijke leiding van een inrichting staakt, is verplicht daarvan binnen drie dagen daarna schriftelijk te melden bij de burgemeester.

Artikel 2:37

(Vervallen)

Artikel 2:38 Verschaffen gegevens nachtregister

Degene die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder is, verplicht de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, woonplaats, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

Afdeling 6. Toezicht op speelgelegenheden

Artikel 2:38a Definities

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

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet op de kansspelen of de speelautomatenhallenverordening.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester de vergunning als:
 - a. naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid;
 - b. de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met het omgevingsplan;
 - c. de aanvrager van de vergunning van in enig opzicht slecht levensgedrag is.
4. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten

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

Afdeling 7. Maatregelen voor het voorkomen van overlast, gevaar of schade

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

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

Artikel 2:41a Sluiten overlast gevende voor het publiek openstaande gebouwen

1. De burgemeester kan, als het 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 openbare inrichting of seksinrichting, of een bij dat gebouw behorend erf, een perceel of perceel gedeelte of enige andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.
2. De burgemeester maakt het sluiten bekend door het aanbrengen van een afschrift van zijn bevel op of nabij de (hoofd)toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of het bij dat gebouw behorende erf. Het sluiten treedt in werking op het moment dat bedoeld afschrift is aangebracht.
3. Iedereen is verplicht toe te laten dat het in het tweede lid bedoelde afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang het sluiten van kracht is.
4. Het is verboden een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in het eerste lid, of het bij dat gebouw behorende erf, een perceel of perceel gedeelte of enige andere ruimte te betreden waarvan het sluiten is bevolen, te betreden.
5. Het is de rechthebbende verboden zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf het gebouw als bedoeld in het eerste lid, of het bij dat gebouw behorende erf, een perceel of perceel gedeelte of enige andere ruimte te betreden waarvan het sluiten is bevolen, te betreden.
6. Onder bezoekers worden voor het toepassen van het vierde en vijfde lid van dit artikel niet verstaan de personen wier tegenwoordigheid in het voor het publiek openstaande gebouw of het bij dat gebouw behorende erf wegens dringende omstandigheden vereist wordt.
7. Het sluiten voor onbepaalde duur kan op aanvraag van belanghebbende(n) 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 2:42 Plakken en kladden

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

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke

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

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen

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

Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen en dergelijke

1. Het is verboden zonder ontheffing van het college zich te bevinden in of op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken, grasperken of buiten de daarin gelegen wegen of paden.

2. Het verbod is niet van toepassing voor zover in opdracht van een bestuursorgaan of openbaarlichaam werkzaamheden worden verricht.

Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke

1. Het is verboden met voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden te rijden over de berm, de glooiing of de zijkant van een weg, tenzij dit door de omstandigheden redelijkerwijs wordt vereist.
2. Dit verbod is niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten voor een weg of waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de Omgevingswet, provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening.

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

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

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

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

Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen of pleinen

1. Het is verboden zonder redelijk doel:
 - a. zich in een portiek, bordes, poort, nis of onder een luifel, overkapping of op een trap op te houden;
 - b. zich in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw te bevinden;
 - c. zich op een schoolplein of speeltuin op te houden;
 - d. zich op andere door het college aangewezen openbare plaatsen op te houden.
2. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van een flatgebouw, appartementsgebouw of een soortgelijke meergezinswoning of van een gebouw dat voor publiek toegankelijk is, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van dat gebouw.

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

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

Artikel 2:50a Messen en andere voorwerpen als steekwapen

1. Het is verboden op door het college aangewezen openbare plaatsen of in daaraan grenzende voor het publiek openstaande gebouwen of op bij die gebouwen behorende erven messen of andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, bij zich te hebben.
2. Het verbod geldt niet voor messen of voorwerpen die zodanig zijn ingepakt dat zij niet voor onmiddellijk gebruik gereed zijn.
3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover het wapens betreft als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie.

Artikel 2:51 Neerzetten van (elektrische) fietsen of scooters of bromfietsen

Het is verboden op een openbare plaats een (elektrische) fiets of een scooter of een bromfiets te plaatsen of te laten staan tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw of in

de ingang van een portiek als dit in strijd is met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of dat portiek of als daardoor die ingang versperd wordt.

Artikel 2:52 Overlast van (elektrische) fiets of scooter of bromfiets op (waren)markt en kermisterrein en dergelijke

Het is verboden zich op door het college of de burgemeester aangewezen uren en plaatsen met een (elektrische) fiets of scooter of bromfiets te bevinden op een door het college of de burgemeester aangewezen terrein waar een (waren)markt, evenement, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden die publiek trekt, mits dit verbod kenbaar is gemaakt 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 Verbod gebruik openbare plaats als slaappleats

1. Het is verboden een openbare plaats als slaappleats te gebruiken of op een openbare plaats een voertuig, woonwagen, tent of een andere vorm van beschutting als slaappleats te gebruiken, daarin te overnachten of daartoe gelegenheid te bieden:
 - a. tussen zonsondergang en zonsopgang in door het college aan te wijzen gebieden;
 - b. in andere gevallen dan bedoeld onder a voor zover:
 - c. sprake is van overlast of hinder voor de omgeving;
 - er gevaar is of dreigt voor de omgeving; of
 - het woon- of leefklimaat wordt aangetast.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Het verbod geldt niet:
 - a. voor vaartuigen en woonboten die een ligplaats innemen waar dit op basis van artikel 5:25 van deze verordening of het omgevingsplan is toegestaan;
 - b. voor woonwagens met een woonbestemming;
 - c. op een kampeerterrein dat als zodanig in het omgevingsplan is bestemd of mede bestemd;
 - d. op kampeerplaatsen die op basis van artikel 4:19 APV zijn aangewezen.

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 zonneweide of op een andere door het college aangewezen plaats;
 - b. binnen en buiten de bebouwde kom op een openbare plaats als de hond niet is aangelijnd;
 - c. op een openbare plaats 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 onder b, is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.
3. Het eerste lid onder a, 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. Degene die zich met een hond op een openbare plaats begeeft, is verplicht een deugdelijk opruimmiddel bij zich te hebben.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op de eigenaar of houder van een hond die zich vanwege zijn handicap door een geleidehond of sociale hulphond laat begeleiden.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden

1. Als de burgemeester een hond door zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk vindt, kan hij de eigenaar of houder van die hond een aanlijngedod of een aanlijn- en muilkorfgedod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op het terrein van een ander.
2. De eigenaar of houder van de hond aan wie een aanlijngedod is opgelegd, is verplicht de hond kort aangelijnd te houden met een lijn met een lengte, gemeten van hand tot halsband, van ten hoogste 1,50 meter.
3. De eigenaar of houder van de hond aan wie een aanlijn- en muilkorfgedod is opgelegd, is naast de verplichting als 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 een stevige leren riem zodanig rond de hals is aangebracht dat het verwijderen zonder toedoen van de mens niet mogelijk is; en
 - c. zodanig is ingericht dat de hond niet kan bijten, dat de afgesloten ruimte binnen de korf een geringe opening van de bek toelaat en dat geen scherpe delen binnen de korf aanwezig zijn.
4. Onverminderd artikel 2:57, eerste lid onder c, moet een hond als bedoeld in het eerste lid voorzien 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, dan wel als de hond is opgeleid voor bewakings-, opsporings- en verdedigingswerk.
2. Het in het eerste lid genoemde verbod geldt niet als:
 - a. op een vanaf de weg zichtbare plaats een naar het oordeel van de burgemeester duidelijk leesbaar waarschuwbord 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 2:60 Houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren

1. Het is verboden op door het college ter voorkoming of beëindiging van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bij dat aanwijzingsbesluit aangeduide dieren:
 - a. aanwezig te hebben;
 - b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college in het aanwijzingsbesluit gestelde regels;
 - c. aanwezig te hebben in een groter aantal dan in het aanwijzingsbesluit is aangegeven; of
 - d. te voeren.
2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen een volgens het eerste lid aangewezen plaats ontheffing verlenen van een of meer verboden als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2:61

(Vervallen)

Artikel 2:62

(Vervallen)

Artikel 2:63

(Vervallen)

Artikel 2:64

(Vervallen)

Artikel 2:65 Bedelarij

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

Afdeling 8. Bestrijden van heling van goederen

Artikel 2:66 Definitie

In deze afdeling wordt onder handelaar verstaan de handelaar aangewezen bij Algemene Maatregel van Bestuur op basis van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:67 Verplichtingen voor 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 door de burgemeester gewaarmerkt register, en daarin onverwijld op te nemen:
 - a. het volgnummer van de aantekening met betrekking tot het goed;
 - b. de datum van verkoop of overdracht van het goed;
 - c. een omschrijving van het goed, 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 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

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

De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht:

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

Artikel 2:69

(Vervallen)

Artikel 2:70

(Vervallen)

Afdeling 9. Consumentenvuurwerk

Artikel 2:71 Definitie

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. carbid schieten: het in een bus op explosieve wijze verbranden van acetyleengas afkomstig van een reactie tussen calciumacetylide (carbid) en water of gasmengsels met vergelijkbare eigenschappen.
- b. consumentenvuurwerk: vuurwerk dat op basis van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.
- c. melkbus: een ijzeren bus met afgeronde naden, die voorheen werd gebruikt om melk in te bewaren en te vervoeren.

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

1. Het is verboden in de uitoefening van een bedrijf of nevenbedrijf consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen dan wel voor het ter beschikking stellen aanwezig te houden, zonder vergunning van het college.

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

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

1. Het is verboden om consumentenvuurwerk tot ontbranding te brengen.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.
3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2.73a Gebruik van carbid tijdens de jaarwisseling

1. Het is verboden carbid te schieten.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet in de volgende gevallen als:
 - a. carbidschieten buiten de bebouwde kom plaatsvindt;
 - b. carbidschieten plaatsvindt op 31 december tussen 10.00 uur en 18.00 uur;
 - c. daarbij gebruik wordt gemaakt van bussen met een maximale inhoud van 30 liter;
 - d. daarbij geen handelingen worden verricht of nagelaten waarvan degene die het carbidschieten verricht weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat daardoor gevaar, schade of hinder kan optreden voor personen of voor de omgeving;
 - e. binnen een cirkel met een straal van 100 meter rond de plaats waar het carbidschieten plaatsvindt in totaal niet meer dan zes bussen worden gebruikt dan wel gebruiksklaar aanwezig worden gehouden voor carbidschieten;
 - f. de plaats vanwaar wordt geschoten is gelegen op een afstand:
 - van ten minste 50 meter van openbare paden en/of wegen;
 - van ten minste 75 meter van woonbebouwing;
 - van ten minste 150 meter van inrichtingen van intramurale zorg;
 - van ten minste 150 meter van bebouwing bedoeld en in gebruik voor het houden van dieren.
 - g. het vrij schootsveld ten minste 75 meter is en daarin geen openbare paden en/of wegen zijn gelegen;
 - h. binnen het vrij schootsveld van 75 meter zich geen publiek bevindt;
 - i. er wordt geschoten in een richting die tegengesteld is aan de richting waarin de dichtstbijzijnde bebouwing is gelegen;
 - j. het terrein is afgezet, waardoor het publiek niet in de schietrichting kan komen en
 - k. op het terrein waar met carbid wordt geschoten tenminste één persoon van 18 jaar of ouder aanwezig is, niet onder invloed zijnde van alcohol of drugs, die verantwoordelijk is voor het naleven van deze bepalingen en door het dragen van een oranjegeel hesje duidelijk herkenbaar is.
3. Het bevoegd bestuursorgaan kan ter voorkoming van gevaar, schade of overlast of in het belang van de natuurbescherming, plaatsen in de gemeente aanwijzen waar het gestelde in het tweede lid niet van toepassing is.
4. Dit artikel is niet van toepassing, voor zover de Wet milieubeheer, de Wet wapens en munitie, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen of het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.

Afdeling 10. Drugsoverlast

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden zich op een openbare plaats op te houden of op of aan de weg post te vatten of zich daar heen en weer te bewegen en zich op of aan wegen in of op een voertuig te bevinden of daarmee heen en weer of rond te rijden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden, te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

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

Afdeling 11. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding

De burgemeester kan op basis van artikel 154a van de Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats als deze personen het bepaalde in artikel 2:1, 2:3, 2:26 lid 3 onder e, 2:47, 2:48, 2:49, 2:50, 2:50 a en 2:73 van deze verordening niet naleven.

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden

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

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

De burgemeester kan op basis van artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot het plaatsen van camera's voor een bepaalde duur voor toezicht op een openbare plaats.

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen (verblijfsverbod)

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 tijdelijk verbod opleggen om gedurende ten hoogste 24 uur in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats aanwezig te zijn.
2. Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een tijdelijk verbod is opgelegd als bedoeld in dat lid en die binnen zes maanden na een eerder tijdelijk verbod opnieuw strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht, een tijdelijk verbod opleggen om gedurende ten hoogste acht weken in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats aanwezig te zijn.
3. De burgemeester beperkt het volgens het eerste of tweede lid opgelegde verbod, als hij dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk oordeelt. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een tijdelijk verbod.
4. Het is verboden te handelen in strijd met een volgens het eerste of tweede lid opgelegd verbod.
5. Als de officier van justitie een persoon een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, legt de burgemeester aan deze persoon voor hetzelfde gebied niet een tijdelijk verbod op als bedoeld in het eerste of tweede lid.
6. De burgemeester kan nadere regels stellen voor gebiedsontzeggingen.

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

Artikel 2:80 Sluiten voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde of het voorkomen of het beperken van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat besluiten tot de gehele of gedeeltelijk sluiten van een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin artikel 2:30, eerste lid, of artikel 13b van de Opiumwet voorziet.
3. De burgemeester brengt een afschrift van zijn besluit aan op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of het bij dat gebouw behorende erf.
4. Iedereen is verplicht toe te laten dat het afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.

5. Het is verboden een gesloten gebouw of erf te bezoeken, als bezoeker daarin of daarop te verblijven of een bezoeker daarin of daarop te laten verblijven zonder toestemming van de burgemeester.
6. De burgemeester kan een sluiting opheffen als later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.

Artikel 2:81 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
 - a. bedrijfsmatige activiteit: activiteit in de uitoefening van een beroep of bedrijf, die niet valt onder de vergunningplicht bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet of de artikelen 2:28 of 3:3;
 - b. beheerder: natuurlijk persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteit;
 - c. exploitant: natuurlijk persoon of bestuurder van een rechtspersoon of tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.
2. De burgemeester kan in het belang van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van een nadelige beïnvloeding daarvan bedrijfsmatige activiteiten en gebouwen of bij die gebouwen behorende erven of gebieden aanwijzen waarop het verbod uit het derde lid van toepassing is.
3. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een door hem aangewezen bedrijfsmatige activiteit uit te oefenen in een door hem aangewezen gebouw, op een bij dat gebouw behorend erf of in een door hem aangewezen gebied.
4. De exploitant vraagt de vergunning aan door gebruik te maken van een door de burgemeester vastgesteld formulier, waarbij in elk geval de volgende gegevens worden verstrekt:
 - a. voor welke bedrijfsmatige activiteit de vergunning wordt gevraagd;
 - b. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant en beheerder;
 - c. het adres en telefoonnummer van de locatie waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend;
 - d. het nummer van inschrijving in het Handelsregister;
 - e. voor zover van toepassing, de verblijfstitel van de exploitant en beheerder;
 - f. voor zover van toepassing, een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant en beheerder gerechtigd zijn om in Nederland arbeid te verrichten;
 - g. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over het gebouw of erf te beschikken waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend;
 - h. een verklaring omtrent het gedrag van de exploitant en beheerder.
5. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het derde lid weigeren:
 - a. als de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
 - b. als de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - c. als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - d. als niet voldaan is aan de bij of krachtens het vierde lid gestelde eisen voor de aanvraag;
 - e. als er aanwijzingen zijn dat in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
 - f. als het uitoefenen van de bedrijfsmatige activiteit in strijd is met het omgevingsplan of de Wet milieubeheer.
6. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijfsmatige activiteit 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 de bedrijfsmatige activiteit aan de vereisten voldoet.
7. Het is verboden het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of beheerder aanwezig is.
8. De exploitant of de beheerder ziet erop toe dat in of vanuit het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend geen strafbare feiten plaatsvinden.
9. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning intrekken of wijzigen als de omstandigheden sinds de vergunningverlening zijn gewijzigd, doordat:
 - a. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - b. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten die verband houden met de bedrijfsmatige activiteit of toestaat

- of gedooft dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed;
- c. er in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit strafbare feiten hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;
 - d. er aanwijzingen zijn dat in de uitoefening van de bedrijfsmatige activiteit personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
 - e. de exploitant de bedrijfsmatige activiteit heeft beëindigd of gewijzigd; of
 - f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is.
10. Als de bedrijfsmatige activiteit in strijd met de vergunning of het verbod wordt uitgeoefend of als een van de situaties bedoeld in het negende lid van toepassing is, kan de burgemeester, onverminderd het bepaalde in artikel 2:80 APV, een besluit nemen tot sluiting van het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.
11. De burgemeester brengt een afschrift van zijn besluit tot sluiting aan op of nabij de toegang van het voor het publiek openstaande gebouw of erf.
12. Eenieder is verplicht toe te laten dat het afschrift wordt aangebracht en aangebracht blijft, zolang de sluiting van kracht is.
13. Het is eenieder verboden een overeenkomstig het tiende lid gesloten gebouw of erf te betreden of daarin te verblijven.
14. De burgemeester kan de sluiting opheffen als later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
15. In afwijking van het derde lid geldt het verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit al een onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteit verricht, voor die bestaande activiteit op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of, als dat eerder is, met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering van een door hem aangevraagde of intrekking van een aan hem verleende vergunning.
16. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Hoofdstuk 3. Reguleren prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 3:1 Afbakening

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

Artikel 3:2 Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

1. advertentie: elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt;
2. leidinggevende: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf;
3. bevoegd bestuursorgaan: het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester;
4. escortbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van het bemiddelen tussen klant en prostituee;
5. exploitant: de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, voor zover van toepassing, de tot het vertegenwoordigen van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgeoefend;
6. klant: degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een prostitutiebedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten;
7. prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
8. prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
9. prostitutiebedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie;
10. raamprostitutiebedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie, waarbij het werven van klanten gebeurt door een prostituee die zichtbaar is vanuit een voor publiek toegankelijke plaats;

11. seksbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling;
12. seksinrichting: voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf;
13. werkruimte: als zelfstandig aan te merken onderdeel van een seksinrichting waarin de seksuele handelingen met een ander tegen betaling worden verricht.

Afdeling 2. Vergunning seksbedrijf

Artikel 3:3 Vergunning

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

Artikel 3:4 Concentratie seksinrichtingen

Het college kan delen van de gemeente aanwijzen waarbinnen voor het vestigen van een seksinrichting geen vergunning wordt verleend. Daarbij kan worden bepaald dat de aanwijzing slechts geldt voor seksinrichtingen van seksbedrijven van een nader aangewezen aard.

Artikel 3:5 Beperken aantal vergunningen

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

Artikel 3:6 Aanvraag

1. Een aanvraag om vergunning wordt ingediend door een door het bevoegde bestuursorgaan vastgesteld formulier.
2. Bij de aanvraag wordt vermeld voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en documenten overgelegd:
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
 - c. of in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag de exploitant een vergunning voor een seksbedrijf is geweigerd of een aan de exploitant verleende vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken;
 - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - e. het adres van een onder het seksbedrijf vallende seksinrichting;
 - f. het telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
 - g. een geldig identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht;
 - h. als van toepassing, de verblijfstitel van de exploitant;
 - i. een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen, verstrekt door de Belastingdienst;
 - j. bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimtes bestemd voor de uitoefening van het seksbedrijf;
 - k. als van toepassing, de locatie en kadastrale gegevens van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd, een situatieschets met noordpijl en schaalaaanduiding;
 - l. als van toepassing, de plattegrond van de seksinrichting waarvoor vergunning wordt aangevraagd, door middel van een tekening met een schaalaaanduiding;
 - m. als van toepassing, het aantal werkzame prostituees voor of bij het prostitutiebedrijf.
3. Als er een leidinggevende is aangesteld, is het tweede lid, onder a tot en met c, g en h, ook van toepassing op de leidinggevende.
4. Het bevoegde bestuursorgaan kan aanvullende gegevens of documenten opvragen.

Artikel 3:7 Weigeringsgronden

1. Een vergunning wordt geweigerd als:
 - a. de exploitant of de leidinggevende onder curatele staat;

- b. de exploitant of de leidinggevende onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel, of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is;
 - c. de exploitant of de leidinggevende de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt;
 - d. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - e. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften;
 - f. er aanwijzingen zijn dat voor of bij het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die, als het prostitutees betreft, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, als het overige personen betreft, nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of volgens de Vreemdelingenwet 2000;
 - g. de exploitant of de leidinggevende minder dan vijf jaar voorafgaand aan de dag dat de vergunning wordt aangevraagd, wegens een misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden;
 - h. de exploitant of de leidinggevende minder dan vijf jaar voorafgaand aan de dag dat de vergunning wordt aangevraagd, bij meer dan één rechterlijke uitspraak of strafbeschikking onherroepelijk veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke geldboete van € 500 of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
 - bepalingen, gesteld bij of volgens de Alcoholwet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen en hoofdstuk 3 van de deze verordening;
 - de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 416, 417, 417bis, 420bis tot en met 420quinquies, 426 en 429quater van het Wetboek van Strafrecht;
 - artikel 69 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
 - de artikelen 8 en 162, derde lid, en de artikelen 6 juncto 8 en 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
 - de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen; of
 - de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
 - i. een maximum als bedoeld in artikel 3:5 van deze verordening al is bereikt;
 - j. de voorgenomen uitoefening van het seksbedrijf strijd zal opleveren met het omgevingsplan of een bekendgemaakte ontwerpwijziging daarvan of een aanwijzing als bedoeld in artikel 3:4 van deze verordening.
2. Met een veroordeling als bedoeld in het eerste lid, onder g, wordt gelijkgesteld:
 - a. een bevel tot tenuitvoerlegging van een zodanige voorwaardelijke straf;
 - b. vrijwillig betalen van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid, onder a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan € 375 is.
 3. De periode van vijf jaar, bedoeld in het eerste lid, onder g en h, wordt bij het intrekken van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van het intrekken van deze vergunning.
 4. Voor het berekenen van de periode van vijf jaar, bedoeld in het eerste lid, onder g en h, telt de periode waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is ondergaan, niet mee.
 5. Een vergunning wordt ook geweigerd als:
 - a. voor een seksbedrijf waarvoor de vergunning op basis van artikel 3:9, eerste lid, onder a tot en met f, of tweede lid, onder a tot en met g, of in het geval, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur is ingetrokken, voor een periode van vijf jaar na het intrekken;
 - b. als niet is voldaan aan een bij of volgens artikel 3:6 gestelde eis over de aanvraag, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bevoegde bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen;
 - c. als de vergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een seksinrichting waarvoor eerder een vergunning is ingetrokken, of in die seksinrichting eerder zonder vergunning een prostitutiebedrijf is uitgeoefend;
 - d. als de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostitutees of klanten nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de seksinrichting waarvoor de vergunning is aangevraagd;
 - e. als het bedrijfsplan niet voldoet aan artikel 3:15, eerste en tweede lid;
 - f. als onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant de bij artikel 3:17 gestelde verplichtingen zal naleven;
 - g. als het escortbedrijf wordt gevestigd in een woonruimte waarvoor geen vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is verleend.

Artikel 3:8 Eisen vergunning

1. De vergunning vermeldt in ieder geval:
 - a. de naam van de exploitant;
 - b. de naam van de leidinggevende;
 - c. voor welke activiteit de vergunning is verleend;
 - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
 - e. het telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
 - f. als van toepassing, het adres van de onder dat seksbedrijf vallende seksinrichting waarvoor de vergunning ook is verleend;
 - g. de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden;
 - h. de geldigheidsduur van de vergunning;
 - i. het nummer van de vergunning.
2. De exploitant zorgt ervoor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning is verleend, en dat aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning voor die seksinrichting beschikt.
3. Het is verboden te handelen in strijd met het tweede lid.

Artikel 3:9 Intrekkingsgronden

1. De vergunning wordt ingetrokken als:
 - a. de verstrekte gegevens onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
 - b. de vergunning in strijd met een wettelijk voorschrift is gegeven;
 - c. is gehandeld in strijd met de artikelen 3:10, 3:13, lid 1 onder a, 3:14, tweede lid, 3:15 en 3:17, eerste lid of tweede lid, onderdeel b, onder 1;
 - d. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het geldig blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
 - e. zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 3:7, eerste lid, onder a tot en met h;
 - f. de vergunninghouder dat verzoekt;
 - g. de uitoefening van het seksbedrijf strijd oplevert met het omgevingsplan of een aanwijzing als bedoeld in artikel 3:4 van deze verordening.
2. De vergunning kan worden geschorst of ingetrokken als:
 - a. is gehandeld in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
 - b. gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten het beschermen van de belangen met het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij behoud van de vergunning;
 - c. een niet in de vergunning vermelde persoon exploitant of leidinggevende is geworden;
 - d. is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of volgens dit hoofdstuk gestelde bepalingen;
 - e. is gehandeld in strijd met de in het bedrijfsplan beschreven maatregelen;
 - f. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geldig blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de woon- en leefomgeving of de gezondheid van prostituees of klanten;
 - g. de exploitant of de leidinggevende het toezicht op het naleven van het in dit hoofdstuk bepaalde belemmert of bemoeilijkt;
 - h. er bij het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn die onherroepelijk zijn veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel;
 - i. gedurende ten minste zes maanden geen gebruik is gemaakt van de vergunning.

Artikel 3:10 Melden gewijzigde omstandigheden

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

Artikel 3:11 Verlengen vergunning

1. Op een aanvraag om het verlengen van een vergunning zijn de artikelen 3:3, 3:5, 3:6 tot en met 3:8 en 3:15, derde lid, van toepassing, met dien verstande dat actuele gegevens en bescheiden waarover het bevoegde bestuursorgaan al beschikking heeft niet nogmaals overgelegd moeten worden.

2. Als ten minste twaalf weken voorafgaand aan de vervalttermijn van de vergunning het verlengen van de vergunning is aangevraagd, blijft de vergunning geldig totdat op de aanvraag om het verlengen is besloten.

Afdeling 3. Uitoefenen seksbedrijf

Paragraaf 3.1 Regels voor alle seksbedrijven

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang

1. Het is de exploitant en de leidinggevende verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben of daarin klanten toe te laten of te laten verblijven tussen 00.00 uur en 08.00 uur, tenzij bij vergunning anders is bepaald.
2. Het is klanten van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden tijdens de tijd dat die inrichting gesloten moet zijn voor klanten.
3. Het is een prostituee verboden zich te bevinden in een seksinrichting tussen 00.30 uur en 07.30 uur, tenzij bij vergunning anders is bepaald.
4. Het is de exploitant en de leidinggevende verboden personen die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt toe te laten of te laten verblijven in een seksinrichting.

Artikel 3:13 Adverteren

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

Paragraaf 3.2 Regels voor alle prostitutiebedrijven en prostituees

Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees

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

Artikel 3:15 Bedrijfsplan

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

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

Artikel 3:16 Minimale verhuurperiode werkruimte (Gereserveerd)

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

- 1. De exploitant of de leidinggevende moet aanwezig zijn tijdens de uren dat het prostitutiebedrijf wordt uitgeoefend.
- 2. De exploitant van een prostitutiebedrijf moet zorgen dat:
 - a. de voor of bij het prostitutiebedrijf werkzame prostituees redelijkerwijs hun eigen werktijden kunnen bepalen;
 - b. er een deugdelijke bedrijfsadministratie wordt gevoerd waarin de actuele gegevens zijn opgenomen van;
 - de voor of bij het prostitutiebedrijf werkzame prostituees;
 - de verhuuradministratie;
 - van alle voor of bij het prostitutiebedrijf werkzame prostituees, de documentatie die als basis ligt aan het vormen van het oordeel over de mate van zelfredzaamheid, bedoeld in artikel 3:15, tweede lid, onder k;
 - de werkroosters van de leidinggevendenden;
 - c. de bedrijfsadministratie met inachtneming van de wettelijke termijnen wordt bewaard en altijd beschikbaar is voor toezichthouders;
 - d. medewerkers van de gemeentelijke gezondheidsdienst en van andere door de burgemeester of het college aangewezen instellingen worden toegelaten tot seksinrichtingen als ze voornemens zijn voorlichtings- en preventieactiviteiten uit te voeren of voorlichtingsmateriaal te verspreiden;
 - e. direct ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting bij de politie wordt gemeld;
 - f. direct aan het bevoegde bestuursorgaan wordt gemeld als één maand geen gebruik wordt gemaakt van de vergunning. In de melding moet de reden en de verwachte duur vermeld zijn.

3. Het is verboden te handelen in strijd met het eerste en tweede lid.
Paragraaf 3.3 Raam- en straatprostitutie

Artikel 3:18 Raamprostitutie

Het is een prostituee verboden:

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

Artikel 3:19 Straatprostitutie

1. Het is verboden op of aan de weg of op, aan of in een andere vanaf de weg zichtbare plaats, niet zijnde een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend, zich op te houden met het kenmerkende doel prostitutie of het verrichten van seksuele handelingen voor prostitutie.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen wegen gedurende de door het college vastgestelde tijden.

Artikel 3:20 Handhaven straatprostitutie

1. Met het oog op het naleven van het verbod, bedoeld in artikel 3:19, eerste lid, kan door een politieambtenaar of toezichthouder het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
2. Een politieambtenaar of toezichthouder kan een persoon die zich op een volgens artikel 3:19, tweede lid, aangewezen weg bevindt, in het belang van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, het voorkomen of beperken van overlast, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid van prostituees of klanten bevelen zich onmiddellijk in een door hem aangegeven richting te verwijderen.
3. Met het oog op de in het tweede lid genoemde belangen kan de burgemeester aan een persoon aan wie ten minste eenmaal een bevel als bedoeld in dat lid is gegeven een bevel geven zich gedurende ten hoogste drie maanden niet op te houden op volgens artikel 3:19, tweede lid, aangewezen wegen.
4. De burgemeester beperkt het in het derde lid bedoelde bevel, als hij dat voor de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene noodzakelijk oordeelt.

Afdeling 4. Overige bepalingen

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten

1. Het is een klant verboden seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie de klant weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostituee werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.
2. Het is verboden op of aan de weg of op, aan of in een andere voor publiek toegankelijke plaats gebruik te maken van de diensten van een prostituee.
3. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, geldt niet in een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend.

Artikel 3:22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

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

Hoofdstuk 4. Beschermen van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente

Afdeling 1. Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting

Artikel 4:1 Definities

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals dat besluit luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet;
- b. collectieve festiviteit: festiviteit die niet specifiek aan één of een klein aantal inrichtingen is verbonden;
- c. gevoelige gebouwen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1. van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- d. gevoelige terreinen: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1. van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- e. houder van een inrichting: degene die als eigenaar, leidinggevende of anderszins een inrichting drijft;
- f. incidentele festiviteit: festiviteit of activiteit die gebonden is aan één of een klein aantal inrichtingen;
- g. inrichting: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, met dien verstande dat de artikelen 4:2 tot en met 4:5 uitsluitend van toepassing zijn op inrichtingen type A of type B als bedoeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- h. niet versterkte muziek: muziek die niet elektronisch is versterkt.

Artikel 4:2 Aanwijzen collectieve festiviteiten

1. De geluidsnormen bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 4:5 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 voor sportbeoefening in de buitenlucht als bedoeld in artikel 3.148, eerste lid, van het 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. Het college maakt de aanwijzing ten minste vier weken voor het begin van een nieuw kalenderjaar bekend.
4. Als een collectieve festiviteit redelijkerwijs niet te voorzien was, kan het college een festiviteit als collectieve festiviteit als bedoeld in het eerste lid aanwijzen.
5. Het equivalente geluidsniveau LAeq veroorzaakt door de inrichting, is niet meer dan 70 dB(A) of 85 dB(C), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
6. De geluidsnorm, bedoeld in het vijfde lid, is inclusief niet versterkte muziek. De te meten waarden worden niet gecorrigeerd voor bedrijfsduurcorrectie en herkenbaar muziekgeluid.
7. Op de dagen, bedoeld in het eerste lid, wordt het ten gehore brengen van extra muziek hoger dan de geluidsnorm, 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 01.00 uur beëindigd.
8. De geluidsnorm, bedoeld in het vijfde lid, geldt voor het bebouwde gedeelte van de inrichting en niet voor de buitenruimte.(terras).

Artikel 4:3 Melden incidentele festiviteiten

1. Het is een inrichting toegestaan op maximaal 8 dagen of dagdelen per kalenderjaar incidentele festiviteiten te houden waarbij de geluidsnormen, 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, niet van toepassing zijn, mits de houder van de inrichting ten minste twee weken voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding heeft gedaan bij het college.
2. Het is een inrichting toegestaan om maximaal 8 dagen of dagdelen per kalenderjaar voor het vieren van incidentele festiviteiten de verlichting langer aan te houden voor sportactiviteiten waarbij artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet van toepassing is, mits de houder van de inrichting ten minste twee weken voor de aanvang van de festiviteit daarvan melding heeft gedaan bij het college.
3. Het college stelt een formulier vast voor het doen van de melding.
4. De melding is gedaan wanneer het formulier, volledig en naar waarheid ingevuld is en tijdig is ingeleverd op de plaats dat op het formulier is vermeld.
5. De melding wordt geacht te zijn gedaan wanneer het college op verzoek van de houder van een inrichting een incidentele festiviteit die redelijkerwijs niet te voorzien was, toestaat.
6. Een incidentele festiviteit als bedoeld in lid 1 van dit artikel die in het bebouwde gedeelte van de inrichting plaatsvindt, moet van zondagen tot en met donderdagen uiterlijk zijn beëindigd om 00.00 uur en op vrijdagen en zaterdagen uiterlijk zijn beëindigd om 01.00 uur.
7. Het equivalente geluidsniveau LAeq bij de in lid 6 van dit artikel bedoelde activiteit, veroorzaakt door de inrichting is niet meer dan 50 dB(A) of 63 dB(C), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
8. Bij het ten gehore brengen van muziekgeluid bij de in lid 6 van dit artikel bedoelde activiteit blijven ramen en deuren gesloten, alleen voor het doorlaten van personen of goederen.

9. Een incidentele festiviteit als bedoeld in lid 1 van dit artikel die in de buitenlucht plaatsvindt mag van maandagen tot en met zaterdagen niet voor 9.00 uur en op zondag niet voor 13.00 uur plaatsvinden en moet uiterlijk om 23.00 uur zijn beëindigd en op zondagen om 21.00 uur.
10. Het equivalente geluidsniveau LAeq bij de in lid 9 van dit artikel bedoelde activiteit, veroorzaakt in de buitenlucht, bedraagt niet meer dan 70 dB(A) en 83 dB(C), gemeten op de gevel van gevoelige gebouwen op een hoogte van 1,5 meter.
11. De geluidsnormen bedoeld in het zevende en het tiende lid van dit artikel, zijn inclusief onversterkte muziek exclusief 10 dB(A) toeslag vanwege muziekcorrectie. Ook wordt de bedrijfsduurcorrectie buiten beschouwing gelaten.

Artikel 4:4

(Vervallen)

Artikel 4:5 Niet versterkte muziek

1. Bij het ten gehore brengen van niet versterkte muziek als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder f, en vijfde lid, van het 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 van de Wet geluidhinder en verblijfsruimten als bedoeld in artikel 1.1, onder d, van het Besluit geluidhinder, zoals die wet en dat besluit luiden direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet;
 - d. bij het bepalen van de geluidsniveaus als vermeld in de tabel geen bedrijfsduurcorrectie wordt toegepast.

2. Tabel

	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
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)
LAmaz op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
LAmaz in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

3. Voor de duur van acht uur in de week is niet versterkte 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. Als versterkte elementen worden gecombineerd met onversterkte elementen, wordt het hele samenspel beschouwd als versterkte muziek en is dit artikel niet van toepassing.
5. Het eerste lid is niet van toepassing op collectieve en incidentele festiviteiten als bedoeld in de artikelen 4:2 en 4:3 van deze verordening.

Artikel 4:5a Traditioneel schieten

(Gereserveerd)

Artikel 4:5b Geluidhinder in de openlucht

1. Het is verboden buiten een inrichting in de openlucht een geluidsapparaat, toestel of machine in werking te hebben op een zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
3. Het college kan terreinen of wateren aanwijzen waar het verbod niet van toepassing is op het in werking hebben van bepaalde in de aanwijzing aangewezen categorieën van geluidsapparaten, toestellen of machines, voor zover wordt voldaan aan de door het college vast te stellen voorschriften ter voorkoming of beperking van geluidhinder.
4. De in het derde lid bedoelde voorschriften kunnen onder meer betrekking hebben op:
 - a. het maximale geluidsniveau;
 - b. de situering van geluidsbronnen;

- c. de frequentie en tijden van gebruik.
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien bij of volgens de Omgevingswet, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit of de provinciale omgevingsverordening.

Artikel 4:5c Geluidhinder door dieren

Degene die buiten een inrichting de zorg heeft voor een dier, voorkomt dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder veroorzaakt.

Artikel 4:5d Geluidhinder door motorvoertuigen en bromfietsen

Het is verboden buiten een inrichting zich met een motorvoertuig of een bromfiets zodanig te gedragen, dat daardoor voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder ontstaat.

Artikel 4:5e Geluidhinder door vrachtauto's

1. Het is verboden buiten een inrichting een vrachtauto als bedoeld in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 op zodanige wijze te laden of te lossen dat daardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

Artikel 4:5f Routing

1. Het is verboden buiten een inrichting met een vrachtauto als bedoeld in artikel 4:5d, waarvan het ledig gewicht vermeerderd met het laadvermogen meer is dan 3.500 kilogram of die met inbegrip van de lading een lengte heeft van meer dan zes meter of een hoogte van meer dan twee meter, tussen 23.00 en 07.00 uur op een andere dan door het college aangewezen weg te rijden.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

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 bij of volgens de Omgevingswet, de Zondagswet, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit of de provinciale omgevingsverordening.

Artikel 4:6a Mosquito

(Gereserveerd).

Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Artikel 4:6b 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 ook verstaan: herdenkingsballonnen, vuurballonnen, geluk lampionnen, Thaise wensballonnen, papierballonnen.
3. Onder een ballon wordt niet bedoeld een luchtvaartuig zo als bedoeld in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens.

Artikel 4:7 Straatvegen

Het is verboden op een door het college voor de werkzaamheden van de gemeentelijke reinigingsdienst aangewezen weggedeelte, een voertuig te parkeren of enig ander voorwerp te laten staan gedurende een daarbij aangeduide tijdsperiode.

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen

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

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

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

Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden

Artikel 4:10 Definities

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
 - a. houtopstand: een solitaire boom, een of meerstammig;
 - b. hakhout: een of meer bomen die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen;
 - c. kavel: een samenhangend stuk grond dat één bepaalde vorm van gebruik heeft en dat meestal is omgeven door een duidelijk herkenbare grens. Een kavel kan uit meerdere kadastrale percelen bestaan;
 - d. dunning: velling, welke uitsluitend als voorzorgsmaatregel ter bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand moet worden beschouwd;
 - e. cascowaarden: een kenmerkende structuur van lijnvormige landschapselementen behorend bij het landschapstype en opgenomen op de cascokaart.
2. In deze afdeling wordt onder vellen mede verstaan: kappen, rooien, met inbegrip van verplanten, alsmede het verrichten van handelingen die de dood of ernstige beschadiging van houtopstand ten gevolge kunnen hebben.
3. Als sprake is van de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 4:11 lid 3 sub f moeten de volgende gegevens aangeleverd worden om te voldoen aan het bepaalde in artikel 7.5 lid 2 sub d van de ministeriële regeling omgevingsrecht:
 - a. een bewijs van her plant voorzien van een instemmingsverklaring van de eigenaar van het perceel waarop de bomen her plant zijn en
 - b. een landschapsplan zoals bedoeld in de beleidsregel "de cascobenadering in Noordoost Twente".

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan houtopstanden te vellen of te doen vellen. Deze vergunning is maximaal 3 jaar geldig. Op deze vergunning is paragraaf 4.1.3.3 Awb van toepassing.
2. Geen vergunning is benodigd:
 - a. als de houtopstand een diameter heeft van minder dan 30 centimeter gemeten op 1,30 meter boven het maaiveld, of staat op een kavel die kleiner is dan 500 m², tenzij de bomen zijn geplant om te voldoen aan een her-plantplicht of als sprake is van cascowaarden. In dat geval is het vellen of doen vellen van houtopstanden in afwijking van het hiervoor bepaalde vergunningplichtig;
 - b. als de houtopstand is gelegen buiten de bebouwde komgrens op basis van de Omgevingswet tenzij sprake is van cascowaarden. In dat geval is het vellen of doen vellen van houtopstanden in afwijking van het hiervoor bepaalde vergunningplichtig;
 - c. voor wegbeplantingen en eenrijige beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen, tenzij deze zijn geknot;
 - d. voor vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;
 - e. voor fijnsparren niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
 - f. voor kweekgoed;
 - g. als er sprake is van dunning, naar oordeel van de gemeentelijke bomenconsulent.
3. De vergunning kan worden geweigerd dan wel onder voorschriften of beperkingen worden verleend in het belang van:
 - a. de natuur- en milieuwaarde van de houtopstand;
 - b. de landschappelijke waarde van de houtopstand;
 - c. de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpschoon;
 - d. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;
 - e. het in stand houden van het structuurgroen;
 - f. het in stand houden van cascowaarden.
4. Het eerste lid is niet van toepassing als de burgemeester toestemming verleent voor het vellen van een houtopstand voor een spoedeisend belang voor de openbare orde of als er een direct gevaar voor personen of goederen is.

Artikel 4:12 Her plantplicht of her plantvergoeding

1. Het bevoegd gezag kan een her-plantplicht of her-plantvergoeding opleggen onder nader te stellen voorschriften.
2. De her-plantplicht of her-plantvergoeding die opgelegd wordt is gebaseerd op de te kappen houtopstanden en wordt als volgt bepaald:

- a. De her-plantvergoeding is € 180,00 per boom;
- b. de her-plantplicht betreft her-plant van een houtopstand met een stamomtrek van ten minste 12-14 cm gemeten op 1,00 meter boven het maaiveld;
- c. In afwijking van het bepaalde onder a en b wordt de her-plantplicht als sprake is van casco-waarden als bedoeld in artikel 4:11 lid 3 sub f uitgewerkt in een landschapsplan. Dit plan dient opgesteld te worden conform het bepaalde in de beleidsregel "de cascobenadering in Noordoost Twente.

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 beëindiging van overlast dan wel voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, 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 van deze verordening of onderdelen daarvan, voor zover het plaatsen of aanwezig hebben daarvan plaats vindt voor verkoop of verhuur of 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 het aanwijzen nadere regels stellen.
3. Dit artikel is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien bij of volgens de Omgevingswet of de provinciale omgevingsverordening.

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 het verkeer in gevaar wordt gebracht of ernstige hinder ontstaat voor de omgeving.
2. Het verbod is niet van toepassing in gevallen waarin een omgevingsvergunning is verleend en het gevaar en de hinder zijn betrokken bij de afweging.

Artikel 4:16

(Vervallen)

Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen

Artikel 4:17 Definitie

In deze afdeling wordt onder kampeermiddel verstaan een niet-grondgebonden onderkomen of voertuig, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

1. Het is verboden voor recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het omgevingsplan is bestemd.
2. Het verbod geldt niet voor het plaatsen van kampeermiddelen voor eigen gebruik door de recht-hebbende op een terrein.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 van deze verordening kan de ontheffing worden geweigerd in het belang van de bescherming van:
 - a. natuur en landschap; of
 - b. een stadsgezicht.

Artikel 4:19 Aanwijzen kampeerplaatsen

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

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 ook 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 vijftientwintig 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 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen

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.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen

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

Artikel 5:5 Voertuigwrakken

1. Het is verboden een voertuig dat rij technisch in onvoldoende staat van onderhoud en ook in een kennelijk verwaarloosde toestand verkeert op de weg te parkeren.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien bij of volgens de Wet milieubeheer of het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
 - a. langer dan gedurende 3 achtereenvolgende dagen binnen de bebouwde kom op of aan de weg te plaatsen of te hebben;
 - 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 eerste lid is niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten voor een weg waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de provinciale omgevingsverordening.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen

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.

Artikel 5:8 Grote voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter of een breedte van meer dan 2,2 meter te parkeren op wegen binnen de bebouwde kom.
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 naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van beschikbare parkeer ruimte.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op campers, kampeerauto's, caravans en kampeerwagens, voor zover deze voertuigen niet langer dan 3 achtereenvolgende dagen op de weg worden geplaatst of gehouden.
4. Het tweede lid is ook niet van toepassing op werkdagen van maandag tot en met vrijdag tussen 08.00 en 18.00 uur.

Artikel 5:9 Uitzicht belemmerende voertuigen

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter of een breedte van meer dan 2,2 meter, op de weg te parkeren voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hen anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.
2. Het verbod is niet van toepassing gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor het uitvoeren van werkzaamheden waarvoor de aanwezigheid van het voertuig ter plaatse noodzakelijk is.

Artikel 5:10

(Vervallen)

Artikel 5:11 Aantasten groenvoorzieningen door voertuigen

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

Artikel 5:12 Overlast van (elektrische) fietsen of scooters of bromfietsen

1. Het is verboden op door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of beëindiging van overlast of ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen (elektrische) fietsen of scooters of bromfietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan.
2. Het is verboden op door het college aangewezen plaatsen (elektrische) fietsen of scooters of bromfietsen langer dan een door het college vastgestelde periode onafgebroken te laten staan.

Afdeling 2. Collecteren

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateur werving

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 ook verstaan het aanvaarden van geld of goederen bij het aanbieden van diensten of goederen, waartoe ook worden gerekend geschreven of gedrukte stukken, als daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
3. Het verbod geldt niet voor het inzamelen of werven dat wordt gehouden:
 - a. in besloten kring of;
 - b. door een instelling die is ingedeeld in het door het college vastgestelde collecte- en wervingsrooster, mits het inzamelen of werven volgens het 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 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

Afdeling 3. Venten

Artikel 5:14

(Vervallen)

Artikel 5:15

(Vervallen)

Artikel 5:16

(Vervallen)

Afdeling 4. Standplaatsen

Artikel 5:17 Definitie

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

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

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

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende

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

Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen

1. Artikel 5:18, eerste lid, is niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten voor een weg of waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de Omgevingswet of de provinciale omgevingsverordening.
2. De weigeringsgrond van artikel 5:18, derde lid, onder a, is niet van toepassing op bouwwerken.

Artikel 5:21

(Vervallen)

Afdeling 5. Snuffelmarkten

Artikel 5:22

(Vervallen)

Artikel 5:23

(Vervallen)

Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken

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

1. Het is 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 vooraf een melding aan het college.
3. De melding bevat in ieder geval naam, adres en contactgegevens van de melder, een beschrijving van de aard en omvang van het voorwerp en situatietekening.
4. Van de melding wordt kennisgegeven op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking.
5. Het verbod is niet van toepassing op beperkingengebied activiteiten met betrekking tot een waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of volgens de Omgevingswet, de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening of op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement of het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet.

Artikel 5:25

(Vervallen)

Artikel 5:26

(Vervallen)

Artikel 5:27

(Vervallen)

Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken

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

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen

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

Artikel 5:30

(Vervallen)

Artikel 5:31

(Vervallen)

Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden

Artikel 5:31a

(Vervallen)

Artikel 5:32 Crossterreinen

1. Het is verboden op enig terrein, geen weg zijnde, met een motorvoertuig of een bromfiets te crossen buiten wedstrijdverband, een wedstrijd dan wel ter voorbereiding van een wedstrijd, een trainings- of proefrit te houden of te doen houden dan wel daaraan deel te nemen, dan wel een motorvoertuig of een bromfiets met het kennelijke doel daartoe aanwezig te hebben.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen.
3. Het college kan nadere regels stellen voor het gebruik van deze terreinen in het belang van:
 - a. het voorkomen of beperken van overlast;
 - b. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en ter bescherming van andere milieuwaarden;
 - c. de veiligheid van de deelnemers van de in het eerste lid bedoelde wedstrijden en ritten of van het publiek.
4. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Omgevingswet, afdeling 3.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving, de Zondagswet of het Besluit geluidproductie sportmotoren.

Artikel 5:33 Beperken verkeer in natuurgebieden

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

Afdeling 8. Vuurverbod

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

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
2. Als 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 en fakkels;
 - b. sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, voor zover geen afvalstoffen worden verbrand;
 - c. vuur voor koken, bakken en braden.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 van deze verordening kan de ontheffing worden geweigerd:
 - a. ter bescherming van de flora en fauna en;
 - b. bij natuurbrandrisico "fase 2 extra alert"
5. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1° of 3°, van het Wetboek van Strafrecht of de provinciale omgevingsverordening.

Afdeling 9. As verstrooien

Artikel 5:35

(Gereserveerd)

Artikel 5:36 Verboden plaatsen

(Gereserveerd)

Artikel 5:37 Hinder of overlast

(Gereserveerd)

Hoofdstuk 6. Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen

Artikel 6:1 Sanctiebepaling

1. Overtreding van het bij of volgens de volgende artikelen bepaalde en de daarbij op basis van artikel 1:4 gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie:
 - 2:1 (Samenscholing en ongeregelde heden)
 - 2:10 (Voorwerpen of stoffen op de weg)
 - 2:11 (Aanleggen, beschadigen en veranderen weg)
 - 2:12 (Maken, veranderen van uitweg)
 - 2:16 (Openen straatkolken)
 - 2:18 (Rookverbod bossen en natuurterreinen)
 - 2:21 (Voorzieningen voor verkeer en verlichting)
 - 2:21a Verwijdering e.d. van voorzieningen en voor verkeer en verlichting)
 - 2:22 (Objecten onder hoogspanningslijnen)
 - 2:23a (Verboden slaapverblijf)
 - 2:25 (Evenement)
 - 2:25a (Nadere regels, organiseren van een evenement)
 - 2:26 (Ordeverstoring tijdens evenement)
 - 2:28 (Exploitatievergunning horecabedrijf)
 - 2:29 (Sluitingstijd)
 - 2:31 (Verboden gedragingen)
 - 2:32 (Handel binnen openbare inrichtingen)
 - 2:38 (Verschaffen gegevens nachtregister)
 - 2:39 (Speelgelegenheden)
 - 2:40c (Vergunning uitoefenen bedrijf)
 - 2:41 (Betreden gesloten woning)
 - 2:41a (Sluiten overlast gevende voor het publiek openstaande gebouwen)
 - 2:42 (Plakken en kladden)
 - 2:54 (Verbod gebruik openbare plaats als slaappleats)
 - 2:59 (Gevaarlijke honden)
 - 2:60 (Houden van hinderlijke of schadelijke dieren)
 - 2:65 (Bedelarij)
 - 2:73 (Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens jaarwisseling)
 - 2:73a (Gebruik van carbid tijdens jaarwisseling)
 - 2:74 (Drugshandel op straat)
 - 2:74a (Openlijk drugsgebruik)
 - 2:78 (Gebiedsontzeggingen Verblijfsverbod)
 - 2:79 (Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet)
 - 2:80 (Sluiten voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf)
 - 2:81
 - 3:3 (Vergunning seksbedrijf)
 - 3:6 (Aanvraag seksbedrijf)
 - 3:7 (Weigeringsgronden seksbedrijf)
 - 3:8 (Eisen vergunning seksbedrijf)
 - 3:9 (Intrekken vergunning)
 - 3:10 (Melden wijzigen omstandigheden)
 - 3:11 (Verlengen vergunning)
 - 3:12 (Sluitingstijden seksinrichting)
 - 3:19 (Straatprostitutie)
 - 4:6 (Overige geluidhinder)
 - 4:7 (Straatvegen)
 - 4:9 (Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten)
 - 4:13 (Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen e.d.)
 - 4:15 (Hinderlijke reclame)
 - 4:18 (Recreatief nachtverblijf buiten kampeertrein)
 - 5:2 (Voertuigen van autobedrijf e.d.)
 - 5:3 (Te koop aanbieden van voertuigen)
 - 5:4 (Defecte voertuigen)
 - 5:5 (Voertuigwrakken)
 - 5:6 (Kampeermiddelen en andere voertuigen)
 - 5:7 (Reclamevoertuigen)

- 5:8 (Grote voertuigen)
 - 5:9 (Uitzicht belemmerende voertuigen)
 - 5:10 (Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan)
 - 5:11 (Aantasten groenvoorzieningen door voertuigen)
 - 5:12 (Overlast van fietsen en bromfietsen)
 - 5:13 (Inzamelen van geld of goederen of leden- of donateur werven)
 - 5:18 (Standplaatsen)
 - 5:24 (Voorwerpen op, in of boven openbaar water)
 - 5:28 (Beschadigen van waterstaatswerken)
 - 5:29 (Reddingsmiddelen)
 - 5:33 (Beperken verkeer in natuurgebieden)
 - 5:34 (Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins te stoken)
2. Overtreding van het bij of volgens de volgende artikelen bepaalde en de daarbij op basis van artikel 1:4 gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie:
- 2:9 (Straatartiest)
 - 2:43 (Vervoer plakgereedschap)
 - 2:44 (Vervoer inbrekerswerktuigen)
 - 2:45 (Betreden plantsoenen e.d.)
 - 2:46 (Rijden over bermen e.d.)
 - 2:47 (Hinderlijk gedrag op of aan de weg)
 - 2:48 (Verboden drankgebruik)
 - 2:49 (Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen)
 - 2:50 (Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten)
 - 2:51 (Neerzetten van fietsen of bromfietsen)
 - 2:52 (Overlast van fiets of bromfiets op (waren) markt en kermisterrein e.d.)
 - 2:53 (Bespieden van personen)
 - 2:57 (Loslopende honden)
 - 2:58 (Verontreiniging door honden)
 - 4:8 (Natuurlijke behoefte doen)
3. In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of volgens de artikelen 2:10, 2:11 2:12, eerste lid en artikel 4:11, eerste lid van deze verordening, als sprake is van een omgevingsvergunningplichtige activiteit.
4. In geval van overtreding van de volgens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels kan het college een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste de geldboete, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 6:2 Toezichthouders

1. Met het toezicht op het naleven van het bij of volgens deze verordening bepaalde zijn belast:
 - a. handhavers Omgevingswet van het Domein Dienstverlening, team Veiligheid van de gemeente Oldenzaal;
 - b. de opsporingsambtenaren van de nationale politie,
2. Het college dan wel de burgemeester kan daarnaast andere personen met dit toezicht belasten.

Artikel 6:3 Binnentreden woningen

Zij die belast zijn met het toezicht op het naleven of het opsporen van een overtreding van de bij of volgens deze verordening gegeven voorschriften die strekken het handhaven 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 Intrekken oude verordening

De Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2022 (APV 2022) wordt ingetrokken.

Artikel 6:5 Overgangsbepaling

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

Artikel 6:6 Inwerkingtreden

Deze verordening treedt in werking op de dag na die waarop zij is bekendgemaakt.

Artikel 6:7 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2025 of als Apv2025.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 26 mei 2025

*de plaatsvervangend griffier,
R. Wolbert*

*de voorzitter,
P.G. Welman*

Toelichting

Algemeen

Vergunning, ontheffing of melding; schaarste

In de APV komen drie toestemmingsstelsels voor:

- a. een ontheffingsstelsel;
- b. een vergunningstelsel;
- c. 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. 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 haar rechtspraak rond meldingsstelsels aangepast. Beknopt samengevat komt de wijziging er op neer dat alleen een meldingsstelsel beheerst door algemene regels en waarbij niet is voorzien in enige reactie van het bestuursorgaan niet leidt tot een appellabel besluit. In andere gevallen leidt de weigering of acceptatie, dan wel het uitblijven of niet-tijdig reageren door het bestuursorgaan tot een appellabel besluit. Zie ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekkum) en ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:36 (Stein-Elsloo). De Afdeling volgt hiermee de conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven over meldingsstelsels (ABRvS 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116).

Zie over meldingenstelsels verder ook (onder meer) ABRvS 17-06-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1884, ABRvS 24-06-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1965, ABRvS 18-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309 en ABRvS 25-01-2017, ECLI:NL:RVS:2017:164.

Lex silencio positivo

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

Afdeling 4.1.3.3 van de Awb (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is van toepassing op vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen als bedoeld in de artikelen 2:9, 2:11, 5:6, 5:7, 5:8 en 5:13 en niet van toepassing op vergunningen en ontheffingen als bedoeld in de artikelen 2:1, 2:22, 2:25, 2:28, 2:29, 2:39, 2:40c, 2:45, 2:60, 2:72, 3:3, 4:6, 4:18, 5:2, 5:3, 5:11, 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, van de Wabo en geldt op basis van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet dat de lex silencio positivo van toepassing is op aanvragen om vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen. Daar waar toepasselijkheid van de lex silencio positivo uit de wet voortvloeit, wordt dit in de APV, de artikelen 2:10, 2:11, en 4:11 niet herhaald. Wel wordt in de artikelsgewijze toelichting opgemerkt dat de lex silencio positivo van toepassing is.

Daarnaast zijn er enkele bepalingen, de artikelen 2:25, 2:26, 2:29, 2:39 voor zover het gaat om activiteiten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, en de artikelen 2:72, 5:2, 5:3, en 5:18 waarin de toepasselijkheid van de lex silencio positivo uitdrukkelijk wordt uitgezonderd. Dit geldt voor gevallen waarin de lex silencio positivo op basis 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 al uit de wet voortvloeit, maar het 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 2:9 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 de wet de lex silencio positivo van toepassing en de artikelen 2:67, 5:6, 5:7, 5:8, en 5:13. 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 op basis van de wet van toepassing is en er geen 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. Op basis van artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb, geldt de lex silencio positivo alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Schaarse vergunningen

In gevallen waarin een activiteit beperkt is tot een aantal vergunninghouders, kan sprake zijn van schaarste. Voor vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, geldt dat deze vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. Zie HvJEU 01-10-2015, ECLI:EU:C:2015:641 (Trijber en Harmsen). Er moet een redelijke looptijd voor de vergunning bepaald worden, waartoe kan worden aangesloten bij de jurisprudentie over concessieverleningen. De looptijd moet worden afgestemd op de tijd die het de vergunninghouder kost om investeringen terug te verdienen. Ook gelden er bijzondere verdeelregels: er moet een passende mate van openbaarheid betracht worden bij het verdelen door potentiële gegadigden tijdig te informeren over de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraagtijdvak, de verdeelregels en de toewijzingscriteria, die objectief, duidelijk en niet discriminatoir moeten zijn.

Op basis van het gelijkheidsbeginsel, waaruit het beginsel van gelijke kansen voortvloeit, geldt dit ook voor andere schaarse vergunningen dan vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, zie ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (De Vries/Vlaardingen). Voor de looptijd van de vergunning bij schaarste zie verder artikel 1:7, tweede lid, en de toelichting daarbij. Meer informatie is te vinden in de VNG Handreiking voor gemeenten 'Schaarse vergunningen', van november 2018.

Als een activiteit onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt en het aantal vergunningen voor deze activiteit wordt beperkt, komt de vraag op of die beperking gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en daarnaast ook of die beperking evenredig is met die dwingende reden van algemeen belang. Zie hiervoor ABRvS 07-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520.

De Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2023 bevat regels over de fysieke leefomgeving en is aangepast met het oog op het inwerkingtreden van de Omgevingswet (hierna: Ow). De wettelijke grondslagen en formele verwijzingen zijn geactualiseerd, zodat vanaf januari 2023 doorgewerkt kan worden met deze verordening onder de Ow. Het betreft een juridisch-technische omzetting.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Definities

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

Bebouwde kom

De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is beperkt tot de bebouwde kom. Voor het begrip 'bebouwde kom' kan aangesloten worden bij de aanwijzing van Gedeputeerde Staten van de bebouwde kom volgens artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet. Nadeel is dat een dergelijke aanwijzing niet altijd actueel is. Ook is het mogelijk om de bebouwde kom aan te geven op een kaart die bij de verordening is gevoegd. Deze kaart maakt deel uit van de verordening en moet 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 basis van artikel 20a van de WVV 1994.

Beperkingengebied activiteit

De definitie van beperkingengebied activiteit is opgenomen in artikel 1:1, waarbij wordt verwezen naar de bijlage, onder A, bij de Ow. Dit begrip komt voor in diverse artikelen van de APV. Volgens genoemde bijlage is een beperkingengebied een bij of volgens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object. Een beperkingengebied activiteit is een activiteit binnen een beperkingengebied

In diverse artikelen van de APV staat dat een verbod niet van toepassing is op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de waterschap keur of de provinciale wegenverordening of het provinciaal wegenreglement. Dat wordt dan vervangen door de tekst dat het verbod niet van toepassing is op beperkingengebied activiteiten voor een weg of waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of krachtens de Ow, provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening.

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, zie artikel 2:11 en de omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden zie artikel 4:11. De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo, en de vergunning voor het vellen van houtopstanden in artikel 2.2, eerste lid, onder g, van de Wabo.

De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan. De ontheffing voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo. Zie verder de toelichting bij artikel 2:10.

De omgevingsvergunning wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders 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 ook 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 bedoeld ofwel het college, ofwel de burgemeester. De Wabo brengt hierin geen verandering.

Bouwwerk

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1.1, eerste lid, van de Bouwverordening van de gemeente Oldenzaal: "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 definitie verwijst naar de definitie van 'gebouw' in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet (artikel II, onderdeel V, Verzamelbesluit Omgevingswet, Stb. 2023, 298, resp. artikel I, onderdeel CW van de Verzamelwet Omgevingswet 20.., Stb. 2023, 376).

Handelsreclame

In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet, betreffende de vrijheid van meningsuiting, wordt handelsreclame, commerciële reclame, met zoveel woorden buiten de werking van dit artikel geplaatst.

Dit is van belang in verband met artikel 7, eerste lid, van de Grondwet dat zich volgens vaste jurisprudentie verzet tegen een vergunningstelsel voor het verspreiden van gedrukte stukken en dergelijke.

Aan een vergunningstelsel voor handelsreclame staat het grondwetsartikel niet in de weg. Onder het begrip 'reclame' moet worden verstaan: iedere vorm van het openbare aanprijzen van goederen en

diensten. Door dit te beperken tot 'handelsreclame' heeft de in het vierde lid geformuleerde uitzondering 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. Voorschriften voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich niet tegen een vergunningstelsel. HR 11-05-1982, NJ 1983, 68. Onder een 'commercieel belang dienen' moet mede worden begrepen: dienstig te zijn tot koop en verkoop.

Openbaar water

Een 'openbaar water' in de zin van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek (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 Wet openbare manifestaties (Wom).

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

Ten eerste moet de plaats open staan voor het publiek. Dat wil volgens de Memorie van Toelichting (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 verloop, of de heffing van een toegangsprijs voor het betreden van de plaats".

Op basis hiervan zijn bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken geen 'openbare plaatsen'. Ook de hal van het stadhuis 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 volgens een besluit of volgens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats volgens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft", aldus de MvT (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16).

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

Parkeren

De definitie van 'parkeren' haakt aan bij de definitie van in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Dit artikel onderdeel 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 activiteiten die door de bepalingen niet worden bestreken. Evenmin zullen deze bepalingen van toepassing kunnen zijn voor voertuigen die bij een garagebedrijf stilstaan om benzine te tanken; in dit geval is er geen sprake van parkeren.

Rechthebbende

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

Voertuig

De definitie van 'voertuig' haakt aan bij de definitie van in artikel 1 van het RVV 1990. 'Voertuigen' in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, 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 van in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994). Concreet gaat het om alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen

of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. Hiertoe behoren ook trottoirs, voetpaden, voetgangersgebieden, rijwielpaden en parkeerplaatsen of -terreinen. Uit de definitie van 'openbare plaats' blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt.

Jurisprudentie

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

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

Op of aan de weg

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

Artikel 1:2 Beslistermijn

Eerste en tweede lid

Het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Awb is dat in het wettelijk voorschrift de termijn aangegeven wordt waarbinnen de beschikking gegeven moet worden. Zo kan worden nagegaan wat voor iedere situatie een goede beslistermijn is. De VNG heeft een beslistermijn van acht weken als voorbeeld opgenomen (eerste lid). Dit is gelijk aan de maximale redelijke termijn die bij gebreke van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb wordt gesteld. Uiteraard kan gekozen worden 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 meer tijd. Het verlengen van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Ook deze termijn is in de APV op acht weken gesteld (tweede lid). Ook hier geldt dat een andere termijn kan worden vastgesteld. Uitgangspunt blijft altijd dat die termijn redelijk moet zijn.

Artikel 4:14 van de Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit, als de aanvrager meent dat het verlengen niet redelijk is, kan hij daartegen op basis van artikel 6:2, onder b, van de Awb in bezwaar en beroep gaan. Artikel 4:14 van de Awb schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is geen besluit. Zie hierover Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, p. 10 (MvT Wet dwangsom en beroep). Daar wordt gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan (is) dat het in gebreke is'.

Dienstenrichtlijn

Op vergunningprocedures voor wat betreft diensten is artikel 13 van de Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De acht wekentermijn van artikel 1:2 van deze verordening voldoet daaraan. Artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt ook dat de beslistermijn eenmaal door het bevoegde gezag mag worden verlengd, als dit gerechtvaardigd wordt door de complexiteit van het onderwerp. Dit houdt in dat voor het verlengen een goede motivatie is vereist met het gebruikmaken van dit criterium. De aanvrager moet in kennis worden gesteld, dat de beslissing niet binnen acht (8) weken genomen wordt. In de kennisgeving moet de reden, motivatie en termijn waar binnen besluit wordt genomen, worden opgenomen.

Derde lid

In het derde lid is opgenomen dat dit artikel niet van toepassing is op een omgevingsvergunning. Voor vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn, geeft de Ow een uitputtende regeling voor de in deze artikelen geregelde onderwerpen: over de beslistermijnen in de paragrafen 16.5.2 en 16.5.3 van de Ow, over het nakomen van de voorschriften in artikel 5.5 van de Ow (eventueel in samenhang met artikel 22.8 van de Ow en artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit), voor wie de omgevingsver-

gunning geldt in artikel 5.37 van de Ow en over intrekking of wijziging van een omgevingsvergunning in paragraaf 5.1.5 van de Ow.

Artikel 1:3 (Vervallen)

Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen

In literatuur en jurisprudentie is men het erover eens dat de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften in beginsel aanwezig is in die gevallen waarin het al dan niet verlenen van die vergunning of ontheffing ter vrije beslissing staat van het bevoegde bestuursorgaan. Het verdient uit oogpunt van duidelijkheid aanbeveling deze bevoegdheid uitdrukkelijk vast te leggen. Daarbij moet ook worden aangegeven dat die voorschriften uitsluitend mogen strekken ter bescherming van de belangen in verband waarmee het vereiste van vergunning of ontheffing is gesteld. Het niet-nakomen van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn, kan basis zijn voor het intrekken van de vergunning of ontheffing dan wel voor het toepassen van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 van deze verordening is deze bevoegdheid vastgelegd.

Tweede lid

De vraag of bij het niet-nakomen van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord. Wanneer bij het maken van een vergunning- of ontheffingsplicht de formulering wordt gebruikt "het is verboden om ... te doen zonder vergunning/ontheffing van ... of in afwijking daarvan", dan is een bepaling als in het tweede lid niet nodig. Het handelen in strijd met een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift is verboden en levert 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 van deze verordening.

In het derde lid is opgenomen dat dit artikel niet van toepassing is op een omgevingsvergunning. Voor vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn, geeft de Ow een uitputtende regeling voor de in deze artikelen geregelde onderwerpen: over de beslistermijnen in de paragrafen 16.5.2 en 16.5.3 van de Ow, over het nakomen van de voorschriften in artikel 5.5 van de Ow (eventueel in samenhang met artikel 22.8 van de Ow en artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit), voor wie de omgevingsvergunning geldt in artikel 5.37 van de Ow en over intrekking of wijziging van een omgevingsvergunning in paragraaf 5.1.5 van de Ow.

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, Inzamelen van geld of goederen of leden- of donateur werving, 5:18, en Standplaatsvergunning en weigeringsgronden. Handelen in strijd met zo'n vergunning of ontheffing levert strijd op met artikel 1:4, tweede lid, 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 het bevoegde gezag hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn:

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

Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, moeten hieraan voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan het commentaar onder artikel 1:8 van deze verordening. Op basis van artikel 10, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt de vergunning verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorschriften is voldaan.

Sanctiebepaling

In de algemene sanctiebepaling die is opgenomen in artikel 6:1 van deze verordening, wordt het overtreden van het bij of volgens 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 niet overdraagbaar, tenzij de regeling dat

uitdrukkelijk bepaalt. Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet (Aw). 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 overtreft. Het zou onredelijk zijn als een standplaatsvergunning 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 (2) weken schriftelijk moet melden dat hij zijn vergunning heeft overgedragen, met het vermelden van de naam en het adres van de nieuwe houder van de vergunning of ontheffing.

ABRvS 13-03-2019, ECLI:NL:RVS:2019:774. Aan de orde was een wijziging van de tenaamstelling van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen. De reden voor de wijziging van de tenaamstelling was een rechtsvormwijziging van de vergunninghouder(s). De rechtsvormwijziging brengt volgens de Afdeling niet mee dat er sprake is van overdracht van de vergunning. Wel oordeelt de Afdeling dat de wijziging van de tenaamstelling een 'aanzienlijke wijziging' van de vergunning is, die tevens heeft geleid tot een aanpassing van de vergunningvoorschriften. Aangezien het gaat om een één vergunningstelsel 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.

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 volgens deze verordening anders is bepaald. Volgens artikel 1:11, aanhef en onder e, van de APV kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd als de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt.

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

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter. Het hangt van de omstandigheden af of tot het intrekken of tot het wijzigen wordt overgegaan. Zo zal het niet nakomen van alle vergunningsvoorschriften leiden tot het intrekken van de vergunning. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken de bevoegdheid tot het wijzigen en het intrekken. Onder d wordt de grondslag geboden om een vergunning in te trekken als die langere tijd niet is gebruikt, bijvoorbeeld bij het innemen van een standplaats. Als het bevoegde gezag overweegt om de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, moet het de belanghebbenden in de gelegenheid stellen hun zienswijzen naar voren te brengen. Zie artikel 4:8 van de Awb.

Jurisprudentie

ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. De burgemeester was in het onderhavige geval bevoegd de vergunning in te trekken. Het intrekken 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 voor onbepaalde tijd geldt. Dit vloeit voort uit artikel 11 van de Dienstenrichtlijn, dat stelt dat vergunningen geen beperkte geldingsduur mogen hebben, tenzij:

1. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorschriften: er is dan formeel sprake van een beperkte geldigheidsduur, maar het verlengen vindt van rechtswege plaats;
2. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang;

3. wanneer het aantal vergunningen 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;
4. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang: als een vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend, moet beargumenteerd worden waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan. Sommige vergunningen lenen zich naar hun aard alleen voor het verlenen voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

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

- a. openbare orde;
- b. openbare veiligheid;
- c. staatsveiligheid;
- d. volksgezondheid;
- e. het handhaven van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel;
- f. het beschermen van consumenten, afnemers van diensten en werknemers;
- g. eerlijkheid van handelstransacties;
- h. het bestrijden van fraude;
- i. het beschermen van het milieu en het stedelijk milieu;
- j. diergezondheid;
- k. intellectuele eigendom;
- l. behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; en
- m. doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid"

Zie ook de weigeringsgronden die in de toelichting op artikel 1:8 van deze verordening worden genoemd.

Artikel 1:6 bepaalt dat bij gewijzigde omstandigheden de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Het ligt daarom in de rede dat een vergunning voor onbepaalde tijd blijft gelden als de omstandigheden niet wijzigen. Pas bij gewijzigde omstandigheden moet de vergunning opnieuw worden beoordeeld. 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 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, blijkt dat schaarse vergunningen zich naar hun aard niet lenen voor het verlenen voor onbepaalde tijd omdat dat zich niet met het formele gelijkheidsbeginsel, waarin een beginsel van gelijke kansen besloten ligt. Het voor onbepaalde tijd verlenen van schaarse vergunningen, meer aanvragers dan beschikbare vergunningen, kan 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 het verlenen 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 behalve met 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 genoemd, worden die in het artikel genoemd.

Dienstenrichtlijn

In theorie bestaan er drie verschillende regimes voor: de immigrant, 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, immigrant, tijdelijke grensoverschrijders en Nederlandse

dienstverleners. Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen. Alleen in het geval van prostitutie is daarop een uitzondering gemaakt. Zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen', van deze verordening

Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, ook de gronden om een vergunning te weigeren zijn voor de drie categorieën aanvragers dezelfde. Daarom zijn de weigeringsgronden algemeen geformuleerd zodat ze gelden voor interne én internationale verhoudingen. Er is aangesloten bij het lichtste regime van de Dienstenrichtlijn, zie artikel 16:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid; en
- d. het milieu.

Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer 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 het toetsen van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over 'overlast'. Het milieubegrip omvat alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving of het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder en overlast veroorzaakt door stof en afval. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt onder het beschermen van het milieu of zelfs gezondheid.

- **Verkeersveiligheid:**

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

- **Veiligheid van personen en gezondheid:**

Deze gronden waarop een evenementenvergunning kan worden geweigerd, bijvoorbeeld bij het uitbreken van een pandemie, zoals MERS-virus, SARS-virus, coronavirus (COVID-19), mond-en-klauwzeer, (gezondheid), kunnen als een belang van volksgezondheid worden aangemerkt. Zie ook de artikelen 47 en 47a van de Wet publieke gezondheid.

- **Zedelijkheid:**

Het begrip zedelijkheid valt onder het begrip 'openbare orde', zoals dit wordt uitgelegd in overweging 41 bij de Dienstenrichtlijn. Te denken valt aan het beschermen van de menselijke waardigheid of in het geval van dieren mishandeling. Bijvoorbeeld gansslaan, palingtrekken of zwijntje tikken. Het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een zedelijkheidsaspect hebben. Over het belang van dierenwelzijn als aparte weigeringsgrond heeft de Afdeling beslist dat deze in strijd is met hogere regelgeving. Met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in samenhang met de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften is beoogd het dierenwelzijn uitputtend te regelen (ABRvS 26-08-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075).

- **Voorzieningenniveau bij standplaatsen:**

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente voor de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren.

Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hoewel het concurrentiebelang maakt dat een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt en dit belang vrijwel altijd een rol speelt bij de beslissing om een zaak aan te spannen, is het reguleren van concurrentie geen belang van de overheid (ABRvS 26-03-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1101, r.o. 7.4).

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

De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsvergunningen waar diensten worden verleend niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Het blijft wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren bij een standplaats voor het verkopen van goederen. Zie artikel 5:18, derde lid, onder b. Daarop is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing. Op basis 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 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) moet bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats vinden voor het verlenen van een vergunning. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op basis van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatige verblijf blijkt. Artikel 8.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft op basis van artikel 8 van de Vw 2000 geen aanspraak kan maken op het verlenen van vergunningen en ontheffingen door het bevoegd gezag, voor zover die betrekking hebben op standplaatsen, (waren)markten, collecteren, evenementen of beroepsmatige en bedrijfsmatige activiteiten.

Tweede lid

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor het afhandelen van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor dat deze 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 niet zinvol, voor zowel de gemeente als de aanvrager, om te beginnen met een inhoudelijk toets 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 datum van de activiteit waarvoor de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft.

Een vergunning of ontheffing kan in dergelijke gevallen niet (tijdig) verleend worden. Zie artikel 3:2 van de Awb. Het (snelle) weigeren schept (snel) duidelijkheid voor de aanvrager en voorkomt een onnodige inspanning van het bevoegde gezag.

Het tweede lid biedt een weigeringsgrondslag voor dergelijke gevallen, voor zover de betreffende aanvraag is ingediend minder dan acht 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 het scheiden en het reguleren van het gebruik.

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregelheden

Eerste lid

Het begrip 'samenscholing' is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht: "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 samenscholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie." Zie hierover ook de opgenomen jurisprudentie.

Tweede lid

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

Het overtreden van een bevel wordt strafbaar gesteld door artikel 2:1, tweede lid en artikel 6:1 van deze verordening. Ook in het proces-verbaal en in de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op basis van het overtreden van artikel 2:1 en artikel 6:1.

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

Vijfde lid

Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenscholing het karakter heeft van een betoging, vergadering of godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomst. Op basis van de Wet openbare Manifestatie moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. Dit lid voorziet hierin.

Jurisprudentie

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

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

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

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

Hof Arnhem 16-11-2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO4382. Aan verdachte is onder 2 ten laste gelegd dat hij opzettelijk een bevel of vordering krachtens artikel 2.3.1.7. en/of 2.1.1.1. van de APV, in elk geval krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid, van het WvSr beschreven misdrijf vereist een krachtens wettelijk voorschrift gedane vordering. Een dergelijk voorschrift moet uitdrukkelijk inhouden dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van een vordering. Het hof overweegt dat de artikelen 2.3.1.7. en 2.1.1.1. van de APV niet uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid bevatten. Derhalve zijn deze artikelen geen 'wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 184, eerste lid, van het WvSr. Voorts kan ook artikel 2 van de Politiewet 1993 niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven, waaraan op straffe van overtreding van artikel 184 van het WvSr moet worden voldaan. Zie ook: Hof 's-Hertogenbosch 30-06-2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM9992.

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

ABRvS 19-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940. Op grond van artikel 2:1, eerste lid, van de APV heeft de burgemeester bij besluit gelast om niet meer op een openbare plaats in de gemeente door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot 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 2:2

(Vervallen)

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

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

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

Volgens artikel 2 van de Wom kunnen de bevoegdheden tot het beperken 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 de gemeenteraad en burgemeester toekent. Zie Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 5-6:

1. 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 voor de termijn waarbinnen moet worden beslist. Zie verder de toelichting onder 'Kennisgevingstermijn';
2. de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen;
3. de bevoegdheid in het uiterste geval de betreffende activiteit te beëindigen.

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

Uit de artikelen 3 en 4 van de Wom volgt dat de gemeenteraad 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, op basis van artikel 3, derde lid, van de Wom een eenmalige kennisgeving voldoende. De gemeenteraad heeft twee mogelijkheden: of deze bijeenkomsten ongeregeld laten of een eenmalige kennisgeving voorschrijven.

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

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

De meeste APV 's kennen een kennisgevingeis voor betogingen. De overige activiteiten zijn ongeregeerd gebleven. Artikel 2:3 heeft betrekking op betogingen.

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):

1. het aanwijzen van de gronden waarop het beperken van de onderhavige grondrechten door gemeentelijke organen is toegestaan. Er moet sprake zijn van één van de doelcriteria van artikel 2 of artikel 8 van de Wom;
2. een verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen die tijdens eerder genoemde activiteiten worden gedaan. Zie de artikelen 3, vierde lid, 4, derde lid, en 5, derde lid van de Wom;
3. het beschermen van het functioneren van buitenlandse vertegenwoordigingen en bepaalde andere instellingen die een bijzondere volkenrechtelijke bescherming genieten, voor zover deze bescherming verder moet reiken dan 'het bestrijden of het voorkomen van wanordelijkheden' Zie artikel 9 van de Wom;
4. het strafbaar stellen van overtreding van een aantal bij de Wom gegeven normen, zie artikel 11 van de Wom en het strafbaar stellen van het verhinderen en het verstoren van geoorloofde openbare manifestaties. Zie de wijziging van de artikelen 143 tot en met 146 van het WvSr, onder artikel 11 van de Wom;
5. het beschermen van de zondagsrust, deze bescherming moet verder reiken dan 'het bestrijden of het voorkomen van wanordelijkheden'. Zie wijziging van de artikelen 3, 5, 5a en 8 van de Zondagswet, onder artikel III van de Wom.

Betoging

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

- a. een aantal personen openlijk en in groepsverband optreedt, al dan niet in beweging, en
- b. 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. Zie Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 3, p. 8). Er worden drie eisen gesteld:

1. meningsuiting (openbaren van gedachten en gevoelens);
2. openbaarheid en;
3. groepsverband.

Het gezamenlijk optreden moet ook gericht zijn op het uitdragen van een mening. Het aspect van de meningsuiting moet centraal staan, want anders kan er sprake zijn van een samenkomst of evenement zie ABRvS 27-08-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174 (Occupy Den Haag I. Het uitoefenen van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning dan bij evenementen als een risicowedstrijd van een voetbalclub. Het gaat hier om het waarborgen van het uitoefenen van een grondrecht Zie Vz. Rb. Rotterdam 24-01-2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502.

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

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

Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming, zie HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:665. Als onder het mom van een betoging activiteiten worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde, moet de vraag worden beoordeeld of er nog wel sprake is van een betoging in de zin van het grondwettelijk erkende recht, zie Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 95-96.

Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 van de Grondwet heeft de regering er op gewezen dat de door haar gegeven karakterisering van het begrip 'betoging' meebrengt dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 9 van de Grondwet zijn. In de praktijk blijkt het soms lastig om te onderscheiden wanneer sprake is van een betoging en wanneer niet (meer). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, zie 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 zie ABRvS 21-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521 (Buitenkerk) en ABRvS 23-03-2015, ECLI:NL:RVS:2015:923 (Occupy Amsterdam)). Deelnemers moeten wel verband met uiting aantonen en blijven actievoeren. De burgemeester kan beperkingen aan tentenkampen opleggen over bijvoorbeeld tijd, omvang, verwarming, maximaal aantal deelnemers tijdens nacht, zie ABRvS 30-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2348. Er moet een band zijn tussen de boodschap en vorm van een betoging.

Een optocht die niet primair het karakter heeft van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten en bloemencorso's, is geen manifestatie in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wom, zie Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8. Zo'n optocht kan, als die opiniërende elementen bevat, wel onder de bescherming van artikel 7, derde lid, van de Grondwet vallen. Het doel van de optocht kan de burgemeester geen grond opleveren voor het weigeren van de vergunning, zie Wnd. 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, zie Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8. Individuele uitingsvormen zijn buiten de regeling gebleven. Zowel artikel 6 als artikel 9 van de Grondwet maken het mogelijk deze onder de Wom te brengen, maar de wetgever vindt dat niet nodig en niet wenselijk. Overigens vallen individuele uitingen wel onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Het eerste lid van artikel 7 van de Grondwet verbiedt een voorafgaand verlot voor schriftelijke uitingen, ook als die uitingen godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn. Het derde lid van artikel 7 van de Grondwet verbiedt voorafgaand verlot voor de inhoud voor het mondeling openbaren van gedachten of gevoelens, bijvoorbeeld tijdens een 'eenmansprotest'. Dat wil zeggen dat een 'eenmansprotest' 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 worden beperkt. 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 het beperken van het recht tot betoging moet zijn gelegen in zwaarwegende omstandigheden. Zie Vz. ARRS 27-05-1982, AB 1983, 62 (idem demonstratieverbod Afcent, Wnd. Vz. ARRS, 30-05-1983, AB 1984, 85). Een betoging mag slechts in dwingende situaties preventief worden verboden. Zie Pres. Rb. Maastricht 22-03-2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754.

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

Betogers hebben recht op bescherming tegen tegenbetogers en andere derden. Als er moet worden gevreesd voor ernstige wanordelijkheden die tot bestuurlijke overmacht leiden, 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 vreedzaam verloopt, binnen gezichts- en gehoorafstand van de eerste betoging moet worden toegestaan.

Klokgelui en oproepen tot gebed

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

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

Gemeentelijke regels die klokgelui en oproepen tot gebed geluidsoverlast beperken zijn geen medebewind, maar autonome bepalingen. Artikel 10 van de Wom vertoont een zekere overlap met artikel 4:6 van deze verordening (Overige geluidhinder). Zie de toelichting bij artikel 4:6.

Bevoegdheden burgemeester

Los van zijn bevoegdheden volgens de Wom, blijft de burgemeester bevoegd tot optreden volgens de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. De MvT bij de Wom geeft dit aan en de minister belicht tijdens

de Kamerbehandeling deze bevoegdheid nadrukkelijk. Deze twee artikelen zijn beperkt toepasbaar. Er mag gebruik gemaakt worden van deze artikelen, wanneer er sprake is van ernstige vrees voor het verstoren van de openbare orde of als er daadwerkelijk sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde. In die gevallen kan de burgemeester volgens artikel 175 van de Gemeentewet de nodige bevelen of volgens artikel 176 van de Gemeentewet een noodverordening uitvaardigen.

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

Bij betogingen waarbij ernstige vrees voor het verstoren van de openbare orde bestaat of het verstoren daadwerkelijk plaatsvindt, kan de burgemeester bevelen, zoals bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet of de noodverordening zoals bedoeld in artikel 176 van de Gemeentewet geven. Dit kan in het uiterste geval een verbod tot het houden van een betoging inhouden. De burgemeester heeft in de noodsituaties, bedoeld in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet, de bevoegdheid om grondrecht beperkende bevelen te geven voor het beschermen van de gezondheid, in het belang van het verkeer of het bestrijden of het voorkomen van wanordelijkheden.

Termijn melden

De Wom laat de gemeenteraad vrij in het stellen van regels over het tijdstip waarop het melden voor het houden van een manifestatie moet worden gedaan. De wetgever gaat er volgens de parlementaire geschiedenis van uit dat de gemeenteraad de termijn zo kort mogelijk houdt. 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 termijn van 48 uren. Ook internationaalrechtelijke organisaties bevelen aan een niet te lange termijn te hanteren. Een termijn van 48 uren wordt genoemd als een redelijke termijn. Langere termijnen hebben vanuit het perspectief van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid niet de voorkeur. In Oldenzaal wordt op basis van artikel 2:3, lid 1 van deze verordening een termijn van 48 uren gehanteerd.

Vierde lid

Artikel 145 van de Gemeentewet bepaalt dat de Algemene Termijnenwet van toepassing is op termijnen in gemeentelijke verordeningen, tenzij in de verordening anders is bepaald. Het vierde lid bevat een 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 over enige uren voor het beoordelen en besluitvorming te beschikken.

Vijfde lid

Het vasthouden aan de kennisgevingstermijn verhoudt zich slecht tot de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld bij spontane manifestaties, afwijken van de kennisgevingstermijn. Wat betreft het in rekening brengen van legeskosten voor het bewijs van ontvangst van een betoging heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich in een brief van 17 januari 2017, zie Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2 aan de Tweede Kamer op het standpunt gesteld dat het in rekening brengen van legeskosten kan worden gezien als een beperking van grondwettelijke vrijheden. Een wettelijk verbod op het in rekening brengen van leges voor het houden van een manifestatie is volgens de minister niet nodig, omdat dit al verboden zou zijn op basis van artikel 229 van de Gemeentewet.

Beëindigen demonstratie

Kan een vreedzame demonstratie worden beëindigd, enkel en alleen omdat die niet is aangemeld? Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde in haar arrest van 17-07-2007 Zie 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 niets illegaals aan de hand is en de demonstratie geen bedreiging vormt voor de openbare orde, zou het beëindigen van de demonstratie alleen omdat de melding ontbreekt, een disproportionele beperking van het grondrecht om te demonstreren zijn. Zie ook EHRM 20-02-2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704 (Nosov/Rusland). Verder is het laten horen van tegengedruide geluiden toegestaan zie Rb. Den Haag 21-12-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15812 (anti-Pegida). Het is belangrijk dat contactpersonen worden aangesteld tijdens demonstraties Zie EHRM 05-01-2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812 (Frumkin/Rusland).

De Nationale ombudsman sluit zich daarbij aan: bij het beëindigen van een demonstratie moet in zijn visie worden afgewogen of dat in het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of het voorkomen van wanordelijkheden noodzakelijk is. Dat is 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 het voorkomen van wanordelijkheden dat noodzakelijk maken. Artikel 2:3, lid 5 van deze APV geeft 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 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 moet de feitelijke beslissing nemen.

Artikel 2:4
(Vervallen)

Artikel 2:5
(Vervallen)

Artikel 2:6 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen
(Vervallen)

Daklozenkrant

De verkoop van daklozenkranten is geen venten en geen collecteren. Op basis van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verboden worden aan een vergunning. 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. Niet iedereen mag een straatkrant verkopen. De verkopers moeten in het bezit zijn van een identiteitsbewijs van de koepelorganisatie waarmee ze aantonen dat ze officiële straatkantverkopers zijn.

Artikel 2:7
(Vervallen)

Artikel 2:8
(Vervallen)

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, van de Grondwet. Het begrip ‘openbaren van gedachten of gevoelens’ moet volgens de jurisprudentie en de toelichting op artikel 7 van de 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 van de Grondwet beschermd, zie KB 5 juni 1986, Stb. 337 t/m 342, KB 29 mei 1987, Stb. 365, AB 1988, 15. Artikel 7, derde lid, van de Grondwet laat door zijn formulering, niemand heeft voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud, een verbod toe voor andere aspecten van de uiting dan de inhoud, zoals bijvoorbeeld het verspreiden. Het is bij deze activiteiten moeilijk te scheiden tussen inhoud en het verspreiden. Het verbieden van een optreden van een straatartiest op een bepaalde plaats houdt in veel gevallen in dat de inhoud van het optreden niet kan worden geuit. Dat betekent dat voor de beperkingsgronden van het in artikel 7, derde lid, van de Grondwet opgenomen grondrecht, het best kan worden gekozen voor de beperkingsgronden die bij artikel 7, eerste lid, van de Grondwet zijn toegelaten. De bevoegdheid van de burgemeester berust op artikel 174 van de Gemeentewet.

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

Aan de ontheffing van het verbod moet 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. van de Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

Jurisprudentie

Vz. ARRS 01-10-1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3538. Het weigeren van een ontheffing door het verstoren van de openbare orde moet reëel zijn en voldoende onderbouwd zijn.

ABRvS 03-09-1997, 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, van de 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 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) geeft uitdrukkelijk de bevoegdheid tot het maken van aanvullende gemeentelijke verordeningen over het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor deze verordeningen niet in strijd zijn met het bepaalde in deze wet of volgens de op dit punt vergelijkbare oude Wegenverkeerswet, zoals bij het RVV; aldus HR 16-12-1975, NJ 1976, 204. Volgens de wegenverkeerswetgeving kan tot het vaststellen van verkeersmaatregelen worden overgegaan in het belang van de vrijheid van het verkeer of de veiligheid op de weg, of in het belang van de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg.

Jurisprudentie

HR 21-06-1966, NJ 1966, 417 (bromfietsverbod Sneek), HR 23-12-1980, NJ 1981, 171 (rijverbod Schiermonnikoog) en ARRS 05-03-1981, Gst. 1981, 6678 (rijverbod Vlieland). De gemeenteraad is niet bevoegd tot het treffen van regelen over het verkeer op wegen, ook al beogen deze regelen andere belangen te beschermen dan verkeersbelangen als 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 openbare plaatsen

Dit artikel geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor het toepassen kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden, (afval)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 10-01-2018, ECLI:NL:RVS:2018:49).

Algemene regel met ontheffingsmogelijkheid

In artikel 2:10 van deze verordening is een breed gestelde algemene regel opgenomen in plaats van een vergunningstelsel. Dit artikel heeft de voorkeur van de VNG. De gemeenteraad maakt met het overnemen van dit artikel een nadrukkelijke keuze voor het bieden van meer ruimte aan inwoners en ondernemers.

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 handhavend opgetreden tegen voorwerpen die strikt gesproken alleen met vergunning op of aan de weg zouden mogen staan.

Tweede lid

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

Derde lid

In het derde lid is de bevoegdheid voor het college opgenomen om nadere regels te stellen voor terrassen, uitstallingen en reclameborden. Er wordt voor inwoners en ondernemers een zogeheten 'zorgplicht' neergelegd. Er mogen voorwerpen worden geplaatst, zolang de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht en aan artikel 2:10, lid 1 onder a en b van deze verordening wordt voldaan. De inwoner en ondernemer moet dat zelf af wegen. Als het bevoegde gezag 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 het bevoegde gezag besluit 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. Het bevoegde gezag moet haar handhavingsbesluit zeer nauwkeurig motiveren.

Vierde lid

Voor het verlenen van ontheffingen is het college het bevoegde bestuursorgaan. Voor een terrasvergunning is de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan. Hij kan daarvoor beleidsregels vaststellen op basis van artikel 4:81 van de Awb.

Vijfde lid

De ontheffing wordt verleend als omgevingsvergunning als het in het eerste lid bedoelde gebruik een activiteit betreft als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wabo (vijfde lid).

Inboedels

Het plaatsen van inboedels op de weg gebeurt vaak voor het ontruimen van woningen. Het is in strijd met artikel 2:10. In de VNG ledenbrief Lbr. 97/39 van 20 maart 1997 wordt het advies gegeven om met preventieve bestuursdwang op te treden voor op de weg geplaatste zaken. Die mogelijkheid is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 7 november 2001.

Het op straat plaatsen en daar laten staan van inboedel is geen gebruik van de weg volgens de bestemming, zodat zo'n handeling onder het verbod van de APV bepaling valt. Hoewel artikel 5:21 van de Awb niet met zoveel woorden voorziet in de mogelijkheid van een preventieve bestuursdwangaanschrijving, kan een dergelijk besluit volgens vaste jurisprudentie worden genomen als er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of volgens de wet gesteld voorschrift. De Afdeling overweegt nog dat het niet van belang is of er sprake is van dreigende ernstige schade. Het enige criterium voor preventieve bestuursdwang is "klaarblijkelijk gevaar van overtreding". Verder oordeelt de Afdeling dat het aanschrijven terecht aan de woningstichting is gericht. Als opdrachtgeefster tot het ontruimen, waarbij de inboedel op straat komt te staan, is de woningstichting overtreedster van de APV bepaling. Nu artikel 2:10. Als overtreedster is de woningstichting op basis van artikel 5:25 van de Awb ook de kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang verschuldigd. Zie ABRvS 07-11-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD5810 (Brunssum).

Pres. Rb. Amsterdam 15-02-2001, JG 01.0138. Ten onrechte merkte de opzichter bij een woningontruiming de inboedel als afval aan en liet de afgevoerde inboedel als afval verbranden. Gemeente aansprakelijk voor de schade.

ABRvS 17-07-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5429. Spoedeisende bestuursdwang met toepassing van artikel 5:31 van de Awb ten aanzien van op de weg geplaatste zaken na ontruiming. Het op straat plaatsen en daar laten staan van een veelal uit losse voorwerpen van niet geringe omvang bestaande inboedel kan niet als gebruik van de weg volgens haar bestemming worden aangemerkt, zodat een dergelijke handeling onder het verbod van de APV bepaling valt. Deurwaarder is een instrumenterend openbaar ambtenaar. Woningstichting is als opdrachtgeefster tot het ontruimen overtreedster van de APV bepaling en moet de kosten van bestuursdwang betalen.

Rb. Zutphen 25-08-2004, ECLI:NL:RBZUT:2004:AQ8910. Ook een preventieve last onder dwangsom kan worden opgelegd aan de ontruimer.

Containers

Over het plaatsen van containers kan nog opgemerkt worden dat het CROW in 1998 richtlijnen heeft uitgebracht, getiteld Markering onverlichte obstakels. Deze richtlijnen gaan in op het uniform plaatsen en markeren van verplaatsbare onverlichte obstakels, waaronder vuil- en opslagcontainers, inclusief mogelijke regelgeving met bijbehorende handavings- en controle mogelijkheden.

ARRS 30-12-1993, Gst. 1994, 6995, 5. Plaatsing van een bedrijfsafvalcontainer op de weg is in strijd met de bestemming. Bovendien komt het doelmatig en veilig gebruik van de weg in het geding

ABRvS 29-01-1998, Gst. 1998, 7084, 5. Afvalcontainers kunnen echter bouwwerken in de zin van de Woningwet zijn waarvoor een omgevingsvergunning (bouwactiviteit) is vereist. Dit hangt af van de constructie, omvang van de constructie en de plaatsgebondenheid. De APV bepaling blijft buiten toepassing.

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 daar een functie gaan vervullen. Als dat aan de orde is, valt die activiteit onder artikel 2.2, eerste lid, onder j of k, van de Wabo.

Een ontheffing wordt op basis van artikel 2.2, eerste lid, laatste zinsdeel, van de Wabo aangemerkt als een omgevingsvergunning. Daarnaast is in het vierde lid geregeld dat het bevoegde bestuursorgaan 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 en terrassen.

Het is niet ondenkbaar dat bij een project, bijvoorbeeld een grootscheepse restauratie van monumentale panden, zowel de ontheffing van het bevoegd bestuursorgaan als de omgevingsvergunning nodig is. Met het oog op die gevallen kan overwogen worden om met het toepassen van artikel 2.2, tweede lid, van de 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, van de 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” zie Kader vergunningverlening, vastgesteld (Stcrt. 2011, 23311). De hoofdlijn voor objecten, waaronder reclame is nu:

1. bewegende beelden op digitale billboards zijn niet toegestaan. Hieronder valt ook knippen;
2. de objecten mogen niet verblinden. Moeten voldoen aan Richtlijn Lichthinder van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde;
3. 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 Zie artikel 2:10, eerste lid, onder a van deze verordening.

Overige jurisprudentie

Uitstallingen

ARRS 07-10-1996, ECLI:NL:RVS:1996:BL3028. Weigering van een uitstalvergunning voor handelswaar is niet alleen gehandhaafd op de onder b genoemde weigeringsgrond (welstand), maar ook op de onder a opgenomen weigeringsgrond, de uitstallingen staan ook in de weg. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het plaatsen van dit artikel in het hoofdstuk dat betrekking heeft op openbare orde, in de weg staat aan het opnemen van de onder b genoemde weigeringsgrond. Niet valt in te zien dat een zekere beoordeling van het uiterlijk aanzien van een uitstalling niet in het belang van de bescherming van de openbare orde kan worden geacht.

Evenementen

Rb. Leeuwarden 06-09-2001, ECLI:NL:RBLEE:2001:AD3917. Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. Er doen zich geen weigeringsgronden voor op basis van de APV-bepalingen. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning.

Terrassen

ABRvS 05-06-2002, 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 van de Gemeentewet. Volgens 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. Volgens het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met het uitvoeren van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester, en niet het college, is bevoegd om terrasvergunningen te verlenen.

ABRvS 20-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:534. Het terrein waarop het terras is gelegen moet als weg in de zin van de APV worden aangemerkt, omdat het terrein een open plaats betreft als bedoeld in de APV. Het gaat daarbij om de feitelijke toegankelijkheid. Bij de beoordeling van een aanvraag van een terrasvergunning wordt slechts getoetst aan de voorschriften in de APV. Dit betekent dat de aanvraag slechts kan worden geweigerd indien deze niet zou voldoen aan de vereisten van artikel 2:10, derde lid, van de APV. Dit artikel brengt niet mee dat een aanvraag voor een terrasvergunning getoetst dient te worden aan het bestemmingsplan. De weigeringsgronden zien met name op gevolgen die het plaatsen van de voorwerpen op de weg met zich brengt. Bij het beoordelen van hinder als bedoeld in artikel 2:10, derde

lid, van de APV gaat het om de inrichting van de openbare ruimte met het oog op de bruikbaarheid en het aanzien van de weg (vergelijk ABRvS 11-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2334).

Rb. Den Haag 27-01-2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:584. Er is geen sprake van één of meer weigeringsgronden zoals opgenomen in artikel 2:10, derde lid, van de APV. Verweerder heeft in redelijkheid de terrasvergunning mogen verlenen.

Reclame

De reclameverordening bevatte het verbod om zonder vergunning van het college reclameborden te plaatsen, die vanaf de weg of een andere voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar zijn. De vergunning kon worden geweigerd in het belang van welstand of verkeersveiligheid. Het college heeft een maximum van 123 locaties voor driehoek borden aangewezen. Het stellen van beleidsregels was op grond van de Reclameverordening verplicht, maar het college had nagelaten deze op te stellen, zodat niet duidelijk was welke procedure werd gevolgd bij de verdeling van de schaarse locaties. De Afdeling oordeelt allereerst: Anders dan artikel 7, eerste lid, van de Grondwet beschermt artikel 10 van het EVRM ook uitingen met een commercieel karakter. De inmenging in het recht van vrije meningsuiting is echter voorzien bij de wet conform het tweede lid van artikel 10 van het EVRM. Aangezien het stelsel in de Reclameverordening er voorts toe strekt reclame-uitingen te reguleren in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, alsmede de bescherming van de rechten van anderen, is er van strijd met artikel 10 van het EVRM geen sprake.

ABRvS 20-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4255. Aan het college kan niet de bevoegdheid worden ontnomen om een maximum te stellen aan het aantal locaties waar driehoek borden kunnen worden geplaatst. Dit maximum zal moeten worden gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de in de Reclameverordening genoemde belangen. Het college heeft dit nagelaten. Nu het maximum aantal aangewezen locaties het uitgangspunt vormde voor de bij de beslissing op bezwaar gehandhaafde afwijzing van het verzoek van appellante en niet kan worden nagegaan of dit uitgangspunt rechtens houdbaar is, moet worden geoordeeld dat de beslissing op bezwaar niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering, zodat deze voor vernietiging in aanmerking komt.

Pres. Rb. Zwolle 29-10-1997, KG 1997, 389. Aangenomen mag worden dat een te beperkend beleid met betrekking tot reclameconstructies op grond van de APV-bepaling niet als redelijk kan worden gekwalificeerd, nog daargelaten of dit in overeenstemming is met artikel 10 van het EVRM. Immers, dit kan betekenen dat er in feite geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven. Volgens de President kunnen wel beleidscriteria in de vorm van restricties voor wat betreft het aantal vergunningen (al dan niet per aanvrager per jaar), en de locatie en duur van elke vergunning worden gesteld (Pres. Rb. Zwolle 26-09-1997, KG 1997, 338). Dit beleid kan worden onderbouwd met behulp van een politierapport of welstandsadvies.

Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 23-09-1999, KG 1999, 299. Over driehoek reclameborden ten behoeve van een Rasti Rostelli-show, oordeelde de President dat bij elke aanvraag om vergunningverlening een individuele en concrete beoordeling nodig is, ongeacht het gevoerde beleid. Geen acht is geslagen op de borden als zodanig en de plaats van opstelling. Geen strijd met redelijke eisen van welstand. Aanvrager dient te worden behandeld als ware hij in het bezit van een vergunning.

Pres. Rb. Breda 09-11-1994, JG 95.0137, KG 1995, 20 en Pres. Rb. Zwolle 26-09-1997 en 29-10-1997, resp. KG 1997, 338 en 389. De APV-bepaling biedt geen ruimte voor de weigering van een vergunning voor reclameborden op basis van beleid volgens welk toestemming voor reclameborden uitsluitend wordt verleend voor plaatselijke, niet-commerciële evenementen. De APV-bepaling kent een aantal limitatieve weigeringsgronden. De aard van de reclame, commercieel of niet-commercieel, valt daar niet onder.

Pres. Rb. 's-Hertogenbosch 12-11-1998, KG 1999, 23. Weigering van vergunning voor reclameborden, aangezien het geen reclame voor een zeer bijzonder evenement betreft. Aard van een evenement is geen weigeringsgrond in de zin van de APV-bepaling.

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

Eerste lid

Omdat voor het toepassen van dit artikel onder andere het begrip 'weg' uit de WVV 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor bijvoorbeeld de aanleg en het veranderen van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat de vergunningplicht ook geldt voor de zogenaamde 'eigen wegen' die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Ook voor deze wegen is het wenselijk dat voor de bruikbaarheid daarvan voor hulpdiensten voorschriften gesteld kunnen worden over bijvoorbeeld de wijze van het verhard en de breedte.

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

opleggen van technische voorschriften kan het ook gewenst zijn het tempo van wegeaanleg in de hand te houden. Het is onwenselijk dat wegen voortijdig aangelegd worden waardoor, door de latere aanleg van complementaire openbare voorzieningen, zoals riolering, water en gasvoorziening en verlichting, de bruikbaarheid van die weg gedurende lange tijd verminderd zal zijn, en het extra kosten meebrengt. Als de gemeente ook (grond)eigenaar van de weg is, moet ook een privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een afgegeven vergunning mag niet worden gefrustreerd door het privaatrechtelijk weigeren van de (grond)eigenaar. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het bevoegd gezag kan in dat geval de aanvrager om vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming nodig heeft. Zie ook de toelichting bij artikel 2:12.

Tweede lid

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

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning die onder de Wabo valt, staan in de Mor. Het gaat om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen. In artikel 2:18 van de Wabo is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in artikel 1:8 van deze verordening. Als de activiteit niet is verboden in een bestemmingsplan, beheers verordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is de Wabo niet van toepassing en is het college bevoegd. Wanneer het gaat om onderhoud van de weg is er volgens 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 voor het uitvoeren 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 basis van artikel 2:11 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen in een weg. Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status zo als telecommunicatie- en omroepnetwerken. Voor deze werken is een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) telecommunicatieverordening.

Vijfde lid

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

Jurisprudentie

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

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

Omdat veel gemeenten aangaven in de praktijk moeite te hebben met het toepassen van een meldingsstelsel is artikel 2:12 opgenomen met een eenvoudig vergunningstelsel. Enkele gemeenten hebben het aangedurfd om de uitweg helemaal uit de APV te schrappen. De achterliggende gedachte is dat voor de aanleg van een uitweg over gemeentegrond, veelal de stoep, een privaatrechtelijk overeenstemming nodig is met de gemeente. Bij die overeenkomst wordt het element verkeersveiligheid meegenomen.

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

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

Een tweede uitweg voor voertuigen voor bijvoorbeeld een auto een grotere impact heeft dan bijvoorbeeld een uitweg in de vorm van een in- of uitgang voor voetgangers en fietsers. Wij moeten terughoudend zijn met het toestaan van een tweede uitweg voor bijvoorbeeld auto's dan een in- of uitgang voor voetgangers en fietsers. In artikel 2:12 lid 2 van deze verordening is een "kan" bepaling opgenomen. Hierdoor is er een afwegingsruimte en kunnen de verschillende belangen afgewogen worden bij het al dan niet verlenen van een vergunning.

Jurisprudentie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 2:13

(Vervallen)

Artikel 2:14 Winkelwagentjes

(Vervallen)

Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp

Als door bomen of planten het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan het college op basis van zijn bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen volgens artikel 125 van de Gemeentewet, een last opleggen om de bomen of beplanting te verwijderen of te snoeien. Volgens deze facultatieve bepaling is het verboden beplanting of een voorwerp aan te brengen of te hebben op zodanige wijze dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of daaraan op andere wijze hinder of gevaar oplevert. 'Wegverkeer' kan daarbij breed worden gelezen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat een gevaarlijke situatie ontstaat doordat overstekende voetgangers het zicht wordt belemmerd.

Jurisprudentie

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

Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2:17 Kelderingangen en dergelijke

(Gereserveerd)

Afbakening

Artikel 427, onder 1° en 3°, van het WvSr verplicht de eigenaar tot het treffen van de nodige voorzorgsmaatregelen bij kelderingangen en toegangen tot onderaardse ruimten voor de veiligheid van voorbijgangers.

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen

Het verbod heeft tot doel bosbranden te voorkomen en het beschadigen 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.

Afbakening

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

Artikel 2:19

(Vervallen)

Artikel 2:20

(Vervallen)

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

In beginsel biedt de Belemmeringenwet Privaatrecht de basis om op het eigendomsrecht van anderen inbreuk te maken. De Belemmeringenwet Privaatrecht is bedoeld voor inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de onroerende zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt. Wanneer daarvan sprake is kan niet een gedoogplicht op basis van dit artikel geconstrueerd worden. Deze gedoogplicht is aanwezig wanneer de voorwerpen, borden of voorzieningen voor het openbaar verkeer of de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten.

Artikel 2:21a Verwijderen en dergelijke van voorzieningen voor verkeer- en verlichting

Dit artikel is een aanvulling op het bepaalde in de artikelen 161bis, 161ter, 162, 350, 351, 351bis en 424 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn

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

Ook sluit het elektriciteitsbedrijf overeenkomsten met de (grond)eigenaren af, waarop en waarover de hoogspanningsmasten en leidingen staan of lopen. Deze overeenkomsten beperken, uiteraard tegen een schadevergoeding, de zakelijke rechten van de (grond)eigenaren. Zij bevatten voorwaarden over het gebruik van de gronden onder de hoogspanningslijnen.

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

Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs

(Gereserveerd)

Artikel 2:23a Verboden slaapverblijf

Dit artikel spreekt voor zich.

Afdeling 3. Evenementen

Artikel 2:24 Definities

Eerste lid

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

- In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoop- en theatervoorstellingen.
- Daarnaast gelden de bepalingen niet voor warenmarkten. als het college op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet een (waren)markt heeft ingesteld, kan de gemeenteraad regels vaststellen in een marktverordening. Uitgebreide informatie over (waren)markten is te vinden onder de toelichtingen in de Marktverordening.
- De Wet op de Kansspelen kent een eigen toezichtregime.

- d. Dansen in een horeca richting 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, paaldans of een kooigevecht, kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie verder hieronder onder feest.
- e. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn geregeld in de Wom. Zie voor een toelichting op de Wom artikel 2:3 van deze verordening.
- f. Van de evenementenbepaling zijn uitgezonderd artikel 2:9 (Straatartiest) en artikel 2:39 (Speelgelegenheden). Dit is om dubbele regelgeving te voorkomen.
- g. Sportwedstrijden worden niet als een evenement aangemerkt, tenzij het om vechtsportevenement gaat, waarmee wordt bedoelt een zogenaamde full contact-vechtsportevenementen of -gala's. Zie de toelichting bij het tweede lid.

Tweede lid

Herdenkingsplechtigheid

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

Braderie

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

Optochten

Het houden van optochten, zoals Carnavalsoptochten, Sinterklaasoptocht, en Palmpasenopectocht, die niet opgevat kunnen worden als een middel tot het uiten van een mening of gedachten of gevoelens, valt niet onder de bescherming van de Grondwet, het EVRM of andere internationale verdragen die de vrijheid van meningsuiting waarborgen. Evenmin is hierop de Wom van toepassing.

Feest, muziek

Wanneer een feest voor publiek toegankelijk is, is er sprake van een vergunning plichtige 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 uitnodigingenlijsten 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.

Het bevoegd gezag kan bij feesten waarvoor geen vergunning nodig is, optreden wanneer deze bijvoorbeeld worden georganiseerd in ruimten strijdig met het bestemmingsplan. Zie de uitspraak met betrekking tot het verplicht handhavend optreden bij schuurfeesten: ABRvS 02-04-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041.

Ook in het kader van de WVV 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 basis van artikel 2.2.2 (oud) vergunning plichtig, zie ABRvS 11-01-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388 (Ghostship/Ghosthouse).

Wanneer een feest al dan niet besloten "op of aan de weg" plaatsvindt, is dit een vergunning plichtige activiteit omdat het plaats vindt op doorgaans voor publiek toegankelijk gebied. Het feit dat het feest besloten is, niet voor publiek toegankelijk, doet daar niets aan af.

Optreden van muziekkorpsen, muziekbandjes, die voor iedereen toegankelijk zijn, zowel in een (horeca)inrichting als in de buitenlucht, vallen onder de vergunningplicht van artikel 2:25.

Voorschriften over geluid in een (horeca) inrichting zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. De artikelen 4:2 en 4:3 van deze verordening, geven het college de bevoegdheid om ontheffing

te verlenen voor geluidshinder in een (horeca) inrichting. Voorschriften over geluid buiten een (horeca) inrichting kunnen op basis van artikel 4:6 van deze verordening, 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, volgens het bepaalde in het eerste lid van artikel 2:25 en artikel 2:24, tweede lid, onder d. Wedstrijden met voertuigen op wegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de WVV 1994 zijn op basis van artikel 10, eerste lid, van de WVV 1994 verboden. Het eerste lid van artikel 148 van de WVV 1994 bepaalt dat van dat verbod ontheffing kan worden verleend. Het verlenen van die ontheffing vindt plaats:

- 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, als de wegen waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, alle gelegen zijn binnen een gemeente.

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

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

Als een wedstrijd wordt gehouden met voertuigen op wegen als bedoeld in de WVV 1994 dan is, naast artikel 10, artikel 148 van de WVV 1994 en artikel 2:25 van toepassing. De evenementenbepaling is van een andere orde dan de wedstrijsbepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving.

De burgemeester kan op basis van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid, weigeren medewerking te verlenen aan het evenement. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijsbepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. Vindt 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 basis van artikel 2:25. Op basis van artikel 2:25 geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg ook een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de Halve Marathon Oldenzaal en de Technische Verenloop Boeskoolloop.

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. zie 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 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 toezichhoudend orgaan dat door 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. Het reguleren via een vergunningsplicht is gewenst. Zie artikel 2:25, lid 6 en lid 7 van deze verordening.

Derde lid, onder a

Voor het organiseren van kleine eendaagse evenementen zoals het straatfeest of de buurtbarbecue is voor het verminderen van administratieve lasten voor de inwoner gekozen voor een meldingsplicht. In het derde lid is een klein evenement gedefinieerd.

Derde lid, onder b en c

Het aantal personen dat aanwezig is, is vastgesteld op maximaal 150 personen gelijktijdig. Dit is vastgesteld op basis van het Besluit Brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen. De tijd is vastgesteld tussen 07.00 uur en 00.00 uur

Derde lid, onder d

Voor het houden van een straatfeest of buurtbarbecue is het ten gehore brengen van geluid toegestaan. De gemeenteraad moet wel de afweging 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 tussen 23.30 uur en 07.00 uur geen muziek ten gehore mag worden gebracht of een omroepinstallatie is toegestaan. Muziek omvat zowel niet versterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners. Dit vastgesteld op basis van de melding Activiteitenbesluit.

Derde lid, onder e

Zodra een rijbaan, weg, (brom)fietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan volgens artikel 168 van de Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester. Als het evenement plaats vindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij 1.25 strekkende meter aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden en kinderwagens.

Derde lid, onder f

Hier wordt met object bedoeld een kleine partytent, een barbecue, een springkussen. De beschikbare ruimte bepaalt het aantal te plaatsen objecten. Het verkeer, waaronder voetgangers geen hinder van ondervinden. Gemeenten kunnen zelf invullen welke oppervlakte ze hier willen hanteren. Er wordt een oppervlakte van maximaal 50m² gehanteerd. Dit is vastgesteld op basis van het Besluit Brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen.

Artikel 2:25 Evenementenvergunning

Algemeen

Bij evenementen is een vergunning noodzakelijk.

Evenementen en bestemmingsplan

Een aanvraag voor een APV vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden 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. Zie artikel 1:8 van deze verordening. Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, zie ABRvS 29-03-2003, ECLI:NL:RVS:AF8028.

Het bestemmingsplan is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening relevant. Het bestemmingsplan moet het gebruik voor het evenement 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 plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig. Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op basis van artikel 2:25 van de APV en eventuele andere ontheffingen voor muziek/geluidhinder, meldingen brandveiligheid.

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

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

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

Het is van belang dat het bevoegde gezag naast het verlenen van de evenementenvergunning erop toeziet dat de bestemmingsplannen voorzien in het houden van evenementen. In het bestemmingsplan moet niet alleen het betreffende gebied als evenementterrein 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 voor de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd. Zie ABRvS 05-01-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802 en ABRvS 16-02-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728).

Evenementen op de weg

Hennekens heeft in Gst. 1998, 7076, p. 281-288 een opstel geschreven met als titel "Evenementen op de weg". Hij gaat uitgebreid in op de verhouding tussen het normale gebruik van een 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) 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 volgens de WVV.

Nadere regels "Nota regels evenementen Oldenzaal 2020"

Aan de hand van de motieven, neergelegd in de weigeringsgronden, kan de burgemeester nadere regels vaststellen. Zie Nota regels evenementen Oldenzaal 2020.

Het doel van de nadere regels is enerzijds het vastleggen van wat er bij evenementen wordt nagestreefd in relatie tot de APV en onder welke voorschriften dit is toegestaan. Anderzijds behelst het regels over het afstemmen van processen binnen de vergunningverlening, zodat deze zo efficiënt en efficiënt kan plaatsvinden. Zie ook de toelichting op artikel 2:24, tweede lid, over het toe te passen regels over full-contact vechtsportwedstrijden of -gala's. In de daar genoemde richtlijn voor vechtsportevenementen wordt het bevoegde gezag geadviseerd een vergunningplicht voor full-contact vechtsportevenementen op te nemen in de APV. In de voorschriften voor de evenementenvergunning kan worden verwezen naar deze richtlijn.

Eerste lid

Bij het beoordelen van een aanvraag wordt gekeken of de vergunning al dan niet geweigerd wordt aan de hand van de in artikel 1:8 genoemde criteria. De burgemeester is bevoegd voorschriften te verbinden aan het houden van een evenement. Hij hoeft zich niet te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. Voor de toelaatbaarheid van de voorschriften geldt een aantal voorwaarden:

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

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

Het niet nakomen van voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn kan grond opleveren voor het intrekken van de vergunning, en voor het toepassen van andere (administratieve) sancties. In artikel 1:6 van deze verordening is de intrekingsbevoegdheid 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 valt vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement

onduldbare geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen. De burgemeester moet dus in een voorliggend geval onderzoek doen naar en inzicht hebben in de mate van hinder aan de zijde van de omwonenden. Zie ABRvS 11-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle), ABRvS 15-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Evenement Pride Amsterdam 2017), ABRvS 06-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

Tweede lid

Op basis van artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen is het onder bepaalde omstandigheden verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of gedeelte daarvan in gebruik te nemen of te gebruiken, tenzij daarvoor een evenementenvergunning vereist is waarvan de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, overgelegd moeten worden. Op basis van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen hoeft geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan te worden.

Derde lid

Voor kleine evenementen volstaat een meldingsplicht. Het blijft verboden om zonder melding een evenement zoals het straatfeest of de buurtbarbecue te houden, zodat het bevoegde gezag 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.

Het bevoegde gezag heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht.

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 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. Zie artikel 1 juncto 3 van de AW, zie HR 10-02-1987, NJ 1987, nr. 836. In laatstgenoemd geval kan de burgemeester op basis van artikel 35 van de AW voor het eendaagse evenement een ontheffing verkoop zwak alcoholhoudende dranken verlenen.

Bij toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn is het een vereiste om de melding plichtige een ontvangst-bevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, als de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

Vierde lid

Er kan aanleiding zijn om het organiseren van een klein evenement te verbieden. Dit is alleen mogelijk, als de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. De bevoegdheid van de burgemeester voor het toezicht op evenementen stoelt op artikel 174 van de Gemeentewet. In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de burgemeester belast is met het uitvoeren van de verordening voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het begrip 'toezicht' is ruimer dan alleen het handhaven van de openbare orde. Het gaat hier ook om het beschermen van de gezondheid en de veiligheid van de inwoners in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Als de burgemeester het uitvoeren van zijn toezichthoudende taak wil overlaten aan ambtenaren dan kunnen deze bevoegdheden worden gemandateerd volgens afdeling 10.1.1. van de Awb.

Vijfde lid

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

Zesde lid

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 basis van het eerste lid. Organisatoren moeten aan verschillende voorwaarden voldoen, zoals voor VIP-tafels, het verstrekken van alcoholhoudende dranken, 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.

Zevende 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 basis 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 basis van artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet politiegegevens kan de politie aan de burgemeester politiegegevens verstrekken voor zover hij deze behoeft voor het handhaven van de openbare orde. En op basis van artikel 39f, eerste lid, onder b en d, en tweede lid, onder a, van de 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 levensgedrag toets negatief uitvalt.

ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Alcoholwet. Bij of krachtens de Alcoholwet 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 05-03-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

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

Achtste en negende lid

Deze bepalingen spreken voor zich.

Jurisprudentie

ABRvS 13-07-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412. Betreft beroep tegen een door de raad vastgesteld bestemmingsplan. In artikel 10.2 van de planregels staat dat het tijdelijk, al dan niet periodiek gebruik van de gronden van het plangebied als evenemententerrein, niet strijdig is met de gebruiksregels in het bestemmingsplan. Onduidelijk is gedurende welke termijn en met welke frequentie het plangebied toestaat dat het gebied als evenemententerrein mag worden gebruikt. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat artikel 10.2 onvoldoende duidelijk is en dat de begrippen tijdelijk en periodiek uit oogpunt van rechtszekerheid nader dienen te worden geconcretiseerd. De omstandigheid dat voor het organiseren van een evenement een vergunning is vereist, waarin de duur van het evenement kan worden vastgelegd, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat niet duidelijk is op basis van welke criteria wordt beslist op een verzoek om een dergelijke vergunning.

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

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

ABRvS 11-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle). Op objectieve gronden valt niet vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement 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 15-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Pride Amsterdam 2017). ABRvS 06-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

Rb. Noord-Holland, 23-08-2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7331. Muziekevenement niet in strijd met Zondagswet. De burgemeester en het college van B&W hebben een vergunning en benodigde ontheffingen verleend voor een muziekevenement op zondag 26 augustus 2018. De Nederlandse Vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheliging 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.

Tiende lid

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

Jurisprudentie

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

ARRS 12-08-1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8672. Een limitatieve omschrijving van het begrip 'evenement' kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven. ABRvS 26-08-1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9878. Het door geblinddoekte personen proberen om in aanwezigheid van publiek met een sabel de hals van een van tevoren gedode gans af te slaan het zogenaamde gansslaan is een vertoning in de zin van artikel 39, eerste lid, van de APV Eijssden. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de openbare orde. Bij de afweging van belangen met betrekking tot de vergunningverlening moet derhalve in ieder

geval het belang van de openbare orde worden betrokken. In casu gegronde reden voor vrees voor verstoring van de openbare orde, in aanmerking genomen de emoties rond het evenement en de escalatie daarvan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ABRvS 07-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7140. Voor wat betreft het opnemen van voorschriften in de evenementenvergunning met betrekking tot professionele beveiligingsbeambten, oordeelde de Afdeling

dat de burgemeester van Tubbergen voldoende had gemotiveerd waarom hij professionele begeleiding van het Pinksterfeest nodig achtte.

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

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

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

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

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

Artikel 2:25a Nadere regels, organiseren van een evenement

Op basis van dit artikel kunnen door de burgemeester en het college algemeen geldende regels worden vastgesteld die van toepassing zijn op alle evenementen. De algemeen geldende regels hebben betrekking op het veilig uitvoeren van een evenement. Hierbij moet worden gedacht aan regels over verplichtingen en verantwoordelijkheden voor organisatoren en inrichtings- en brandveiligheidseisen voor evenemententerrein en bouwwerken, constructies. Zie "Nota regels evenementen Oldenzaal 2020".

Artikel 2:26 Ordeverstoring

Dit 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

Voor het dereguleren en het verminderen 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 behoefte aan de horeca exploitatievergunning. Deze gemeenten zijn van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van de overlast.

Op basis van advies VNG heeft Oldenzaal gekozen voor de horeca exploitatievergunning, maar alleen voor inrichtingen die

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

Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op de horeca. Het exploiteren van een horecaonderneming is het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discrimineert, wel noodzakelijk en proportioneel is. In bijna alle gevallen gaat het bij horeca om vestiging van een openbare inrichting waarvoor artikel 9 van de Dienstenrichtlijn de bovenstaande criteria geeft.

Onder noodzakelijkheid wordt in artikel 9 verstaan een dwingende reden van algemeen belang. Dit begrip omvat onder meer de volgende gronden:

- a. openbare orde;
- b. openbare veiligheid;
- c. volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag;
- d. handhaven van de maatschappelijke orde;
- e. beschermen van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en landelijke ruimtelijke ordening.

Zie verder overweging 40 van de Dienstenrichtlijn.

Het gaat hier om de zogenaamde 'rule of reason'. Als het in een enkel geval niet gaat om een vestiging, maar om een horecaondernemer die de grens overschrijdt om zijn diensten te verrichten, dan is niet artikel 9, maar artikel 16 van toepassing dat uitsluitend de criteria openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu als grondslag voor een vergunningstelsel kent. Zie verder het commentaar bij artikel 1:8 van deze verordening.

Proportionaliteit: voor het beantwoorden 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 vergunningsvoorschriften aan de ondernemer kan men 'het maatpak' leveren. Dit geldt ook voor de Bibob toets.

Zie ook ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350: Negatief Bibob-rapport geen vrijbrief voor negatieve vergunning beslissing.

Volgend op een negatief Bibob rapport mag niet automatisch een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing worden genomen. Het bevoegde gezag moet eerst toetsen of er met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.

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

Vestiging:

Op basis van overweging 37 is er volgens 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 on-derneemt.

Bestemmingsplan

Een regeling via het bestemmingsplan acht de VNG minder adequaat. Een bestemmingsplan ordent de ruimte en is niet bedoeld voor het handhaven van de openbare orde. Er mogen alleen ruimtelijk relevante factoren worden meegewogen. Het is 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. De burgemeester kan op basis van de huidige regelgeving niet overgaan tot tijdelijke of het algeheel sluiten van de horeca inrichting in geval van (gevaar voor) het verstoren 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, van de Aw. Bedrijven waarin alcoholhoudende dranken bedrijfsmatig of anders dan om niet worden geschonken voor gebruik ter plaatse, hebben een vergunning nodig op basis van artikel 3 van de Aw. Die vergunning plichtige 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, bijvoorbeeld lunchrooms of tea-rooms en van zwak alcoholhoudende 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 de handel in drugs. Uitgangspunt is het verlenen van een vergunning op basis van de APV daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat onverlet dat voor coffeeshops, vanwege de effecten die met name deze inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde, wel een specifiek beleid kan worden vastgesteld.

Meer informatie hierover is te vinden in de infosheet Coffeeshopbeleid van het CCV, https://hetccv.nl/fi-leadmin/Bestanden/Onderwerpen/Drugsbeleid/Infosheet_BA_coffeeshopbeleid_aug2016.pdf.

Daarnaast is het mogelijk om voor de exploitatie van bijvoorbeeld een internetcafé een exploitatievergunning van de burgemeester verplicht te stellen als het internetcafé ook horeca activiteiten ontplooit, zoals de exploitatie van een koffiehok. Als het internetbedrijf alleen internetdiensten aanbiedt, is er geen vergunning nodig. Zie ook onder 'Jurisprudentie'.

Bibob-toets en VOG

Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteitstoets mogelijk op basis van artikel 27, tweede lid, van de Aw juncto artikel 3, van de Bibob. De Aw geldt niet voor bedrijven waar geen alcoholhoudende dranken wordt geschonken waaronder coffeeshops.

Voor de vergunningplicht op basis van de APV is het voor het bevoegde gezag mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeshop een Bibob-onderzoek te doen. De horeca exploitatievergunning is op basis van artikel 1:5 persoonsgebonden.

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

De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob onderzoek. Overigens mag een negatief Bibob rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. Het bevoegde gezag moet toetsen of met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).

Overige wet- en regelgeving

Op openbare inrichtingen zijn naast de regels van de Alcoholwet nog vele andere regels van toepassing. Onder andere de Wet milieubeheer, Wet op de Kansspelen, Opiumwet, Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en Bouwbesluit. 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 over geluid, vetlozingen, geur, opslag van koolzuur en afvalstoffen opgenomen. Meer informatie is te vinden op: www.infomil.nl en www.horeca.org.

Geluidsnormen

Het Activiteitenbesluit milieubeheer geeft standaard geluidsnormen voor zowel bestaande als nieuwe horeca inrichtingen. Ook kan het bevoegde gezag technische voorschriften stellen aan een inrichting om aan de geluidsnorm te voldoen. Daarnaast kan het bevoegde gezag afwijkende geluidsnormen voorschrijven voor de gehele activiteit of voor specifieke activiteiten, anders dan feestjes. Hierbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld aan de duur van de activiteit. In paragraaf 6.5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn overgangsbepalingen opgenomen. Stemgeluid van een terras en niet versterkte muziek zijn vrijgesteld van de geluidsnormen. Voor niet versterkte muziek geldt dat de gemeente bij verordening afwijkende regels kan stellen.

Overige jurisprudentie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rb. Noord-Holland 01-05-2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:3591. Een ijssalon zonder zitgelegenheid voor het eten van schepijs is detailhandel en geen horeca.

Artikel 2:27 Definitie

Zie voor een uitleg van het begrip 'openbare inrichting' hiervoor onder 'Algemeen', 'Natte en droge horeca'. 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. 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 gedeald of illegaal gekocht en er is vaak sprake van vernielingen, geluids- en parkeeroverlast, bedreiging en mishandeling. Tot slot kunnen er ook banden zijn met criminele organisaties of netwerken. Op basis van 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 onder het vergunningstelsel.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichtingen

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

Vergunning voor onbepaalde tijd

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

Tweede lid

Als het bestemmingsplan vestiging van een horecabedrijf ter plaatse niet toelaat, ligt het niet voor de hand om wel een exploitatievergunning te verlenen. Er kan geen gebruik van worden gemaakt wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan is als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Volgens 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 het toepassen van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van het doorkruisen van de Woningwet of de Wro is geen sprake.

Aanvulling: verplichte verklaring omtrent gedrag

De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden is het raadzaam 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 is gedaan 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. Voor de Bibob is het aan te raden dit artikellid op te nemen. Als toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheden van de Bibob, moet het bevoegde gezag eerst zelf al het mogelijke moeten doen om de integriteit en achtergrond van de aanvrager te onderzoeken. Een belangrijk hulpmiddel kan daarbij de VOG zijn.

Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000

Voor de Vw 2000 moet bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats vinden voordat tot vergunningverlening wordt overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op basis 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 bepaald dat het hier om de openbare orde gaat en om het woon- en leefklimaat. Het begrip openbare orde moet wel binnen de kaders van de Dienstenrichtlijn worden geïnterpreteerd. Ook is slecht levensgedrag van de exploitant of leidinggevende een weigeringsgrond.

Slecht levensgedrag

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

Jurisprudentie

ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Alcoholwet. Bij of krachtens de Alcoholwet 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; Voorzieningenrechter Raad van State 05-03-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

Woon- en leefsituatie in de omgeving

De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. Met welke aspecten de burgemeester rekening moet houden, staat omschreven in het derde lid. De weigeringsgrond woon- en leefmilieu valt onder de 'rule of reason' en mag daarom, bij een horecaondernemer die zich hier vestigt, ook op basis van de Dienstenrichtlijn als weigeringsgrond worden gehanteerd.

Vierde lid

Voor een aantal categorieën van kleinschalige openbare inrichtingen waar geen alcoholhoudende dranken wordt verstrekt, 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, barista, een ontbijthoekje bij de bakker, ijssalons, bedrijfskantines en -restaurants. Vooralsnog is gekozen om winkels in de zin van de Winkel-tijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, uit te sluiten. Het bevoegde gezag kan, als 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 zijn en niet meer dan 20% van het vloeroppervlak. In deze verordening is zo'n maatvoering niet opgenomen.

Vijfde lid

Hier wordt een alternatief geïntroduceerd voor de openbare inrichtingen die onder de AW vallen, de zogenaamde natte horeca. Als 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 alleen als stok achter de deur voor de natte horecabedrijven die ernstige overlast geven. Tegen het verlenen 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 ernstige overlast, dan trekt de burgemeester de vrijstelling in. Het bedrijf heeft dan een vergunning nodig en moet de exploitatievergunning aanvragen. Zolang de vergunning niet is verleend, moet het bedrijf gesloten 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 niet gekregen. Horecabedrijven die zich nieuw in de gemeente willen vestigen krijgen het vertrouwen; ze krijgen een vrijstelling voor een proefperiode van een half jaar. Als het bedrijf in die periode geen ernstige overlast heeft veroorzaakt, krijgt het dezelfde vrijstelling als de andere aanwezige bedrijven. Als het overlast veroorzaakt, valt het onder de vergunningplicht. Uiteraard kan het bevoegde gezag de duur van een half jaar naar eigen bevinding aanpassen. Voor de zogenaamde droge horeca, waar geen alcohol geschonken wordt, blijft de horeca-exploitatievergunning wel van toepassing. Deze vergunningplicht op basis van de APV maakt het voor het bevoegde gezag 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 op basis van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Zevende lid

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

Jurisprudentie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gst. 2017/23: Exploitatievergunning. Ondersteunende horeca toegestaan bij de hoofdfunctie sporthal? Kortdurend en incidenteel gebruik in strijd met... Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 september 2016, 201506742/1/A3, ECLI:NL:RVS:2016:2466.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

Eerste lid

Artikel 2:29 voorziet in een sluitingsregeling. Daarin is onderscheid gemaakt tussen de sluitingstijden op werkdagen en de sluitingstijden tijdens het weekeinde. Deze onderverdeling kan anders worden opgezet. Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 van de Gemeentewet. De gemeenteraad kan verplichte sluitingstijden voor openbare inrichtingen vaststellen in het belang van de openbare orde. Deze bevoegdheid houdt in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag.

Volgens HR 22-07-1960, AB 1961, p. 15, belet dit artikel de gemeenteraad niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor de sluitingstijden van horeca inrichtingen mits de basis voor het afwijken 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 gaan over de gedeelten van de horeca inrichting, waarin horeca activiteiten worden uitgeoefend: Een in het openbaar gebied gesitueerd terras behoort tot de horeca inrichting, de woning van de exploitant boven de horeca inrichting niet.

Ook sportkantines, sociëteiten, clublokalen, verenigingsgebouwen zijn als horeca 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 horecabedrijf: Volgens de jurisprudentie kan een gemeentelijke verordening geen activiteiten betreffen die elk karakter van openbaarheid missen. Dit kan 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 horecabedrijf, 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.

Uitvoeren

Het onderscheid tussen regelgeving en het uitvoeren heeft bij sluitingsuren van horeca inrichtingen aanleiding gegeven tot veel jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

In de uitspraak ABRvS 02-09-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471 (Oploo, Sint Anthonis en Ledeacker) stond de vraag centraal of de burgemeester bevoegd was een permanente ontheffing te verlenen van het verbod uit de APV. De Afdeling heeft over de bevoegdheidsafbakening tussen de gemeenteraad en burgemeester aangegeven dat de gemeenteraad in het APV artikel in het geheel geen grenzen stelt aan de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Uit de tekst van het APV artikel 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 als hij aan alle horeca inrichtingen in de gemeente onbeperkt ontheffing van het in het APV artikel vervatte verbod zou verlenen. In dat geval zou verweerder de door de gemeenteraad vastgestelde sluitingsuren als vermeld in artikel 56, nu 2:29, eerste lid, van

de APV in feite ter zijde stellen. De Afdeling kan daarom niet inzien waarom de burgemeester de bevoegdheid zou missen het verzoek om ontheffing in te willigen.

Negende lid

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

Tiende lid

Een openbare inrichting als bedoeld in artikel 2:27 kan vergunning plichtig zijn volgens de Wet milieubeheer of onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden en nadere eisen worden gesteld om indirecte gevolgen van de inrichting te voorkomen. De sluitingsbepalingen van de APV gelden 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 voor het voorkomen of het beperken van alle nadelige gevolgen voor het milieu door het in werking zijn van volgens die wet aangewezen inrichtingen. De gemeenteraad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen, als daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen. De gemeenteraad kan 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 horeca inrichting die vergunning plichtig is volgens de Wm.

Elfde lid

Enerzijds 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 niet van toepassing.

Jurisprudentie

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

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

ARRS 02-09-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7471. Sluitingstijden in de APV stellen geen grenzen aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen. ARRS 19-01-1984, ECLI:NL:RVS:1984:AM7699. De ontheffing van de burgemeester mag geen permanent karakter hebben en niet alle in de gemeente aanwezige inrichtingen betreffen.

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

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

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 2:30 Afwijken van sluitingstijden; tijdelijk sluiten

Eerste lid

Artikel 174 van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de bevoegdheid om een of meer horecabedrijven tijdelijk afwijkende sluitingsuren op te leggen of tijdelijk te sluiten. Aanleiding voor het tijdelijk afwijken of sluiten moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, of in bijzondere omstandigheden, zoals 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 het tijdelijk sluiten.

Tweede lid

Hoewel de wetgever bij het invoeren van de Wet 'Damocles', artikel 13b van de Opiumwet, er vanuit is gegaan dat de gemeentelijke regelingen, overlast- of exploitatieverordeningen hun geldigheid behouden omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is, is het raadzaam het bepaalde in het tweede lid op te nemen. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het CCV (www.hetccv.nl).

Ook de Wet Victor is van belang. Deze wet houdt in dat het college de bevoegdheid heeft om de eigenaar van een pand dat is gesloten op basis van de APV, artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling en om verbeteringen aan te brengen. Als het verstoren van de openbare orde of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan in het uiterste geval overgegaan worden tot het onteigenen.

In de Wet Victor is ook bepaald dat het sluiten op basis van artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers, volgens artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek. Deze inschrijvingsplicht geldt niet voor het sluiten op basis van de APV.

Jurisprudentie

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

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

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

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

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

Pres. Rb. Rotterdam 05-09-1997, JG 97.0209. Terechte sluiting van twee horeca-inrichtingen en intrekking van de exploitatievergunningen wegens smokkel van illegalen. Aantasting van de openbare orde. ABRvS 06-02-1997, JG 97.0075. Bij uitoefening sluitingsbevoegdheid hoeft burgemeester geen strikte strafrechtelijke bewijsregels in acht te nemen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vz. Rb Midden-Nederland 03-01-2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:8. Sluiting van een club voor zes maanden in verband met geweldsincidenten. Vuurwerkincident is een ernstig geweldsincident (categorie 1). Het beleid van de gemeente is niet kennelijk onredelijk. Geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan gemeente moest afwijken van het beleid.

Artikel 2:31 Verboden gedragingen

Lid 1 onder a

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

Onder b

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

Onder c

Het bepaalde onder c richt zich tot de exploitant.

Onder d

Het bepaalde onder d richt zich tot de exploitant.

Jurisprudentie

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

Hetgeen in artikel onder lid 2 staat vermeld wordt in de vergunningsvoorschriften opgenomen. Hier is het als algemene regel geformuleerd.

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

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

Artikel 2:32 van deze verordening sluit aan op het in artikel 14 van de Alcoholwet neergelegde verbod tot het uitoefenen van de kleinhandel. Dit laatste verbod ziet slechts toe op verkoophandelingen. Omdat artikel 2:32 van deze verordening een verbod bevat voor de exploitant en niet voor de handelaar, kan dit artikel niet worden gebaseerd op artikel 437ter of artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht. Het artikel is vastgesteld op basis van artikel 149 van de Gemeentewet, terwijl de strafsanctie is gebaseerd op artikel 154 van de Gemeentewet.

Jurisprudentie

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

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

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

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

Artikel 2:34

(Vervallen)

Afdeling 5. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf

Artikel 2:35 Definitie

Inrichting

Het begrip 'inrichting' als hier omschreven sluit aan bij artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht, dat ziet op het als beroep verschaffen van nachtverblijf aan personen, zie artikel 438 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht en op het als beroep of gewoonte beschikbaar stellen van een terrein voor het houden van nachtverblijf of het plaatsen van kampeermiddelen, zie artikel 438 lid 2 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2:36 Melden exploitatie

Artikel 2:36 strekt ertoe, dat de burgemeester een zo volledig mogelijk overzicht heeft van de in de gemeente Oldenzaal aanwezige nachtverblijf en kampeerinrichtingen.

Artikel 2:37

(Vervallen)

Artikel 2:38 Verschaffen gegevens nachtregister

Op basis van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht is een exploitant die een hotel of pension drijft verplicht om een nachtregister bij te houden. Dit artikel in de APV komt die exploitant tegemoet door de gast te verplichten daaraan mee te werken en zijn of haar gegevens te verstrekken.

Zo'n aanvulling van het Wetboek van Strafrecht bij plaatselijke verordening werd door de Hoge Raad toelaatbaar geacht (HR 10-04-1979, NJ 1979, 442).

Daarbij wordt vaak opgemerkt dat een goed bijgehouden nachtregister ook in het belang van de hulpdiensten is, bijvoorbeeld voor de brandweer, als er brand uitbreekt in een hotel of pension. De sinds 25 mei 2018 geldende AVG, Algemene verordening gegevensbescherming heeft, net als de daarvoor geldende Wet bescherming persoonsgegevens, als uitgangspunt dat er niet meer wordt uitgevraagd dan nodig. Er worden alleen de gegevens uitgevraagd die artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht noemt.

Afdeling 6. 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 Wet op de Kansspelen 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 om speelgelegenheden, waarop de Wet op de Kansspelen geen betrekking heeft.

Tweede lid

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

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

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

Eerste, tweede en derde lid

De vergunningplicht geldt voor het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid, waarop de Wok of de speelautomatenhallenverordening niet van toepassing is. Artikel 2:39 heeft het beschermen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat als doel. Zoals bij artikel 2:38a geschetst is de reikwijdte van deze vergunningplicht beperkt. Sommige gemeenten, bijvoorbeeld Amsterdam en Almere, hebben een 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. Deze bepaling is ook opgenomen in deze verordening onder lid 3 onder a.

Jurisprudentie

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

Speelautomatenhallen

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

Vierde lid

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

Jurisprudentie

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

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

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

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

Artikel 2:40 Kansspelautomaten

Dit artikel is een uitwerking van artikel 30c, tweede lid, van de Wet op de Kansspelen. 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 11-04-2003, ECLI:NL:CBB:2003:AF7697. Het verstrekken van lunches tussen 12.00 uur en 15.30 uur, dat speciaal op een reclamebord wordt aangekondigd en waarvoor een aparte lunchkaart is, vormt een laagdrempelige activiteit.

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

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

Afdeling 7 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Artikel 2:40a

De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant moet er altijd één natuurlijke persoon zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV, al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een leidinggevende rusten. Er wordt bij het verlenen van de vergunning

gewerkt met een lijst met leidinggevende(n). Voor het begrip bedrijf wordt aangesloten bij het algemeen spraakgebruik. Het betreft hier voor het publiek toegankelijke bedrijven, zoals winkels, al dan niet met een horecacomponent of dienstverlenende bedrijven.

Artikel 2:40b

De systematiek van afdeling 7 gaat uit van een gebouw-, gebieds- of bedrijfsmatige activiteitgerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk geleverd worden. Het college kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen. De noodzaak van een aanwijzing en de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden.

Bij een gebiedswijze aanpak wordt de noodzaak van het aanwijzen bekeken in samenhang met de andere maatregelen in een gebied. De vergunning wordt op basis van artikel 1.7 van deze verordening verleend voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

De vergunningplicht kan op gebouwniveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten strafbare feiten van toepassing te verklaren op het gebouw of wanneer als gevolg van de wijze van exploitatie in dat gebouw de leefbaarheid of openbare orde onder druk staat repressieve aanwijzing. Daar waar strafbare feiten in een gebouw worden geconstateerd en de gebouweigenaar extrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan het bestrijden hiervan biedt een gebouwwijze vergunningplicht een oplossing. Bij extrinsieke motivatie doe je iets omdat dit van een ander moet of omdat er een andere externe prikkel is die je drijft. Een externe prikkel kan bijvoorbeeld een beloning of geld zijn. De vergunningplicht is direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer.

Daarmee kan maatwerk worden geboden, en worden andere ondernemers, voor zover dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald gebouw is gericht, kan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

Als sprake is van een ernstige structurele problematiek in een bepaalde branche of gebied kan op basis van artikel 2:40c van deze verordening een vergunningplicht voor een bedrijfsmatige activiteit of gebied worden ingevoerd.

Een aanwijzing van een bepaalde bedrijfsmatige activiteit kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde bedrijfsmatige activiteit wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan. Bij het aanwijzen van een bedrijfsmatige activiteit wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid gereguleerd moeten worden.

Tot slot kunnen op voorhand straten of gebieden aangewezen worden, preventief aanwijzen. Bij een aanwijzing gelden voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden of straten een vergunningplicht. Dit kan gerechtvaardigd zijn nu het aanwijzen alleen plaatsvindt bij straten of gebieden waar de leefbaarheidsproblemen het grootst zijn en de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Het belang van het verbeteren van de situatie in de gehele straat of het gebied kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naastgelegen gebouw verplaatst. Een aanwijzing maakt deel uit van een bredere aanpak.

Het college wijst een gebouw, gebied of een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend aan als in dat gebied dan wel door de wijze van exploitatie van het gebouw of door de bedrijfsmatige activiteiten naar het oordeel van het college de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor het aanwijzen niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Het aanwijzen kan ook preventief worden gegeven voor een bedrijfsmatige activiteit of gebied waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren.

Vierde lid

In het vierde lid is bepaald dat het aanwijzen van bedrijfsmatige activiteiten voor de gehele gemeente door het college vooraf aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Reden voor het consulteren van de gemeenteraad is hem gelegen in het feit dat het aanwijzen van een bedrijfsmatige activiteit voor de gehele gemeente een zware en ingrijpende maatregel is. Hierover moet de gemeenteraad vooraf worden geraadpleegd.

Artikel 2:40c

In dit artikel is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw, straat of gebied zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kunnen alle bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. Het college kan ook gemeente breed een bedrijfsmatige activiteit aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die bedrijfsmatige activiteiten die behoren tot de branche.

Artikel 2:40c lid 2 en 3 en 2:40e

De algemene intrekings- en weigeringsgronden staan vermeld in de artikelen 1:6 en 1:8 van deze verordening. In deze leden staan de specifieke weigerings- en intrekingsgronden vermeld. Toezicht op en het handhaven van de vergunningplicht is mogelijk door het intrekken van een vergunning of door het sluiten van het bedrijf Zie artikel 2:40f van deze verordening. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, zie artikel 1:4 van deze verordening. Als de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. In artikel 2:40e onder i, is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan als de feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Artikel 2:40d

In dit artikel wordt de wijze van het indienen van de aanvraag van een vergunning geregeld, en welke gegevens en documenten moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens zijn nodig om een wel-overwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er op basis van dit artikel onder lid 3, onder c in ieder geval sprake zijn van een inschrijving in het Handelsregister, Kamer van Koophandel. Als de onderneming is uitgeschreven, kan dit reden zijn om de vergunning in te trekken.

Artikel 2:40f

Dit artikel is een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht.

Artikel 2:40g

Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet het bevoegde gezag daarvan op de hoogte worden gebracht. De exploitant is verplicht wijzigingen binnen vier (4) weken te melden. Als er geen weigeringsgronden zijn, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot het intrekken van de vergunning. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente Oldenzaal actieve exploitanten.

Als de exploitatie wordt beëindigd of overdragen moet dit worden gemeld bij het bevoegde gezag Ook wanneer een van de exploitanten of leidinggevendens stopt. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de leidinggevendens bij het bevoegde gezag bekend zijn.

Deze melding geldt als aanvraag tot het wijzigen van het besluit. De aanvraag wordt gesteld op een formulier of een elektronische informatiedrager, die door het bevoegde gezag wordt vastgesteld. De burgemeester bevestigt onverwijld schriftelijk of elektronisch de ontvangst van de aanvraag. De burgemeester weigert de wijziging van het besluit als:

- a. het niet voldoet aan de bij of volgens artikel 2:40c gestelde eisen;
- b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Voor het beslissen op een aanvraag tot het wijzigen van het besluit kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen, door het openbaar bestuur om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

Artikel 2:40h

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

De exploitanten kunnen de inwerkingtreding van het verbod ook niet rekken door naar een locatie verderop in de aangewezen straat uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en moeten over een vergunning beschikken. Voor gevestigde exploitanten geldt dat zij drie maanden de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen. Lukt dat niet, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaven van het verbod overgaan.

Artikel 2:40i

Voor zover de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vergunningstelsel en de voorschriften, geldt dat met name voor de openbare orde en veiligheid er een dwingende reden van algemeen belang is en de gestelde eisen ook evenredig geschikt en noodzakelijk zijn, zodat het stelsel en de voorschriften

gerechtvaardigd zijn. De openbare orde en veiligheid vormt de reden om van een *lex silencio positivo* af te zien.

Afdeling 8. Maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

Eerste lid

Op basis van artikel 174a van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd tot het sluiten 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 het sluiten 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 is verbroken een verbodsbepaling zoals in het eerste lid van artikel 2:41 op te nemen, zodat een sanctie kan worden gesteld op het overtreden van het verbod.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2:41 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester op basis van artikel 13b van de Opiumwet tot het toepassen van bestuursdwang als in woningen of lokalen, dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen en 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 voor 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 besloten dat het daarbij niet gaat om meningsuitingen als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR.

Tweede lid

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak kan worden aangemerkt als een middel tot het bekendmaken van gedachten en gevoelens dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien. Op de in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 2:42 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod volgens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van het bekendmaken meebrengt.

Artikel 2:42 verdraagt zich ook met artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR, aangezien de beperking in het uitoefenen 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 dat het college moet zorgen voor voldoende plakplaatsen voor het aanbrengen van meningsuitingen en niet commerciële bekendmakingen. Volgens het vijfde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor volgens het zevende lid nadere regels stellen. Als het college nalaat in voldoende plakplaatsen te voorzien, dan is er volgens jurisprudentie sprake van strijd met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657). Voor de gemeente Oldenzaal betekent dit minimaal 4 plakborden of -zuilen.

Locaties plakborden of -zuilen in Oldenzaal:

- | | | |
|----|-------------------------------|------------------------|
| 1. | winkelcentrum Zuid-Berghuizen | Burg. Wallerstraat |
| 2. | winkelcentrum Kloosterland | Essenlaan/Kamperfoelie |
| 3. | Oostwal hoek Walstraat | nabij Citadel |

- | | | |
|----|---|---------------------------------|
| 4. | Pastoriestraat hoek Prins Hendrikstraat | parkeerterrein Molkenboerstraat |
| 5. | nabij winkelcentrum de Vijfhoek | Vestingstraat |

Het college heeft een aanwijzingsbesluit plaatsen verkiezingsborden Oldenzaal 2024 vastgesteld.

Overige jurisprudentie

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

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

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

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

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

ABRvS 18-09-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7789. Het is een te ruime uitleg om 'doen aanbrengen' zo uit te leggen dat dit mede inhoudt het niet tegengaan dat van Radio 538 afkomstig reclamemateriaal wordt aangeplakt. Er is geen sprake van opdracht of een actieve bemoeienis van Radio 538. Hof Amsterdam 23-12-2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AS5302. Appellant heeft posters doen plakken. Hij is verantwoordelijk voor het gedrag van het bedrijf waaraan hij opdracht heeft gegeven posters te plakken, ook als dat bedrijf tegen zijn instructies in zou hebben gehandeld (door op niet toegestane plaatsen te plakken). Dat appellant het bedrijf heeft opgedragen uitsluitend op toegestane locaties te plakken disculpeert hem niet. Gesteld is immers niet dat hij goede grond had om te mogen vertrouwen dat dit bedrijf zich zou houden aan die opdracht.

Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke

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

Deze bepaling maakt geen inbreuk op enige bepaling van het Wetboek van Strafrecht en is niet in strijd met enige andere wetsbepaling noch met enig tot de algemene rechtsbeginselen te rekenen beginsel van strafprocesrecht. De opsporingsambtenaar en het OM hebben de mogelijkheid om aan de hand van de omstandigheden of verkregen indrukken na te gaan of er al dan niet sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen

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

Jurisprudentie

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

ABRvS 03-04-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066 (Tilburg). Overtreding van het verbod om inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Verbod geldt ook voor bijrijder. Last onder dwangsom als herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling.

ABRvS 25-09-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3274 (Haarlemmermeer). Het college van burgemeester en wethouders was bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van het vervoeren of bij zich hebben van inbrekerswerktuigen. Met de opgelegde last gaat het in dit geval niet om het feitelijk herstellen van de openbare orde ten aanzien waarvan gelet op artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet uitsluitend de burgemeester is belast. Hierbij is van belang dat de last onder dwangsom in dit geval is opgelegd nadat de inbrekerswerktuigen ruim drie weken eerder in beslag waren genomen en uitsluitend met het doel om herhaling van overtreding van de APV-bepaling in de toekomst te voorkomen.

Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen en dergelijke

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

Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke

Dit artikel strekt ter bescherming van de bermen, glooiingen en zijkanten van wegen. Bermen, glooiingen en zijkanten maken deel uit van de weg. Dit artikel ziet toe op het verkeer op wegen in de zin van de wegenverkeerswetgeving, maar kan als toelaatbaar worden beschouwd naast deze wetgeving.

Op basis van artikel 149 van de Gemeentewet is het bevoegd gezag, bevoegd tot het stellen van regels die andere belangen dan verkeersbelangen dienen, tenzij deze regels het stelsel van de wegenverkeerswetgeving doorkruisen. Dat is hier niet het geval. Het verbod heeft betrekking op voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden.

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

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

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

Afbakening

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

Artikel 5 van de WVV 1994 bepaalt dat het voor iedereen verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2:47, gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de WVV 1994. Zie daarvoor de toelichting op artikel 1:1 van deze verordening. Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de WVV 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Wordt 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 alcoholhoudende drank bij zich te hebben. Dit verbod geldt niet voor terrassen die deel uitmaken van een horecabedrijf, of voor een evenement waarbij op basis van artikel 35 van de AW ontheffing is verleend door de burgemeester, om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken. Door het wijzigen van de Drank- en horecawet in 2013, is het voor jongeren onder de achttien jaar op basis van de Drank- en horecawet (vanaf 1 juli 2021 Alcoholwet) verboden om alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met alcoholhoudende drank bij zich te hebben, 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 zijn waarom een bepaald gebied aangewezen wordt. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor het aantasten 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 weg en op openbare plaatsen, ook van goedwillende personen, verbieden.

Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4 van de Awb. Dit geldt ook voor een verbod om onaangebroken flesjes en blikjes bij zich te hebben. 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 hebben.

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 plaats vindt. In de meeste gevallen is dit niet erg waarschijnlijk, omdat mag worden aangenomen dat de aangewezen plaatsen door hun aantrekkelijke karakter ook bepalend voor het verschijnsel zijn. Als de personen verplaatsen, kan het college voor die nieuwe plaatsen een aanwijzingsbesluit nemen.

Het college heeft aanwijzingsbesluit gebieden verboden alcoholgebruik Oldenzaal 2021 vastgesteld.

Verstoren openbare orde

Bij het daadwerkelijk verstoren van de openbare orde kunnen op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 bevelen tot het verwijderen worden gegeven. Soms, als bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat flesjes worden stukgegooid, is optreden mogelijk aan de hand van artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht, baldadigheid. Het hanteren van deze wetsbepalingen is in de praktijk niet eenvoudig. Er bestaat daarom behoefte aan dit artikel, waardoor optreden in wat men zou kunnen noemen de 'voor-fase', dus het bier drinken op bepaalde plaatsen, mogelijk wordt.

De Drank- en Horecawet is op 1 juli 2021 gewijzigd. De wet wordt voortaan aangeduid als Alcoholwet door het wijzigen van de citeertitel in artikel 49 van de wet.

Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2:47, Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen, van deze verordening. Op basis van artikel 2:49 kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast bij of in gebouwen worden opgetreden.

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

Deze bepaling is opgesteld om het misbruik van bepaalde, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals portalen, parkeergarages, rijwielstallingen en wachtlokalen voor een openbaar vervoermiddel tegen te gaan. In deze bepaling wordt het woord 'ruimte' gebruikt ter onderscheiding van het in de APV voorkomende begrip 'weg'. Om een indicatie te geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling ziet, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd.

De opsomming kan worden uitgebreid. Het orde verstorende element ten slotte wordt door de zinsnede "zonder redelijk doel of op voor anderen hinderlijke wijze" in de bepaling tot uitdrukking gebracht. Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht, betreffende het wederrechtelijk vertoeven, in een woning, besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, alleen kan worden opgetreden als er sprake is van een handelen van de rechthebbende.

De politie kan niet zonder tussenkomst van de rechthebbende optreden. In het belang van het handhaven van de openbare orde is het wenselijk dat de politie bij baldadig of orde verstorend gedrag in zelfbedieningsruimten in postkantoren en in andere soortgelijke voor het publiek toegankelijke ruimten, onmiddellijk kan ingrijpen, ook om de eigendommen van derden te beschermen.

Jurisprudentie

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

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

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

Artikel 2:50a Messen en andere voorwerpen als steekwapen)

Algemeen

Het wapenbezit in het algemeen en gebruik van steekwapens in het bijzonder is fors toegenomen. Het doel van het artikel is bescherming te bieden tegen mogelijke aantasting van de openbare orde en veiligheid door het bij zich hebben (dragen) van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt te verbieden. Het artikel is een aanvulling op de Wet wapens en munitie (Wwm) en verbiedt het bij zich hebben van andere dan in de Wwm aangeduide messen of van voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, maar waarbij nog geen sprake is van een situatie waarin, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder deze voorwerpen worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen. Hierdoor kan aantasting van de openbare orde preventief worden voorkomen en wordt de veiligheid bevorderd.

De Wwm verbiedt het dragen (= bij zich hebben) van wapens, waaronder nader aangeduide messen of voorwerpen die als wapen kunnen dienen als wel sprake is van bovengenoemde situatie. Voor de toepassing van de Wwm bepaalt de context dus of een voorwerp een wapen is of niet. Uit het arrest van de Hoge Raad van 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993, volgt dat het in het belang van de openbare orde en veiligheid mogelijk is om een bepaling in de APV op te nemen die ziet op een 'messenverbod'. Deze bepaling mag niet zien op wapens of voorwerpen die zijn genoemd in artikel 2 van de Wet wapens en munitie (Wwm).

Eerste lid

Op grond van dit lid kan het college openbare plaatsen of daaraan grenzende voor publiek toegankelijke gebouwen of daarbij behorende erven aanwijzen waar het bij zich hebben van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt verboden is.

Tweede lid

Dit lid waarborgt dat messen en voorwerpen die zijn ingepakt, bijvoorbeeld omdat deze in een winkel zijn aangeschaft en nog in de verpakking zitten, niet onder het verbod vallen. Het doel van het artikel is bescherming te bieden tegen mogelijke aantasting van de openbare orde en veiligheid, maar aanschaf van bijvoorbeeld een keukenmes moet mogelijk blijven. Het moet dan wel zodanig zijn verpakt dat het niet onmiddellijk kan worden aangewend.

Derde lid

Dit lid regelt de voorrang van de Wwm. Het verbod geldt niet voor het dragen van messen of voorwerpen die als steekwapen gebruikt kunnen worden, dat onder het bereik van artikel 2 van de Wwm valt.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen of bromfietsen

Het plaatsen van voertuigen is op verschillende plaatsen geregeld, steeds met een wisselende bedoeling: het in stand houden van het plantsoen, het tegengaan van diefstal of verkeersbelangen. In dit artikel gaat het om het voorkomen van overlast. Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden, terwijl de eigenaar heeft aangegeven dat dit niet gewenst is of waardoor de toegang tot het gebouw wordt gehinderd, geeft aanleiding tot klachten. Artikel 2:51 geeft de mogelijkheid hiertegen op te treden.

Artikel 2:52 Overlast van fiets of bromfiets op (waren)markt en kermisterrein en dergelijke

Op basis 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 bekend gemaakt worden bij de weggebruiker.

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

Artikel 2:53 Bespieden van personen

Met deze bepaling wordt beoogd ongemerkte en als ongewenst ervaren het verstoren van de privacy te verbieden. Het toepassen van het artikel mag alleen in excessieve situaties plaatsvinden. De politie zal in het algemeen pas optreden als inwoners klachten hebben geuit over voyeurs. Een bepaling over heimelijk af luisteren is op basis van artikelen 139a en verder, 374bis en 441a van het WvSr niet nodig.

Artikel 2:54 Verbod gebruik openbare plaats als slaappleats

Het verbod heeft als doel het voorkomen en tegengaan van hinder en overlast, brandgevaar, verontreiniging van de openbare ruimte en risico's voor de volksgezondheid. Het slapen op openbare plaatsen draagt bij aan de verloedering van de stad. Ook het ontbreken van sanitaire voorzieningen ter plekke draagt daaraan bij. Tussen zonsondergang en zonsopgang geldt daarom een verbod in aangewezen gebieden.. In andere gevallen –'s nachts in niet aangewezen gebieden en overdag – geldt het verbod voor zover het gebruik als slaapplek leidt tot overlast of hinder, gevaar voor de omgeving of het aantasten van het woon- en leefklimaat (lid 1, aanhef en onder b).

Bij het toezicht op het naleven van het verbod moet de opsporingsambtenaar of toezichthouder afwegen welk handhavingsmiddel hij in de concrete situatie proportioneel acht. In de meeste gevallen kan volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van herhaling. Het is weinig zinvol om dakloze mensen te beboeten als zij noodgedwongen buiten moeten slapen of om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. Dan fungeert het verbod meer als stok achter de deur voor toeleiding naar ondersteuning of (maatschappelijke) opvang.

Op basis van het tweede lid kan het college in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van het verbod. Een ontheffing is denkbaar als overnachten in een voertuig door aanbieders van een in de gemeente te houden evenement.

Het derde lid bakent de verbodsbepaling af. Voor het innemen van een ligplaats met een vaartuig of woonboot (hieronder begrepen ook woonark en woonschip) (a) of voor woonwagens met een woonbestemming (b) bestaan afzonderlijke voorschriften. Ook is nachtverblijf toegestaan op daartoe bestemde kampeerterreinen (c) of door het college op grond van artikel 4:19 APV aangewezen kampeerplaatsen buiten een kampeerterrein (d).

Artikel 2:55 (Vervallen)

Artikel 2:56 (Vervallen)

Artikel 2:57 Loslopende honden

Artikel 2:57 beperkt het loslopen van honden, zonder dat de hond aangelijnd is, binnen bepaalde gebieden. Ook 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 het voorkomen en bestrijden van overlast ten grondslag.

In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

- het beschermen van de verkeersveiligheid, die door loslopende honden in gevaar kan worden gebracht;
- het voorkomen van het beschadigen aan eigendommen van derden;
- het voorkomen van hinder voor voetgangers;
- het bestrijden van verontreinigen, bijvoorbeeld van speelweiden, zandbakken;
- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren, met name schapen en kippen aanvallen.

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

Eerste lid onder c

Het eerste lid, onder c, maakt het mogelijk om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd. Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kunnen de honden op basis van artikel 125 van de Gemeentewet, bestuursdwang, gevangen worden genomen en overgedragen aan een door het college aangewezen asiël. Dit vindt uiteraard niet plaats wanneer de eigenaar direct te achterhalen is.

Het Burgerlijk Wetboek geeft in boek 5 een regeling voor gevonden dieren. De vinder van een hond kan het dier bij de gemeente in bewaring geven. De gemeente moet op basis van Boek 5, artikel 8, derde lid, van het BW vervolgens ten minste twee weken de verzorging van het dier op zich nemen. In de praktijk wordt hieraan vormgegeven 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 het verzorgen onevenredig hoog 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 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 gemeenteraad mag het doden van loslopende honden in het geheel niet regelen.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 20-07-1993, JG 94.0055, AB 1994, 454. Het college dient het niet aangeliend 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 honden uitlaatzone. Betrokkenen zijn belanghebbenden, gelet op de geringe afstand tussen de woningen en de uitlaatzone.

Vz. ABRvS 09-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4643. Bij een besluit tot aanwijzing van een honden uitlaatterrein 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 honden uitlaatterrein heeft kunnen aanwijzen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het aanwijzingsbesluit de rechterlijke toets doorstaat.

Rb. Overijssel 26-01-2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:440. De kantonrechter is van oordeel dat een 'elektronische 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. Handhaven vraagt betrappen 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. Het overtreden van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door Boa's en de politie.

Derde lid

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

Paarden

Sommige gemeenten gaan ertoe over in hun APV ook verontreiniging door paarden op te nemen. U moet realiseren dat een ruiter het minder, dan de eigenaar of houder van hond het in de hand heeft waar en wanneer een paard de behoefte doet. De nadruk moet liggen op het (laten) opruimen van de uitwerpselen. In de APV Oldenzaal 2020 is deze bepaling niet opgenomen.

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 op neer komt dat de hond in beslag wordt genomen en een gedragstest ondergaat om te bekijken of de hond geresocialiseerd kan worden of moet inslapen, de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven of kort aan te lijnen. Sinds het intrekken van de Regeling agressieve dieren is er in landelijke wetgeving geen definitie van muilkorf meer gegeven, vandaar dat hier een definitie is opgenomen. Het overtreden van de gebodsbepaling moet de gemeenteraad strafbaar stellen in artikel 6:1 van deze verordening.

Meer informatie over de aanpak van gevaarlijke honden op basis van de huidige wetgeving is te vinden in twee artikelen uit de Gemeentestem: Over honden en brokken: de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten deel I en II, Gst. 2017/79 en 89. In het eerste deel wordt het standpunt ingenomen dat de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet niet de bevoegdheid geeft om de hond te laten inslapen. Ten eerste omdat als een hond in beslag is genomen, deze doorgaans in een opslagplaats buiten de gemeente vertoeft en zich 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 over 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 hondenhouder verbeteren; hondenbelangenorganisaties zouden cursussen moeten ontwikkelen. Gemeenten kunnen de hondenhouder dan in voorkomend geval naar zo'n cursus sturen. Dit is niet op basis van de APV, maar op basis van artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:21 en volgende van de Awb, last onder bestuursdwang/dwangsom, of – als ultimum remedium, in acute situaties op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, bevelsbevoegdheid burgemeester bij acute, concrete (dreigende) verstoring openbare orde.

Ook wil de minister dat gemeenten en politie kunnen beschikken over betrouwbare data en dat zij daarom data over bijtincidenten bijhouden. Het gaat hier over een landelijk registratiesysteem en een laagdrempelig meldpunt bij gemeenten, zoals ook opgenomen in de brief van 17 mei 2017 van de staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken II 2016/17, 28 286, nr. 909). De minister wil ook een wetenschappelijk onderbouwde lijst van hoog-risicohonden die gemeenten kunnen gebruiken om in combinatie met binnengekomen signalen via het laagdrempelig meldpunt, problematische hond/eigenaar-combinaties eerder op te sporen en gerichte maatregelen te treffen. Bij genoemde brief van 17 mei 2017 was in bijlage 3 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 over hoog-risicohonden (Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 957).

Jurisprudentie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ABRvS 28-02-2018, ECLI:NL:RVS:2018:644. In het licht van meerdere incidenten is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot inbeslagname op grond van 172, derde lid, van de Gemeentewet. In haar oordeel betreft de Afdeling dat maatregelen (aanlijn- en muilkorfgebod; voorzieningen treffen op eigen terrein) een nieuw bijtincident niet hebben kunnen voorkomen, de daardoor ontstane onrust in de woonomgeving en dat de burgemeester op grond van het risico-assessment heeft mogen meewegen dat de eigenaresse van de hond in een kinderrijke buurt woont. De annotatoren J.G. Brouwer en A.E. Schilder zijn kritisch over het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid in deze situatie (AB 2019/148).

Deze bevoegdheid leent zich volgens hen niet voor inbeslagname van een hond. Zij bepleiten toepassing van de herstelsanctie last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1 van de Awb). Op basis van artikel 5:30, vijfde lid, van de Awb kan de hond in eigendom aan een derde worden overgedragen of worden vernietigd (lees: de hond laten inslapen).

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

ABRvS 19-02-2020, ECLI:NL:RVS:2020:514 (Assen). Het college van B&W had met toepassing van spoedeisende bestuursdwang besloten tot inbeslagname van een rottweiler. Het besluit tot inbeslagname was gebaseerd op een artikel in de APV die vergelijkbaar is met artikel 2:59 van de model APV. Het besluit tot inbeslagname heeft bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State standgehouden. Dit is voor het grootste deel terug te voeren op het feit dat het college de hond eerder als gevaarlijke hond had aangewezen en hiermee ook een aanlijn- en muilkorfgebod had opgelegd. De Afdeling vindt het aannemelijk dat de hond bij latere bijtincidenten niet gemuilkorfd was.

Artikel 2:59a 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, zie artikel 2:59, lid 1 van deze verordening, 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 hieraan 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:

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

Gemeenten kunnen ook andere voorzieningen benoemen.

Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt dat gevaarlijke honden op de 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. Het toepassen van dit artikel zal in de praktijk in combinatie met artikel 2:59 van deze verordening plaatsvinden. Daarom is in het eerste lid als keuzemogelijkheid de koppeling met dat artikel gelegd.

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

Eerste lid

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 Wm direct vastgelegd. Het kan voor de omgeving hinderlijk zijn als iemand

dieren houdt. Er moet kunnen worden ingegrepen als overlast of schade voor de volksgezondheid dreigt. Dan moeten belangen worden afgewogen. Daarom is gekozen voor de constructie dat het college bevoegd is om plaatsen aan te wijzen waar het houden van bepaalde dieren overlast of schade voor de volksgezondheid veroorzaakt. Waar het college voor het aanwijzen bevoegd is verklaard daarbij nadere regels te geven over het houden van dieren, is er sprake van delegatie van verordenende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156 van de Gemeentewet. Ook kan worden gewezen op de Wet natuurbescherming, waarin onder meer regels worden gegeven ter bescherming van dieren. In het eerste lid, onder d, is 'te voeren' toegevoegd. Hiermee kan het voeren van bijvoorbeeld meeuwen of duiven op bepaalde plaatsen verboden worden om daar zo nodig handhavend tegen te kunnen optreden.

Jurisprudentie

ARRS 26-02-1991, Gst. 1991, 6962, 3. Aanschrijving tot verplaatsing van een hok van een haan die geluidsoverlast veroorzaakt. Nader onderzoek van het college verlangd.

Vz. ARRS 02-06-1991, JG 92.0007, AB 1991, 686. Aanschrijving verwijdering pluimvee in verband met overlast omwonenden.

ARRS 09-04-1992, JG 92.0401, AB 1992, 583. Aanschrijving tot verwijdering van kraaiende haan terecht. De door het college gehanteerde methode van geluidmeting is niet onredelijk.

ARRS 22 12 1993, JG 94.0137. Overlast van een papegaai. Onvoldoende onderzoek naar de klacht.

ABRvS 03-07-1999, JG 99.0003. Aanschrijving tot verwijdering paard in verband met overlast omwonenden terecht. Klachten van omwonenden, onderzoek van bouw- en woningtoezicht en proces-verbaal van politie geeft voldoende feitelijke onderbouwing.

ABRvS 17-10-2001, ECLI:NL:RVS:2001AD4785. Ernstige geluidsoverlast door kikkers in een poel. Zonder aanwijzing van het college kan artikel 2.4.20 geen grondslag bieden voor de toepassing van bestuursdwang. Dat de kikkers zonder de activiteiten van de buurman niet in de poel zouden zijn gekomen, betekent niet dat hij de zorg voor de kikkers heeft.

ABRvS 16-03-2016, ECLI:NL:RVS:2016:700. Overlast door honden. Last onder dwangsom om honden op bepaalde tijden niet in achtererfgebied uit te laten.

ABRvS 28-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1690. Artikel 2:60, eerste lid, aanhef en onder a, van de APV biedt geen grondslag om een persoonlijk verbod tot het houden van bepaalde honden op te leggen. Van belang is dat een plaatsaanwijzing krachtens deze bepaling voor een ieder geldt en niet is verbonden aan individuele personen.

Artikel 2:61

(Vervallen)

Artikel 2:62 Loslopend vee

(Vervallen)

Artikel 2:63 Duiven

(Vervallen)

Artikel 2:64 Bijen

(Vervallen)

Artikel 2:65 Bedelarij

Het verbod geldt op openbare plaatsen in zo'n aangewezen gebied. Gelet op de definitie van 'openbare plaats' in artikel 1:1 geldt het verbod dus voor wegen, parken, plantsoenen en in voor het publiek toegankelijke gebouwen waarin het verblijf door de rechthebbende niet aan een bepaald doel is gebonden. Het verbod geldt dus niet voor bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, kerken en gemeentehuizen. De eigenaren/exploitanten daarvan moeten zelf reguleren.]

In de binnenstad en in winkelcentra wordt soms overlast ondervonden van bedelaars. Deze gedragingen 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 het strafbaar stellen van bedelarij in 2000 uit het Wetboek van Strafrecht, voormalig artikel 432, is verdwenen, kan de politie hiertegen niet of nauwelijks meer optreden. Bij het opheffen van het Strafbbaar stellen heeft de wetgever de mogelijkheid opgehouden om op basis van de gemeentelijke

autonomie een regeling over bedelarij in het leven te roepen, als dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. Dit artikel, dat beoogt bedelarij tegen te gaan, voorziet daarin.

Op basis van dit artikel kan het college gebieden aanwijzen waar een bedelverbod geldt. Wanneer naar het oordeel van het college een overlast gevende situatie in een bepaald gebied ontstaat, kan het college een verbod instellen.

Het spelen van straatmuziek en vervolgens vragen om een geldelijke bijdrage aan toehoorders en passanten valt niet onder dit bedelverbod, maar onder artikel 2:9 Vertoningen op openbare plaatsen, van deze verordening. Ook de verkoop van daklozenkranten valt niet onder dit verbod. Deze kan niet verboden worden aan een vergunning vanwege strijd met de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

Afdeling 9. Bestrijden 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 het bestrijden van heling op het oog hebben. Dat zijn de artikelen 416, 417, 417bis, 417ter, 437, 437bis, 437ter en 437quater. Het binnentreden bij handelaren is, zonder dat een strafbaar feit wordt vermoed, altijd mogelijk op basis van artikel 552 van het WvSv.

De in artikel 141 van het WvSv genoemde opsporingsambtenaren hebben om controle uit te oefenen vrije toegang tot alle vestigingen en andere plaatsen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar worden gebruikt. Als deze plaatsen als woning zijn aan te merken, moet het bepaalde in de Algemene wet op het binnentreden in acht worden genomen. De politie kan voorwerpen in beslag nemen. Op basis van artikel 142 van het WvSv kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6 'Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen'.

Op basis van de wet- en regelgeving is voor buitengewone opsporingsambtenaren, naast de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 van het WvSv, bij de controle op het naleven van voorschriften voor het bestrijden van heling in het algemeen geen plaats. De in artikel 552 van het WvSv neergelegde binnentredingsbevoegdheid is alleen verleend aan de algemene opsporingsambtenaren.

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

Door capaciteitsproblemen bij de politie is het doorgaans niet mogelijk alle handelaren aan een regelmatigte 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. Bijvoorbeeld: de antiek, (brom)fiets en autohandel. Voor de andere branches kan de burgemeester vrijstelling verlenen van de in de gemeentelijke helingvoorschriften opgenomen registratieverplichtingen.

Artikel 2:66 Definitie

Handelaar

Voor de omschrijving van het begrip 'handelaar' verwijst artikel 437, eerste lid, van het WvSr naar de Algemene Maatregel van Bestuur op basis van dit artikel, Uitvoeringsbesluit artikel 437, eerste lid, van het WvSr, KB 06-01-1992.

Artikel 1 van dit besluit noemt als handelaren: opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen en foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. Onder "handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen" worden ook 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 over het verkoopregister vinden hun basis in artikel 2 van de AMvB op basis van artikel 437 van het WvSr. Artikel 437, eerste lid, onder a, van het WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven en 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 de kans bestaat dat zij van misdrijf afkomstig zijn.

In artikel 2 van eerdergenoemde AMvB worden regels gegeven over de wijze van aantekening houden. Zo is bepaald dat de register plichtige 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 over het verkoopregister is aansluiting gezocht bij de terminologie van de formulering van het inkoopregister, welke 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 gaat om bepaalde goederen als fietsen, auto's of antiek, is in het tweede lid een vrijstellingsbepaling toegevoegd.

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

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

Onder a, ten eerste

Artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr legt de handelaar de verplichting op de burgemeester of door hem aangewezen ambtenaren vooraf schriftelijk in kennis te stellen als hij van het opkopen een beroep of gewoonte maakt. De wetgever heeft afgezien van een regeling om het uitoefenen van het opkopersbedrijf aan een voorafgaande toelating door de gemeenteraad 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, moet de burgemeester hiervan in kennis 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 zijn wetenschap zelf een rol. De inhoud van deze bepaling ligt dicht tegen die van artikel 437bis, eerste lid, van het WvSr aan. Hier is de ondernemer die het initiatief moet nemen. Deze bepaling kan niet in strijd worden geacht met de artikelen 160 en 161 van het WvSv.

Onder b

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

Onder d

Bij een regeling tot het effectief bestrijden van heling mag een bepaling betreffende de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Artikel 2:68, onder d, voorziet hierin. De bepaling sluit nauw aan op hetgeen bepaald is in artikel 437, eerste lid, onder d en f, van het WvSr. Daar is de handelaar of een voor hem handelend persoon die in strijd met een schriftelijke last van de burgemeester of een vanwege hem gegeven last, bepaalde goederen vervreemdt, of niet in bewaring geeft, of die niet voldoet aan de daarbij gegeven aanwijzingen, strafbaar gesteld.

In lid 1 onder d is gekozen voor een termijn van vijf dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

Artikel 2:69

(Vervallen)

Artikel 2:70

(Vervallen)

Afdeling 10. Consumentenvuurwerk

Artikel 2:71 Definitie

Deze afdeling geeft regels over de verkoop en het handelen 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

Bij ministeriële regeling op basis van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit wordt bepaald welk vuurwerk aan particulieren beschikbaar mag worden gesteld. Het toevoegen van de categorie aanduidingen F1, F2 of F3 in de definitie is overbodig.

Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van vuurwerk tijdens verkoopdagen

Verkoopvergunning consumentenvuurwerk

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

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

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

Koopzondag

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

Tweede lid

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

Jurisprudentie

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

Rb. Utrecht 28-12-2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AR8268. "Gelet op de inhoud van het Vuurwerkbesluit, het uitwerkingsniveau van de daarin opgenomen regeling voor de gehele vuurwerkketen en de toelichting

op dit besluit, is de voorzieningenrechter vooralsnog van oordeel dat dit besluit een uitputtende regeling bevat ten aanzien van de veiligheidsaspecten verbonden aan vuurwerk, die geen mogelijkheid biedt aan gemeentebesturen de (veiligheids)voorschriften die in die regeling zijn opgenomen aan te vullen respectievelijk verder aan te scherpen zoals in het onderhavige geval is gebeurd in de APV en voornoemde beleidsnotitie." De voorzieningenrechter verwijst hierbij naar ABRvS 14-12-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7942.

De bepaling in de APV, voor zover het betreft de weigeringsgrond in het belang van de veiligheid, is vanwege strijdigheid met het Vuurwerkbesluit onverbindend. De verkoopvergunning is in het belang van de veiligheid geweigerd en niet is gebleken dat een van de andere weigeringsgronden in de APV aan de orde is, te weten het belang van de openbare orde en de voorkoming of beperking van overlast.

Op basis hiervan en gelet op het feit dat verzoeker voldoet aan de wettelijke eisen in het Vuurwerkbesluit ten aanzien van de opslag van vuurwerk, ziet de voorzieningenrechter aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening dat verzoeker dient te worden behandeld als ware hij in het bezit van een vergunning voor de verkoop van consumentenvuurwerk zoals bedoeld in de APV, met inbegrip van de daaraan normaliter te verbinden voorschriften.

Rb. Alkmaar 27-11-2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BG7941. "Voor zover verweerder met het spreidingsbeleid (kennelijk) heeft beoogd de openbare orde te dienen door het voorkomen en beperken van overlast door het vergroten van de veiligheid van omwonenden, overweegt de voorzieningenrechter dat het Vuurwerkbesluit hierin uitputtend voorziet. Voor zover verweerder heeft beoogd overlast in de zin van aantasting van de openbare orde te voorkomen en te beperken, stelt de voorzieningenrechter vast dat, hetgeen tussen partijen ook niet in geschil is, in het onderhavige geval van overlast voor omwonenden als gevolg van de verkoop van vuurwerk door verzoeker in het verleden nooit gebleken. (...)

Het onderhavige vuurwerkverkooppunt is op basis van het bestemmingsplan toegestaan. Zoals hiervoor is overwogen is de keuze om te komen tot een gewijzigde planologische situatie voorbehouden aan de bestemmingsplanwetgever. Voor zover sprake is van overlast veroorzaakt door derden als gevolg van het afsteken van vuurwerk, is de voorzieningenrechter van oordeel dat verweerder tegen die derden handhavend zal moeten optreden. Dit is geen openbare orde-belang dat bij de beoordeling van de door verzoeker gevraagde verkoopvergunning kan worden betrokken."

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

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

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

In de ledenbrief 19/084 – Wijziging Vuurwerkbesluit en voorbeeldbepaling APV inzake gemeentelijk vuurwerkverbod van 1 november 2019 heeft de VNG een voorbeeldbepaling opgenomen voor een gemeentelijk vuurwerkverbod en geeft de VNG enkele bestuurlijke overwegingen mee. Ook adviseert de VNG om bij de motivering van een vuurwerkverbod overwegingen op te nemen waarom het verbod naar lokale omstandigheden geschikt, proportioneel en noodzakelijk is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. De overwegingen en motieven daarvoor kunnen in elke gemeente verschillend zijn.

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

1. Het is verboden om consumentenvuurwerk tot ontbranding te brengen.
2. *Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen plaatsen.]*
3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht

Toelichting op artikel

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

Jurisprudentie

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

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

Afdeling 11. Drugsoverlast

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Afbakening met de Opiumwet

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

Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid

Artikel 2:74 van deze verordening is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs kan leiden tot het verstoren van de openbare orde. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen, die tot doel heeft het voorkomen van het aantasten van de openbare orde en van strafbare feiten. In de praktijk gaat het met name om harddrugs. In het artikel wordt gesproken over middelen uit lijst 2 en 3 van de Opiumwet, dus zowel hard- als softdrugs en “daarop gelijkende waar”. Bij “daarop gelijkende waar” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt, maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden. Het is dan van belang dit goed te motiveren.

In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars (‘drugrunners’) strafbaar gesteld. Het ‘kennelijke doel’ kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, enzovoorts.

Bij “daarop gelijkende waar” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt, maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden of aan nepdrugs, bijvoorbeeld waspoeder. Het is dan van belang dit goed te motiveren.

Jurisprudentie

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

HR 17-11-1992, ECLI:NL:PHR:1992:AD1779, NJ 1993, 409. Doel van het Amsterdamse verbod op drugshandel op of aan de weg in de APV is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en strafbare feiten. De bepaling heeft derhalve betrekking op andere gedragingen dan strafbaar gesteld in de Opiumwet. Ook de klacht dat de bepaling onverbindend is wegens te grote onbepaaldheid faalt, aangezien de bepaling ook voor zover zij melding maakt van ‘daarop gelijkende waar’, waarmee kennelijk is bedoeld waar die voor enig verdovend middel kan doorgaan voldoende duidelijk maakt welke gedraging daarbij is verboden en strafbaar gesteld.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo’n bepaling onverbindend werd verklaard omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet. Men kan verboden substanties niet gebruiken zonder deze, in strijd met de Opiumwet, voorhanden te hebben, de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechter-

lijke consensus ontstaan waarbij zo'n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht. Zie over de betekenis van 'daarop gelijkende waar' het gestelde bij de toelichting op artikel 2:74.

Bij "daarop gelijkende waar" kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt, maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden. Het is dan van belang dit goed te motiveren.

Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding

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

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

De bepaling spreekt volgens de wet van "door hem (de burgemeester) aangewezen groepen". Dit verplicht de burgemeester concreet de groep te benoemen waarop bestuurlijke ophouding wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het formuleren van "degenen die zich door kleding, uitrusting of gedraging manifesteren als supporter van ... of deelnemer aan de actie tegen ..."

Verder kan de groep nader worden aangeduid door de plaats aan te geven waar de groep zich bevond op het moment dat het besluit tot ophouding werd genomen, de handelingen die de leden van de groep op dat moment verrichtten, de grootte van de groep of door het vermelden van de taal, herkomst of nationaliteit van de leden van de groep. Op basis van de wet wordt bij verordening nader ingevuld welke specifieke voorschriften die zich bij groepsgewijze het niet naleven voor het overgaan tot bestuurlijke ophouding lenen, hetgeen zal afhangen van de lokale situatie waarbij eerdere ervaringen met grootschalige openbare ordeverstoringen als leidraad kunnen dienen. Zie ook artikel 2:50a van deze verordening, Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties.

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden

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

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

De burgemeester kan een gebied aanwijzen als uit feiten of omstandigheden blijkt dat sprake is van het verstoren van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het aanwijzen als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor het handhaven van de openbare orde. Voordat de burgemeester een gebied aanwijst, overlegt hij hierover in de lokale gezag driehoek met de officier van justitie en de korpschef.

Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- a. feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van het verstoren van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
- b. zorgvuldig afwegen van het objectieve en subjectieve veiligheidsbelang en het individuele belang van de burgers (privacy);
- c. subsidiariteit en proportionaliteit;
- d. breder handhavingbeleid in het beoogd gebied voor het vergroten van leefbaarheid en veiligheid.

Jurisprudentie

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

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

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

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

Eerste lid

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

Het besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op basis 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 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 het wijzigen 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 camera-toezicht als toezichtinstrument tekort schiet."

De regering benadrukt verder dat camera's alleen kunnen worden ingezet voor het handhaven van de openbare orde, maar dat dit niet wil zeggen dat er op voorhand al sprake moet zijn van het verstoren van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan: "Onder het handhaven van de openbare orde door de burgemeester valt 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 basis van artikel 151c van de Gemeentewet mag alleen plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor het opsporen en het vervolgen 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 ook hun veiligheid.

Kenbaarheid

In artikel 151c, vierde lid, van de Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Iedereen moet 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 monitoren en er geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied sprake is van cameratoezicht, kan iedereen op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat iedereen op de hoogte moet worden gesteld van de precieze opnametijden. In artikel 441b van het WvSr is het niet kenbaar toepassen 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.

Artikel 2:78 Gebiedsontzegging (verblijfsverbod)

Inleiding

Dit artikel strekt ertoe de burgemeester de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een gebiedsontzegging bij (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlast gevende gedrag. De burgemeester kan een gebiedsontzegging opleggen aan personen die strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet ('lichte bevelsbevoegdheid') toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor (Hoge Raad 11-03-2008, [ECLI:NL:HR:2008:BB4096](#)).

Voorwaarden

Voor het toepassen van een openbare ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan.

Het situatievereiste: er moet sprake zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken.

- 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.
- Bij de toepassing van de maatregel mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften.
- Subsidiariteit en proportionaliteit: er is geen minder zwaar middel voorhanden en het opleggen van een tijdelijk verbod moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek of het te bereiken doel.

Eerste lid

Het eerste lid geeft aan in welke gevallen en voor welke maximale duur de burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen. Op het besluit van de burgemeester zijn de waarborgen van de Awb van toepassing.

Tweede lid

In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit is het geboden om slechts tot oplegging van een lang(er)durende 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. In het tweede lid is die periode gesteld op [aantal (bijvoorbeeld zes)] maanden.

Ook bepaalt het tweede lid hoelang de lang(er)durende gebiedsontzegging maximaal kan duren. Gekozen is voor een looptijd van [aantal (bijvoorbeeld acht)] weken.

Derde lid

Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, een tijdelijk verbod te beperken. Bijvoorbeeld omdat het voor betrokkene noodzakelijk of onoverkomelijk is zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, hij aldaar werkzaam of woonachtig is, hij een (ander) aantoonbaar redelijk belang heeft om aldaar aanwezig te zijn, in verband met de staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een tijdelijk verbod.

Vierde lid

Als iemand de openbare verstoort, kan er overlap ontstaan tussen de bevoegdheid van de officier van justitie om met een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a van het Wetboek van Strafvordering op te treden en de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van

deze bepaling met een gebiedsontzegging op te treden. Het vierde lid geeft voorrang aan een gedragsaanwijzing door de officier van justitie boven een gebiedsontzegging door de burgemeester.

Jurisprudentie

Hoge Raad 11-10-2022, ECLI:NL:HR:2022:1417. Art. 2.3.13, eerste lid, APV Breda 2004 luidt: 'Een ieder is verplicht op een daartoe strekkend besluit, schriftelijk genomen door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde, zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door de burgemeester aangewezen gebied gedurende de tijd die in dat besluit genoemd is.' Art. 2.3.13 APV Breda 2004 houdt niet uitdrukkelijk in dat de burgemeester is gerechtigd tot het geven van een bevel of het doen van een vordering als in de bewezenverklaring bedoeld.

Zesde lid

In de APV wordt aan de burgemeester de bevoegdheid verleend om nadere regels te stellen dan wel een aanwijzingsbesluit te nemen die ziet op onderhavig artikel. Deze nadere regels zijn bedoeld voor handhaving doeleinden in overlastsituaties of om overlast en verstoring van de openbare orde tegen te gaan. Deze nadere regels of aanwijzingsbesluiten worden door de burgemeester bij afzonderlijk besluit genomen.

Feitcode

De Commissie Feiten en Tarieven van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) is bereid om een feitcode aan overtreding van de gebiedsontzegging te koppelen als dat in dit artikel expliciet is geregeld. Door het nieuwe vierde lid in combinatie met strafbaarstelling in artikel 6:1 APV is het mogelijk om een boete op te leggen aan degene die een gebiedsontzegging overtreedt.

Voor het afdoen met een feitcode moet er in het proces-verbaal ook een kaart van het desbetreffende gebied worden meegestuurd. Er zal namelijk getoetst moeten worden of de ontzegging in persoon is uitgereikt en of het gebied waarop de ontzegging ziet, duidelijk kenbaar is gemaakt.

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

Algemeen

In artikel 2:79 van de APV is een zorgplicht opgenomen voor gebruikers en verhuurders van woningen om geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden te veroorzaken. De burgemeester kan op basis 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. In verband hiermee is artikel 2:79, voorheen artikel 2:78a, aangepast. 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 kan dan dus – als ultimum remedium – direct aan een verhuurder een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen.

Artikel 2:80 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf

Het artikel berust op de algemene verordenende bevoegdheid van de raad (artikel 149 van de Gemeentewet).

Eerste lid

Het artikel geeft de burgemeester de mogelijkheid over te gaan tot het sluiten van een voor het publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf als overlast, verstoring van de openbare orde of het aantasten van het woon- en leefklimaat dreigt. Artikel 2:81 bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid als sprake is van een vergunningplicht.

De burgemeester kan met behulp van artikel 2:80 optreden als in of vanuit een voor het publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of als ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus of winkels, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op andere wijze toestaan.

Ook geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden als er in of vanuit een pand (niet zijnde een woning) wordt gekokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet

op de Kansspelen. Als sprake is van een illegaal gok pand is zonder meer sprake 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 uit de APV worden gesloten, maar op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Het artikel strekt niet tot het uitvoeren van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet. Een bevel op basis van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet is pas op zijn plaats als er geen reguliere bevoegdheden toepasselijk zijn, bijvoorbeeld op grond van de APV, en onverwijld spoed onmiddellijk optreden vergt (ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137 (Castricum); ABRvS 14-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699 (Rotterdam)). De situatie moet tot onmiddellijk ingrijpen noodzaken: de bevelen op grond van artikel 174, tweede lid, moeten zien op concrete, zich direct aandienende, situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen (MvA, Kamerstukken II 1988/89, 19403, 10, p. 92-93).

Tweede lid

Het artikel is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de APV (artikel [2:30]) of artikel 13b van de Opiumwet overlast gevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, of woningen op basis van artikel 174a Gemeentewet te sluiten.

Derde tot en met vijfde lid

Naast de bekendmaking aan belanghebbende wordt ter plaatse een afschrift van het besluit tot sluiting aangebracht. Zo is voor eenieder voldoende kenbaar dat gedurende de sluiting niemand het gebouw of daarbij behorende erf zonder toestemming van de burgemeester mag betreden. Het is verboden dat afschrift te verwijderen.

Zesde lid

Dit lid biedt de burgemeester de mogelijkheid om een sluiting op te heffen. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de situatie die heeft geleid tot een sluiting.

Jurisprudentie

ABRvS 23-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2282. De burgemeester moet aannemelijk maken dat concreet voorzienbaar is dat de openbare orde zal worden verstoord. Niet is vereist dat zich al een concrete verstoring van de openbare orde heeft voorgedaan. Ook is niet in alle gevallen vereist dat er al strafbare feiten zijn gepleegd. Wel moet de burgemeester handelen overeenkomstig zijn beleidsregel dat hij de sluitingsbevoegdheid gebruikt in situaties waarin de openbare orde al is verstoord. De burgemeester erkent dat deze situatie zich niet voordoet. De burgemeester mocht daarom het 'sluitingsartikel' niet toepassen.

Artikel 2:81 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Algemeen

Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen waarvoor een verbod geldt om deze zonder vergunning uit te oefenen. Hij kan deze bevoegdheid inzetten als dat nodig is om verstoring van de openbare orde of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid tegen te gaan, als die wordt veroorzaakt door een onveilig en malafide ondernemersklimaat vanuit een gebouw, een branche of in een gebied. Daarom wordt het ook wel de 'ondermijningsvergunning' genoemd.

Uit de jurisprudentie volgt dat het juridisch-technisch mogelijk is om de vergunningplicht bij een onveilig en malafide ondernemersklimaat in te zetten, maar dat de inzet van deze bevoegdheid wel goed moet worden gemotiveerd. Daarbij is van belang dat de uitoefening van een bedrijf in de regel kwalificeert als het verrichten van een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Op een vergunningstelsel dat de uitoefening van dienstenactiviteiten reguleert, heeft artikel 9 van de Dienstenrichtlijn betrekking. Dit betekent dat de burgemeester dient te onderbouwen dat een aanwijzingsbesluit tot het onderwerpen van dienstverrichters aan een vergunningstelsel een gerechtvaardigde beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt (de openbare orde en veiligheid zijn een dwingende reden van algemeen belang), niet discriminatoir en doelmatig is en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt (de maatregel is geschikt, noodzakelijk en evenredig). Zie bijvoorbeeld ABRvS 03-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Autoverhuurbranche Tilburg).

Aandachtspunten bij de onderbouwing kunnen zijn:

- De kwetsbaarheid van het aangewezen gebied of de aangewezen branche. Waarom staat de openbare orde en/of de leefbaarheid door de bedrijfsmatige activiteit daar onder druk?

- De mate waarin de vergunningplicht geschikt is om deze problematiek aan te pakken. Welk doel wordt met de introductie van de vergunningplicht bereikt? Hoe draagt de vergunningplicht bij aan de oplossing?
- De vraag of in het aangewezen gebied of branche malafide bedrijven zijn gevestigd. Waaruit blijkt dat bedrijven zijn gelieerd aan een malafide ondernemersklimaat?
- De ervaringen van buurtbewoners of inwoners van de gemeente. Welke signalen ontvangt de gemeente van hen over de bedrijven of het aangewezen gebied?
- Het type bedrijven dat in het aangewezen gebied of in de branche aanwezig zijn. Zijn dit in zijn algemeenheid 'ondermijningsgevoelige' bedrijven?
- Een bredere aanpak van een bepaald gebied of een bepaalde branche. Is de vergunningplicht ingebed in een bredere aanpak van een bepaalde branche, wijk of gebied? Sluit de vergunningplicht goed aan bij het doel van deze bredere aanpak en de daarvoor genomen maatregelen?

Het betreft hier geen cumulatieve, maar afzonderlijke criteria om een besluit te kunnen nemen tot het sluiten van het gebouw of erf waar de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.

Eerste lid

In dit lid worden in het artikel veel voorkomende begrippen omschreven.

Bij de uitoefening van een bedrijfsmatige activiteit gaat het om bedrijfsmatige activiteiten in voor het publiek openstaande gebouwen of op daarbij behorende erven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven. Als bedrijfsmatige activiteit wordt niet aangemerkt (de uitoefening van) een slijtersbedrijf, horecabedrijf of andere openbare inrichting of een seksbedrijf, waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van artikel 3 van de Alcoholwet, respectievelijk artikel 2:28 of artikel 3:3 van de APV. Bij die vergunningaanvragen vindt al een vergelijkbare toetsing plaats. Ook de weigerings- en intrekingsgronden zijn vergelijkbaar. In voorkomend geval kan sluiting plaatsvinden op basis van andere artikelen; zie artikel 2:80.

De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Voor de definitie van het begrip exploitant is aansluiting gezocht bij hoofdstuk 3. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. 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. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder berusten. Er wordt dus in het kader van de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst.

Tweede lid

De systematiek van dit artikel gaat uit van een gebouw-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de stad geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen.

De burgemeester wijst een bedrijfsmatige activiteit en gebouw of gebied uitsluitend aan als naar zijn oordeel de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor een aanwijzing niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Een aanwijzing kan ook preventief worden gegeven voor een branche, gebouw of gebied waar extra aandacht nodig is bijvoorbeeld om de leefbaarheid en openbare orde en veiligheid ten goede te keren. Het belang van de verbetering van de situatie kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naastgelegen gebouw verplaatst. Een dergelijke aanwijzing zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.

De noodzaak van een aanwijzing, alsmede de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Bij een gebiedsgewijze aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede gezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied. De vergunning wordt op grond van artikel 1.7 verleend voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

Als sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaald(e) branche, gebouw of gebied kan op grond van het APV-artikel een vergunningplicht voor een branche, gebouw of gebied worden ingevoerd. Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben. Het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen, kan echter ook de gehele gemeente beslaan. Bij aanwijzing van een branche wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid of leefbaarheid gereguleerd moeten worden.

Derde lid

In het derde lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw of gebied zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kunnen ook alle bedrijfs-

matige activiteiten zijn, zoals detailhandel. De burgemeester kan ook gemeente breed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche. Dit maakt het voor de gemeente ook mogelijk om deze vergunning plichtige branches te screenen door middel van een Bibob-toets. Sinds 2013 is het toepassingsbereik van de wet Bibob uitgebreid, waardoor elke gemeentelijke vergunning die wordt afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit aan zo'n toets kan worden onderworpen.

Vierde lid

Dit lid regelt de wijze van indiening van de aanvraag voor een vergunning en welke gegevens en bescheiden de exploitant moet overleggen. De genoemde aanvraagvereisten zijn nodig om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er in ieder geval sprake zijn van een geldige inschrijving bij de KvK. Als dat op enig moment niet meer het geval is, kan dit reden zijn om de vergunning in te trekken (negende lid, sub e en f).

Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken. Dat vloeit voort uit artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb. Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

Vijfde lid

De algemene weigeringsgronden staan vermeld in artikel 1:8. In het vijfde lid staan de specifieke weigeringsgronden vermeld. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 1:4). Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij hoofdstuk 2, afdeling 8 (exploitatievergunning) en hoofdstuk 3. Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet.

Zesde lid

Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezette bedrijfsmatige activiteit, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente actieve exploitanten.

Om die reden moet ook worden gemeld dat de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen. Ook als slechts een van de exploitanten stopt. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de beheerders bij de gemeente bekend zijn. Een wijziging in het beheer kan pas plaatsvinden als de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen.

Negende lid

De algemene intrekings- of wijzigingsgronden staan vermeld in artikel 1:6. In het zesde lid staan de specifieke intrekings- en wijzigingsgronden vermeld. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij hoofdstuk 2, afdeling 8 (exploitatievergunning) en hoofdstuk 3. Voor de reikwijdte van het begrip 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag' wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet.

Als de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. Onderdeel f is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan als de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Tiende lid

Artikel 2:80 biedt de mogelijkheid overlast gevende voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. Artikel 2:81 bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht. Het toetsingskader voor sluiting is anders dan voor een vergunning. Als een sluiting op basis van artikel 2:80 in dezelfde situatie leidt tot het aanwijzen als vergunning plichtig, gevolgd door een weigering van de vergunning, dient de burgemeester ervoor te waken dat het oordeel over de vergunning niet vermengd raakt met het oordeel over de sluiting.

Een besluit tot sluiting biedt de mogelijkheid tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 Awb als het besluit niet wordt opgevolgd. Toepassen van bestuursdwang is een herstelsanctie en is gericht op het beëindigen van de gedragingen.

Elfde tot en met dertiende lid

Naast de bekendmaking aan belanghebbende wordt ter plaatse een afschrift van het besluit tot sluiting aangebracht. Zo is voor eenieder voldoende kenbaar dat gedurende de sluiting niemand het gebouw of daarbij behorende erf zonder toestemming van de burgemeester mag betreden. Het is verboden dat afschrift te verwijderen.

Veertiende lid

Dit lid biedt de burgemeester de mogelijkheid om een sluiting op te heffen. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de situatie die heeft geleid tot een sluiting.

Vijftiende lid

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

Zij kunnen de inwerkingtreding van het verbod ook niet rekken door naar een locatie verderop in de aangewezen straat uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en dienen over een vergunning te beschikken. Voor zittende exploitanten geldt dat zij drie maanden de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Lukt dat niet tijdig, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een eventueel reeds verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaving van het verbod overgaan.

Zestiende lid

De openbare orde en veiligheid vormen de reden om van een *lex silencio positivo* (van rechtswege verleende vergunning bij niet tijdig beslissen) af te zien.

Jurisprudentie

Rb. Zeeland-West-Brabant 01-07-2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3709 (Autoverhuurbranche Breda). Met de nadere toelichting in het verweerschrift heeft de burgemeester naar het oordeel van de rechtbank voldoende onderbouwd dat aan de voorwaarden van artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan.

ABRvS 07-07-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1465 (Rotterdam Spaanse Polder). De burgemeester mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat hij is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze vergewisplicht is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. In dit verband was het mogelijk dat de burgemeester bepaalde gegevens van een deskundige niet verstrekke aan partijen, maar onder inroeping van artikel 8:29 van de Awb wel aan de rechter. Op die manier kan de burgemeester nagaan of het onderzoek van de deskundige zorgvuldig is geweest en kan de rechter dit controleren. In dit geval is die controle in het geheel niet mogelijk.

ABRvS 03-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Autoverhuurbranche Tilburg). Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het onderliggende besluit van algemene strekking waarop het bestreden besluit is gebaseerd niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het onderliggende besluit buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen (vergelijk de uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:452)). De Afdeling heeft het aanwijzingsbesluit vernietigd omdat de burgemeester de noodzaak om door middel van het aanwijzingsbesluit in te grijpen in een deel van de autoverhuurbranche niet voldoende heeft onderbouwd.

Hoofdstuk 3. Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 3:1 Afbakening

Het afbakenen van dit hoofdstuk van de APV ten opzichte van enkele (algemene) bepalingen uit andere delen van de APV is wenselijk, aangezien de genoemde bepalingen betrekking hebben op onderwerpen

die waarschijnlijk op termijn in of volgens de Wet regulering prostitutie (Wrp) in afwijking van de (algemene) bepalingen van de APV geregeld (moeten) worden.

Om niet binnen afzienbare termijn opnieuw substantiële materiële wijzigingen aan te hoeven brengen in de betreffende regelgeving en om het ontvlechten daarvan te zijner tijd te vergemakkelijken, is ervoor gekozen vooruitlopend op het inwerkingtreden van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), deze materie nu veelal in lijn met de Wrp te regelen. Het betreft de volgende artikelen: 1:2 'Beslistermijn', 1:5 'Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing', 1:6 'Intrekken of wijzigen van vergunning of ontheffing', 1:7 'Termijnen' en 1:8 'Weigeringsgronden'.

Artikel 3:2 Definities

In artikel 3:2 van deze verordening 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, vergunning nummer, telefoonnummer moeten worden vermeld, is ervoor gekozen het begrip 'advertentie' ruim te omschrijven. Er is 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 'leidinggevende' 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.

Volgens artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college belast met het uitvoeren van raadsbesluiten, waaronder verordeningen zoals de APV, tenzij bij of volgens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen moet de burgemeester worden aangemerkt als het 'bevoegde bestuursorgaan' bij het verlenen van een vergunning voor een seksbedrijf.

Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen, zoals veruit de meeste seksinrichtingen en de daarbij behorende erven, zie artikel 174 van de Gemeentewet. In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wabo (ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331).

In lijn daarmee worden woonboten, voor zover het betreft het uitvoeren van dit hoofdstuk, aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Het college is ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven en prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie. Anders dan bijvoorbeeld bij het uitoefenen van een bij verordening toegekende bevelsbevoegdheid, is bij het verlenen van een vergunning 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 volgens artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet de burgemeester ook over het verlenen van een vergunning voor prostitutiebedrijven gaan, voor zover die zich richten op de straatprostitutie en als het bevoegde bestuursorgaan aangemerkt moet worden. Het college kan zijn bevoegdheid mandateren aan de burgemeester op basis van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.

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

Voor de definitie van 'exploitant' is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de AW. 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, moet er altijd één natuurlijke persoon 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, een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen moet de prostituee enerzijds aangemerkt worden als prostituee, maar anderzijds ook als exploitant. De prostituee/exploitant moet daarmee ook voldoen aan alle eisen die aan de prostituee worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt onder andere dat de prostituee/ex-

exploitant minimaal 21 jaar moet zijn. Vergunningen worden geweigerd als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder d. In dit hoofdstuk van de APV heeft het begrip 'klant' een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezigen in een seksinrichting die slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt voor eventuele andere aanwezigen, zoals de exploitant, de leidinggevende, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichthouders en personen die aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld het leveren van goederen of het uitvoeren van reparaties of onderhoud.

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

De definitie van 'prostitutie' sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5, van het 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. Het betalen vindt plaats door of namens '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 locatie gebonden bedrijven met één of meerdere seksinrichtingen. Ook een niet-locatie gebonden 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 als aan klanten toegang wordt verschaft. Is de prostituee op enigerlei wijze werkzaam voor degene die de ruimte beschikbaar stelt, dan is er 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 de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling heeft, 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 vergunning plichtig. Het oogmerk om, een aanvulling op, een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerven, 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 moet worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie.

Het begrip 'seksbedrijf' wordt 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 plaats vindt door het bemiddelen tussen prostituees en klanten, dan wordt van een 'escort-

bedrijf' gesproken. Zo is 'prostitutiebedrijf' een species van 'seksbedrijf' en 'escortbedrijf' een species van 'prostitutiebedrijf'.

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

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

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

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

Een raam met bijbehorende 'peeskamer' zal veelal een afzonderlijke werkruimte zijn; een deel van een seksinrichting dat apart verhuurd wordt zal veelal een afzonderlijke werkruimte zijn.

Afdeling 2. Vergunning seksbedrijf

Artikel 3:3 Vergunning

Er is voor gekozen om seksbedrijven met een 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 ook 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 Hof van Justitie van de Europese Unie, is in het tweede lid een zorgplicht voor het bevoegd bestuursorgaan opgenomen. Als er sprake is van het verlenen 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, het uitvoeren en het afsluiten 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.

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.

Tweede lid

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven is bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf (12) weken telt, tweede lid. Deze termijn kan éénmaal met twaalf (12) weken worden verlengd tweede lid.

Derde lid

Nu de vergunning onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, is het derde lid opgenomen omdat volgens artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet als uitgangspunt geldt dat een vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer de termijn, waarbinnen het antwoord op de aanvraag moet volgen, verstreken is. Dit is bedoeld als prikkel voor de overheid om tijdig te beslissen, en zorgt ervoor dat inwoners en ondernemers geen nadeel ondervinden van een mogelijk 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 niet lukken, dan wordt het belang van een daadwerkelijke afweging bij vergunningen als hier aan de orde geacht zwaarder te wegen dan voornoemd uitgangspunt.

Dit is in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn: dwingende redenen van algemeen belang, te weten het beschermen van de openbare orde. Wanneer

een vergunning van rechtswege ten onrechte is verleend, kan dit 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 derde lid van toepassing uitgezonderd.

Vierde lid

Uit het vierde lid, volgt dat een vergunning voor maximaal één seksinrichting kan gelden. Daarmee is het van belang wat onder 'één seksinrichting' wordt verstaan. Bij voorbaat een sluitende definitie geven zou in de praktijk tot onwenselijke resultaten kunnen leiden; situaties zullen telkens met gezond verstand gezien 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 zijn met meerdere werkruimtes (per pand) met een homogene functie, het uitoefenen van een seksbedrijf in enigerlei vorm, die tot de beschikking staat van één exploitant. Als er meerdere exploitanten in één pand zijn gevestigd zal ieder deel waarover één van de exploitanten de beschikking heeft als één afzonderlijke seksinrichting worden gekwalificeerd.

Artikel 3:4 Concentratie seksinrichtingen

Op basis van dit artikel kan het college delen van de gemeente aanwijzen waarbinnen voor het vestigen van seksinrichtingen geen vergunning wordt verleend. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn om daarop met voldoende intensiteit toezicht te kunnen uitoefenen of om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden die vanuit een oogpunt van woon- en leefomgeving 'gevoelig' zijn. De aanwijzing van het college betreft een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar en beroep open staat.

Straatprostitutie wordt verboden in artikel 3:19.

Het langs deze weg vormgegeven concentratiebeleid moet altijd in samenhang bekeken worden met de relevante bestemmingsplannen, waarin, louter voor het behartigen van het belang van een goede ruimtelijke ordening en noodzakelijk enkel gestoeld op ruimtelijk relevante overwegingen en criteria, voort kan vloeien dat het uitoefenen van (een bepaald type) seksbedrijf (op bepaalde) locaties planologisch niet aanvaardbaar wordt bevonden.]

Artikel 3:6 Aanvraag

Met dit artikel wordt de wijze van het indienen van de aanvraag om een vergunning geregeld en welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht ten einde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning.

Het overleggen van een situatietekening en plattegrond is niet nodig als het een vergunning betreft die niet (mede) voor een seksinrichting wordt aangevraagd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks vanuit een locatie die niet voor publiek toegankelijk is; er is dan wel sprake van een seksbedrijf, maar niet van een seksinrichting.

Omdat in de toekomst naar verwachting steeds vaker bij het indienen sprake zal zijn van digitale documenten, wordt geen specifieke schaal aanduiding voorgeschreven. De maatvoering moet uit de situatieschets (onder k) en tekening (onder l) blijken. Als bescheiden worden overgelegd, moet de gekozen schaal zodanig zijn dat het bevoegde bestuursorgaan er voldoende informatie uit kan halen om tot beoordeling van de aanvraag te komen.

Tot het eisen dat het telefoonnummer dat gebruikt zal worden in advertenties overgelegd moet worden, en in de vergunning wordt vermeld, zie artikel 3:8, eerste lid onder e, is gekomen met het oog op de toezicht en het handhaven. Zo wordt bewerkstelligd dat een bepaald telefoonnummer waarmee geadverteerd wordt altijd te herleiden is tot een bepaald seksbedrijf, een bepaalde exploitant en het adres waar het bedrijf wordt uitgeoefend. Doordat het telefoonnummer in de vergunning wordt vermeld wordt voorkomen dat het nummer vaak verandert, dan zou telkens op aanvraag de vergunning gewijzigd moeten worden. In die zin is het een 'vast' telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

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

Artikel 3:7 Weigeringsgronden

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

Buiten op basis van de in dit artikel genoemde gronden, kan een vergunning ook geweigerd worden in het geval en onder de voorschriften, bedoeld in artikel 3 van de Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Overigens mag een negatief Bibob rapport niet leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De overheid moet eerst toetsen of er met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).

Jurisprudentie

ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Alcoholwet. Bij of krachtens de Alcoholwet 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 05-03-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

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

De Drank- en Horecawet is gewijzigd. De gewijzigde wet is per 1 juli 2021 in werking getreden. De wet wordt voortaan aangeduid als Alcoholwet door wijziging van de citeertitel in artikel 49 van de wet.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning

In dit artikel wordt bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt geprobeerd het toezicht op en het naleven van de vergunningsvoorschriften te faciliteren.

Doordat het telefoonnummer op de vergunning staat wordt onder andere voorkomen dat dit nummer regelmatig wijzigt, waardoor het telefoonnummer, dat ook in advertenties gebruikt moet worden, niet langer herleidbaar zou zijn tot een bepaald vergund seksbedrijf. Als de exploitant een ander telefoonnummer wil hanteren, dan moet deze eerst een aanvraag indienen om de vergunning te laten wijzigen; aangezien dit tijd en geld, de leges, kost valt te verwachten dat dit sporadisch zal gebeuren. In die zin is het een 'vast' telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn. Hetzelfde doel heeft het tweede lid, dat daarnaast ook van betekenis is voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf: zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

Artikel 3:9 Intrekkinggronden

Het eerste lid bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning moet worden ingetrokken. Anders dan in het tweede lid is hier geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde bestuursorgaan. In de gevallen opgenomen in het tweede lid kan, als het een tijdelijke en beperkte afwijking van de regels betreft, een vergunning ook worden geschorst, om deze desnoods later, als de reden om tot schorsing over te gaan blijft voortbestaan, alsnog in te trekken.

Een geschorste vergunning blijft meetellen bij het beoordelen of het maximum aantal te verlenen vergunningen is bereikt. Buiten op basis van de in dit tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning ook ingetrokken worden in het geval en onder de voorschriften, bedoeld in artikel 3 van de Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van de wet Bibob. Omdat schorsing in die gevallen niet voor de hand ligt, is dat hier niet geregeld.

Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden

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

Artikel 3:11 Verlengen vergunning

De aanvraag om het verlengen van een vergunning wordt behandeld als een nieuwe aanvraag. Daardoor kunnen de belangrijke vragen die tijdens de oorspronkelijke beoordeling beantwoord zijn nogmaals bekeken worden in het licht van de nieuwe situatie. Om onnodige administratieve lasten te voorkomen is het niet nodig om bij de aanvraag om het verlengen van een vergunning nogmaals actuele gegevens en documenten te overleggen waarover het bevoegde bestuursorgaan al beschikking heeft.

Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de gegevens die volgens artikel 3:8, eerste lid, op de vergunning vermeld staan. Deze zouden altijd actueel moeten zijn, zie artikel 3:10 van deze verordening. Ook is het bijvoorbeeld overbodig om plattegronden, situatietekeningen en het bedrijfsplan nogmaals aan te leveren, voor zover deze ongewijzigd zijn.

Om te voorkomen dat exploitanten hun vergunning 'verliezen' is het tweede lid opgenomen. Om hierop aanspraak te kunnen maken moet een aanvraag tijdig gedaan worden en ontvankelijk zijn. Tijdens de periode dat de aanvraag in behandeling is kunnen maatregelen genomen worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als zich feiten voordoen of er redenen zijn om de vergunning in te trekken of te schorsen.

Afdeling 3. Uitoefenen seksbedrijf

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang

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

Artikel 2 Winkeltijdenwet

Het is verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben:

- a. op zondag;
- b. op Nieuwjaarsdag, op Goede Vrijdag na 19 uur, op tweede Paasdag, op Hemelvaartsdag, op tweede Pinksterdag, op 24 december na 19 uur, op eerste en tweede Kerstdag en op 4 mei na 19 uur;
- c. op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur.

Artikel 2. Algemene vrijstelling Winkeltijdenverordening Oldenzaal 2021

1. Voor de in artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de wet vervatte verboden geldt een algemene vrijstelling tussen 6 uur en 22 uur.
2. Voor de in artikel 2, tweede lid van de wet vervatte verboden geldt een algemene vrijstelling voor de zon- en feestdagen.

Tweede lid van artikel 3:12 van deze verordening

Het tweede lid richt zich niet tot de exploitant en leidinggevende, 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 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, niet als 'bezoeker' aangemerkt worden.

Derde lid van artikel 3:12 van deze verordening

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

Vierde lid van artikel 3:12 van deze verordening

Personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt mogen niet worden toegelaten tot seksinrichtingen.

Artikel 3:13 Adverteren

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

Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees

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

Ook zijn prostituees van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge prostituees en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikken waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor de prostitutie lager is en ook een eventuele gewenste uitstap vergemakkelijkt wordt. Het stellen van een leeftijdsgrens wordt als passend en noodzakelijk middel beschouwd om deze misstanden te bestrijden.

Daarmee is het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel, ook zijn de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk. Hierdoor levert het onderscheid naar leeftijd geen strijd op met het verbod van leeftijdsdiscriminatie.

Tweede lid

Uit het tweede lid volgt dat de exploitant moet voorkomen dat er bij zijn bedrijf prostituees werkzaam zijn die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. Daarnaast mag ook van de prostituee worden verlangd dat zij een bijdrage levert aan het saneren van de seksbranche.

Derde lid

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

Jurisprudentie

ABRvS 05-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1818 (Alkmaar): De gemeenteraad is niet buiten de omvang van zijn bevoegdheid getreden door artikel 3:8, eerste lid, aanhef en onder a, van de APV (= artikel 3:14, variant 1, eerste lid, aanhef en onder a, model-APV) vast te stellen. Door de minimumleeftijdregel wordt het recht van appellant (de exploitant) op vrije arbeidskeuze, zoals gewaarborgd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, niet beperkt. Ook is de maatregel niet in strijd met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Het doel van het stellen van de leeftijdsgrens – een van de maatregelen die gezamenlijk misstanden in de prostitutie moeten voorkomen, beschermen van de menselijke waardigheid – is een dwingende reden van algemeen belang. De maatregel is evenredig en is geschikt en gaat niet verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. De burgemeester mocht dit voorschrift aan de vergunning verbinden.

Artikel 3:15 Bedrijfsplan

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

Tweede lid

In het tweede lid onder a, is opgenomen dat de exploitant maatregelen treft om er voor te zorgen dat de hygiëne in een seksinrichting voldoet aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden. Het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid heeft in september 2013 de Hygiënerichtlijn voor Seksbedrijven (voorheen Hygiënerichtlijnen voor Seksinrichtingen) gepubliceerd.

Deze richtlijn is geschreven voor exploitanten en eigenaren van seksbedrijven en wordt uitgegeven door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. De branche zelf, vertegenwoordigd door de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven en de Vereniging Legale Escortbedrijven, heeft aan het opstellen en bijwerken van deze richtlijn bijgedragen. In de richtlijn zijn hygiënenormen opgenomen. Dit zijn de minimale eisen aan een goed hygiënebeleid. Een exploitant van een seksbedrijf zal om te voldoen aan de maatstaven voor een goede hygiëne zich ten minste aan deze normen moeten houden.

Belangrijk doel van goede hygiëne in seksbedrijven is het voorkomen van seksueel overdraagbare ziektes. Dat is zowel voor de prostituees als de klanten van belang. Een goede hygiëne zorgt voor een

veilige en prettige werkomgeving. Van de exploitant mag worden verwacht dat hij/zij in het bedrijfsplan daarnaast inzichtelijk maakt hoe hij/zij zorgt voor gezonde en veilige werkomstandigheden voor prostituees. Dit is opgenomen in het tweede lid, onder a en b.

De veiligheid en gezondheid van een prostituee worden ook gediend met aparte garanties voor de kwaliteit van de werkomstandigheden in de werkruimten. Een prostituee moet daar altijd gebruik kunnen maken van een alarm waarmee zij hulp van derden kan inroepen als er wat misgaat. De luchtventilatie die voor de algemene luchtkwaliteit en hygiëne afdoende is, brengt nog niet met zich mee dat de prostituee niet in te koude of te warme werkruimte haar diensten moet verrichten. In het tweede lid onder d, wordt zodoende geëist dat de exploitant aangeeft welke maatregelen hij hiervoor treft.

De normen die worden geformuleerd over het gebruik van condooms en de mogelijkheid om je als prostituee te laten controleren op seksueel overdraagbare aandoeningen waarborgen de gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Deze normen zijn opgenomen in het tweede lid onder c en e.

De prostituee mag niet verplicht worden zich geneeskundig te laten onderzoeken en heeft recht op een vrije artskeuze, zie tweede lid onder f. Ook moet de exploitant prostituees in de gelegenheid stellen zich regelmatig te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen. Het moet niet zo zijn dat een prostituee vanwege de openingstijden van de seksinrichting waar zij werkzaam is, geen tijd heeft om zich bijvoorbeeld voor een SOA onderzoek bij de GGD te melden.

De exploitant moet er voor zorgen dat onder de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en hulpverlening. De exploitant is verplicht informatie over mogelijke uitstapprogramma's aan de voor hem werkzame prostituees te verstrekken.

Een belangrijk aspect van het zelfbeschikkingsrecht is dat gewaarborgd is dat de prostituee vrij is te bepalen aan welke klanten zij seksuele diensten verleent en welke diensten zij niet wil verlenen. Dit is ook bij de escort bijzonder van belang. Hoewel in een arbeidsrelatie geldt dat een werknemer opdrachten van de werkgever over de overeengekomen arbeid in beginsel moet opvolgen, moet het grondwettelijk gewaarborgde recht op lichamelijke integriteit daarboven altijd voorrang krijgen. Een exploitant moet inzichtelijk maken hoe in zijn bedrijf met dergelijke zaken wordt omgegaan, zie tweede lid onder h.

Vanwege de aard van de dienstverlening en de branche moet de exploitant er in ieder geval voor zorgen dat degene die als leidinggevende werkzaam is, kan omgaan met agressieve klanten, zie tweede lid onder j.

Het doel van hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen' is onder meer onvrijwillige prostitutie te bestrijden. Als een prostituee nauwelijks zelfredzaam is, geen Nederlands of Engels spreekt of niet makkelijk geld kan wisselen, omdat ze niet kan rekenen, is moeilijk voor te stellen dat zij vrijwillig voor de prostitutie heeft gekozen. De exploitant kan zich met eenvoudige middelen hiervan een beeld vormen.

In het bedrijfsplan moet worden vastgelegd welke vereisten de exploitant minimaal stelt aan de zelfredzaamheid van de bij hem/haar werkzame prostituees en hoe hij /zij dit controleert, zie tweede lid onder k. In dat kader is het onderdeel van een deugdelijke bedrijfsvoering om als exploitant periodiek een gesprek te voeren en daarbij vooral te letten op signalen van uitbuiting of signalen van dwang. Prostituees moeten in dat kader over hun rechten geïnformeerd worden. Het is aan de exploitant om informatie van hulpverlenende instanties beschikbaar te stellen, zie tweede lid onder m. Ook informatie over de mogelijkheden om met het werk als prostituee te stoppen moet door de exploitant beschikbaar worden gesteld, zie tweede lid onder n.

Derde lid

Het bedrijfsplan moet bij de aanvraag om een vergunning overgelegd worden, zodat het op dat moment getoetst kan worden.

Vierde lid

Als een exploitant een wijziging wil door te voeren in zijn/haar bedrijfsplan, dan moet hij/zij deze ter goedkeuring voorleggen aan het bevoegde bestuursorgaan.

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

Onder meer vanwege de kwetsbaarheid van prostituees is het gewenst dat de exploitant van een

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

Tweede lid

In het tweede lid zijn enkele zorgplichten van de exploitant geformuleerd, onder andere over de te voeren bedrijfsadministratie. Daarnaast, zie lid twee onder e, is opgenomen de verplichting om ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting onverwijld bij de politie te melden. Richtinggevend hierbij is de Aanwijzing mensenhandel van het OM (Stcrt. 2013, 16816) en <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/>. De meldplicht ziet toe op de situatie dat een prostituee zich schuldig maakt aan mensenhandel of aan andere vormen van dwang en uitbuiting.

Artikel 3:18 Raamprostitutie

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

Artikel 3:19 Straatprostitutie

Dit artikel richt zich, in tegenstelling tot de meeste artikelen, rechtstreeks tot de prostituee en eventueel anderen die klanten werven voor een prostituee. Het is iedereen 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 ook verboden daadwerkelijk seksuele handelingen te verrichten als dit kennelijk plaats vindt voor prostitutie.

Artikel 3:20 Handhaven straatprostitutie

Eerste lid

Het eerste lid heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen gebieden en tijden en geeft, voor het handhaven van het verbod daarop, politieambtenaren en toezichthouders de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven.

Tweede, derde en vierde lid

Het tweede tot en met vierde lid hebben betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen gebieden en tijden. Op basis van het tweede lid kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of het voorkomen of het beperken van overlast ter plaatse, door politieambtenaren en toezichthouders een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere daar aanwezige personen.

Als dit mondelinge bevel tot het verwijderen geen resultaat oplevert, kan naar het middel van de schriftelijke gebiedsontzegging van het derde lid worden gegrepen.

Een gebiedsontzegging behelst een bevel om zich na het aanzeggen door of vanwege de burgemeester niet te bevinden op de aangewezen wegen. Het vierde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht voor de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel beperken. Hierbij moet rekening gehouden worden met, de noodzaak, zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het daar werkzaam en/of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich daar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en familieleven. Zie voor gebiedsontzeggingen artikel 2:78 van deze verordening.

Artikel 172a, achtste en negende lid, van de Gemeentewet, voorzien in tijdelijke ontheffing op aanvraag of wijziging van het bevel ten gunste van de betrokkene als nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Overtreding van bevel tot onmiddellijke verwijdering of een gebiedsontzegging is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het WvSr). Gevolg is dat de overtreder kan worden geconfronteerd met een gevangenisstraf tot drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Afdeling 4. Overige bepalingen

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten

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

verbieden enkele artikelen de prostituee om diensten, op een bepaalde wijze of op bepaalde plekken, aan te bieden, terwijl dit artikel de klant verbiedt om in te gaan op een aanbod. Dit betekent dat handhavend kan worden opgetreden tegen zowel de prostituee als tegen de klant.

Eerste lid

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

Artikel 3:22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeelden en dergelijke

Dit voorschrift schept een verbod dat alleen in effect kracht heeft door nader door de burgemeester te bepalen rechthebbenden en voor zover de burgemeester aan die rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt. Het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, voor zover die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet valt niet binnen de reikwijdte van het verbod. Hoewel denkbaar is dat dit voorschrift in de praktijk vooral zal worden toegepast voor sekswinkels, richt zij zich op het tentoonstellen en dergelijke als zodanig; het kan gaan om erotisch-pornografische foto's of afbeeldingen aangebracht aan sekstheaters, bedoeld om de aandacht van het publiek te vestigen op de voorstellingen.

Hoofdstuk 4. Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente

Afdeling 1. Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting

Artikel 4:1 Definities

Algemeen

Deze artikelen strekken ertoe de bepalingen over het voorkomen of beperken van geluidhinder en hinder door verlichting binnen of vanuit inrichtingen te handhaven. Op basis van artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet kunnen de artikelen 4:1 tot en met 4:5a van de APV uiterlijk tot het einde van de overgangsperiode blijven gelden. Voor handhaving van de status quo moet de wetgeving zoals die vóór de inwerkingtreding van de Ow geldt, dus van toepassing blijven. Het gaat om de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder zoals deze luiden direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ow. Omdat in verschillende artikelen wordt verwezen naar het Activiteitenbesluit milieubeheer is daarvan een definitie opgenomen in artikel 4:1. Voor de andere genoemde wet- en regelgeving is de toevoeging in het betreffende artikel opgenomen (in onderdeel U voor artikel 4:1 van de APV en in onderdeel V voor artikel 4:5 van de APV).

Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid om te bepalen dat de in dit lid bedoelde geluidsnormen niet gelden bij collectieve festiviteiten komt uit artikel 2.21, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit artikel voorziet erin dat op deze dagen overmatige geluidhinder zo veel mogelijk moet worden voorkomen: De voorschriften gelden niet "voor zover het naleven 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 van deze verordening is het uitvoeren van de regeling neergelegd bij het college. Er hoeft niet jaarlijks een raadsbesluit worden genomen om te bepalen welke feesten als collectieve festiviteiten worden aangewezen. Het verdient aanbeveling dat het college jaarlijks, in samenspraak met de plaatselijke ondernemers en organisatoren, vaststelt op welke data de voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn. Voor de collectieve dagen is geen begrenzing voor het aantal dagen opgenomen. Vaak zal er behoefte zijn om vooraf een bepaald maximum aantal festiviteiten vast te stellen. Dit maximum zou door het college kunnen worden vastgelegd in een beleidsregel. Als de gemeenteraad dit zelf wenst te bepalen, dan moet het maximum worden vastgelegd in deze verordening.

Tweede lid

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en als 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, van het 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 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. Voor de toelichting over het maximum aantal wordt verwezen naar de toelichting bij het eerste lid.

Vijfde tot en met het zevende lid

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

De voorschriften kunnen gaan over bijvoorbeeld het beperken 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 voorschriften op te nemen. Anderzijds kan ook gekozen worden om ondernemers meer geluidsruimte te geven en net als onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer geen voorschriften in de APV op te nemen.

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 vijfde lid wordt bij het Activiteitenbesluit een suggestie gedaan van 10 of 20 dB(A) hoger dan de reguliere norm. Bij enkele gemeenten wordt een aanvullende norm opgenomen voor lagere frequenties gesteld in dB(C). De reden voor een geluidsnorm met gebruik van een C-filter is het effect van lage bastonen bij hogere geluidsniveaus. Bij de C-filter worden deze lage frequenties sterker meegewogen dan bij een A-filter vanwege de problematiek met lage geluidsfrequenties. Een andere mogelijkheid is, als woningen op grotere afstand van de inrichtingen liggen, een geluidsnorm op een vaste, kortere afstand van de inrichtingen op te nemen.

In het zesde lid wordt gesproken over niet versterkte muziek. In het Activiteitenbesluit is niet versterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen voor het beperken van de geluidsemissies moeilijk zijn. Dit betekent dat voor niet versterkte muziek geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid, van het Activiteitenbesluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen, zie artikel 4:5. De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor ondernemers dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidsniveaus van niet versterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is niet versterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm.

Bij het bepalen van het geluidsniveau wordt in het zesde lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet buiten beschouwing gelaten. De te meten waarden worden niet gecorrigeerd voor bedrijfsduurcorrectie en herkenbare muziek geluid.

In het zevende lid is een eindtijdstip voor muziekgeluid vastgesteld om te voorkomen dat feesten bij horeca bedrijven tot sluitingstijd door kunnen gaan. Voor de sluitingstijden horecabedrijven zie de drank- en horecaverordening van Oldenzaal.

Het college heeft aanwijzingsbesluit collectieve festiviteiten 2022 vastgesteld.

Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal dagen of dagdelen voor het vieren van incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in artikel 5.68 Besluit kwaliteit leefomgeving.

Volgens artikel 5.68 Bkl kan de gemeenteraad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop individuele inrichtingen voor incidentele festiviteiten vrijstelling kunnen krijgen van de geluidsnormen.

Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met live 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 8 dagen of dagdelen per jaar betreft. Het betreft een maximum: de gemeenteraad heeft de bevoegdheid om, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, in dit artikel het aantal te verlagen. In dit artikel moet de gemeenteraad in de verordening bepalen hoeveel dagen of dagdelen voor het vieren van incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente Oldenzaal. In het eerste lid is gekozen om een inrichting maximaal 8 keer per jaar de mogelijkheid te bieden om een incidentele festiviteit te houden, waarbij de geluidsnorm niet van toepassing is.

Tweede lid

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en als er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. Op basis van het tweede lid van artikel 3.148 van het Besluit, 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 het beperken voor de verlichting niet gelden maximaal 8 dagen of dagdelen per jaar. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de toelichting bij het eerste lid.

In het tweede lid is gekozen om een inrichting maximaal 8 keer per jaar de mogelijkheid te bieden om een incidentele festiviteit te houden, waarbij de verlichting langer aan kan blijven.

Volgens de toelichting bij het Activiteitenbesluit blijft ook bij gebruik van artikel 3.148, tweede lid, de algemene zorgplicht voor lichthinder en duisternis voor de sportinrichtingen gelden, al is enige mate van hinder bij incidentele activiteiten aanvaardbaar. De beoordeling of sprake is van onaanvaardbare lichthinder in geval van het vieren 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 volgens een gemeentelijke verordening voorschriften te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21 van het Besluit.

Voor de algemene toelichting over de mogelijkheid om voorschriften te stellen bij festiviteiten en de toelichting bij het zesde tot en met het tiende lid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4:2, zesde tot en met het achtste lid. Net als bij de collectieve festiviteiten geldt de regeling voor incidentele festiviteiten voor alle type A- en B-inrichtingen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer in plaats van alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen zoals onder het oude besluit.

In 2016 is er, onder meer met het kenniscentrum Infomil, gesproken over de betekenis van het woordje 'in' in artikel 2:21, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit. Conclusie is dat de wetgever daarmee niet heeft bedoeld dat het hier alleen over de binnenruimte van een inrichting gaat. 'In de inrichting' kan 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 gemeenteraad. De gemeenteraad kan dit artikel aanpassen en 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 voor om deze bepaling ongewijzigd te laten. Het tegenargument 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 genoemd: de wet laat de gemeenteraad de ruimte om deze bepaling zo te beschrijven dat incidentele activiteiten kunnen plaatsvinden in de buitenruimte van een inrichting.

In het negende en tiende lid wordt de mogelijkheid om muziekgeluid te produceren bij een festiviteit beperkt tot binnen de gebouwen van de inrichting. Gebouwen hebben over het algemeen een bepaalde geluidsdempende 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.

In het negende lid is gekozen om incidentele festiviteiten te beperken tot de binnenruimte, bebouwde gedeelte van de inrichting.

Artikel 4:4

(Vervallen)

Artikel 4:5 Niet versterkte muziek

Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.17a, 2.18, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het artikel is gericht op niet versterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen.

Of er sprake is van een inrichting, wordt bepaald door de Wet milieubeheer. In het Activiteitenbesluit is niet versterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f, juncto vijfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, de bevoegdheid gekregen om voor niet versterkte muziek regels op te nemen in de APV. Door het feit dat de hinderbeleving van niet versterkte muziek niet lager is dan die van versterkte muziek, moet deze op gelijke wijze worden beschermd. De geluidswaarden kunnen door de gemeenten zelf worden bepaald. Het kan zijn dat de gemeenteraad er de voorkeur aan geeft hogere waarden vast te stellen, bijvoorbeeld vanwege oude, meer gehorige panden. Deze keuze is aan de gemeenteraad. Het college kan 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, indirect op basis van artikel 2.18 voor gekozen worden om ook maatwerkvoorschriften vast te stellen voor niet versterkte muziek. Deze kunnen dan 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 niet versterkte muziek (APV). Om de geluidsnormen voor versterkte muziek gelijk te kunnen maken aan niet versterkte muziek, is dit artikel opgenomen.

Om amateurgezelschappen in niet professionele oefenruimtes de kans te geven tot het hobbymatig beoefenen van niet versterkte 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, zie tabel, zijn niet van toepassing op:

- a. het geluid voor het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, en geluid voor 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 dag periode met een maximum van twee uren per week op militaire inrichtingen.

Artikelen 4:5a tot en met 4:5e

In de facultatieve bepalingen 4:5a tot en met 4:5e is in het eerste lid de zinsnede "buiten een inrichting" in de zin van de Wet milieubeheer, zie artikel 4:1, opgenomen. Ook deze bepalingen moeten worden uitgezonderd voor de gevallen waarin de bepaling een regeling geeft voor activiteiten waarop ook de Wet milieubeheer ziet. Gebeurt dit niet, dan loopt de bepaling het risico onverbindend verklaard te worden. Deze facultatieve bepalingen vallen, net als artikel 4:6 van deze verordening, onder voorschriften over overlast in het algemeen, maar zijn hier toegespitst op geluidsoverlast, gevaar of schade'. Door het opnemen van de artikelen 4:5a tot en met 4:5e, is artikel 4:6 niet overbodig geworden.

Artikel 4:5d Geluidhinder door motorvoertuigen en bromfietsen

Artikel 4:5d verbiedt het zich 'geluidhinderlijk' gedragen met een motorvoertuig of een bromfiets. Gedragen' betreft niet alleen het rondrijden, maar ook het stilstaan met, (luidruchtig) draaiende motor. Het artikel komt niet in strijd met het bepaalde in de Wegenverkeerswet; de Hoge Raad heeft uitgemaakt dat deze wet geen betrekking heeft op het misbruiken van de weg door personen die daarbij geen eigen verkeersbelang kunnen doen gelden.

Artikel 4:5f Routing

Als de gemeenteraad tot een routing voor vrachtauto's besluit over te gaan, is het aan te bevelen de overwegingen die hebben geleid tot dit besluit ook buiten het geluidhindervlak te zoeken, bij voorbeeld in het beschermen van de leefbaarheid van een woonwijk. Ook kan aansluiting gezocht worden bij routing voor gevaarlijke stoffen. Het is nodig dat in het besluit van het college de toegestane route wordt vastgelegd. De regeling kan aan de weggebruikers worden duidelijk gemaakt met een fantasiebord,

artikel 120 van het RVV. In deze opzet is het verbod neergelegd in de Algemene plaatselijke verordening en in het besluit van het college, niet in de geplaatste borden.

Jurisprudentie

ABRvS 16-10-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8977. Weigering ontheffing om voor onbepaalde tijd eens in de twee weken op dinsdag- of donderdagavond van 19.00 tot 21.30 uur luide hardrockmuziek af te spelen op eigen muziekinstallatie, blijft in hoger beroep in stand. Het opnemen van geluidsnormen in de verordening is een zaak van de gemeentelijke wetgever.

Rb. Zutphen 05-07-2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE5178. Voorlopige voorziening. Vergunning onder voorschriften wordt verleend voor het houden van een besloten buurtfeest voor ongeveer 25 personen. Omvang en karakter van het buurtfeest zijn, naar voorlopig oordeel, dusdanig te achten dat daarvan in redelijkheid geen geluidhinder als bedoeld in artikel 4.1.5 (oud) van de APV valt te verwachten.

ABRvS 12-12-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE0239. Verlening ontheffing, onder voorschriften, voor het ten gehore brengen van carillonmuziek. Vier keer per dag twee minuten en wekelijks op woensdag- of zaterdagmiddag maximaal 45 minuten. De norm van 75 dB(A) ter plaatse van woningen is niet voldoende onderbouwd. Het uitgangspunt dat het carillon in het winkelgebied moet worden gehoord geeft geen, althans onvoldoende blijk dat de belangen van de appellant, die tussen de toren en het winkelgebied woont, bij de besluitvorming in voldoende mate zijn afgewogen.

Vz. ARRS 17-08-1990, AB, 1991, 44. Weigering ontheffing voor geluidversterking bij geloofsverkundiging. Grote zorgvuldigheid bij uitoefening grondrecht.

ABRvS 03-06-1996, JG 97.0148. Het aan- of afslaan van een CV installatie is niet aan te merken als het verrichten van een handeling in de zin van het APV-artikel. Zie ook VNG ledenbrief Lbr. 97/144 van 13 augustus 1997 (Periodieke wijziging model-APV (01)).

ABRvS 10-03-1995, JG 95.0206. Vergunningverlening voor het ten gehore brengen van mechanische muziek in winkelstraten. Overlast voor omwonenden.

ABRvS 07-06-1994, JG 94.0290. Ontheffing van verbod tot veroorzaken geluidhinder in verband met spelen op trompet.

ABRvS 25-11-1991, ECLI:NL:RVS:1991:BL2009. Geluidsvergunning voor feesttent, waarin met ontheffing van burgemeester alcohol wordt geschonken, is gelijk te stellen aan geluidsvergunning voor horeca-inrichting.

Vz. ABRvS 02-11-1990, ECLI:NL:RVS:1990:BL3378. Weigering vergunning voor rijden met geluidswagen.

Carillonmuziek. Waar in het verleden over het bespelen van carillons, en dan vooral voor zover dit als geluidsoverlast werd ervaren, geregeld "succesvol" geprocedeerd werd (bijvoorbeeld ABRvS 19-12-2001, BR 2002, 58, p. 319 en ABRvS 28-06-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9468), zal dit vanwege de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet langer mogelijk zijn; uitsluitend als een gemeente dit in een verordening regelt, kunnen aan niet versterkte muziek in het algemeen en carillons in het bijzonder nog voorwaarden gekoppeld worden.

ABRvS 13-07-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448. Klokgelui Tilburgse pastoor. De gemeenteraad kan krachtens zijn autonome regelgevende bevoegdheid regels stellen met betrekking tot de duur en het geluidsniveau van klokgelui ter gelegenheid van oproepen tot belijden van godsdienst. Deze bevoegdheid moet niet worden opgevat als grondslag om het in artikel 6 van de Grondwet gewaarborgde recht tot het vrij belijden van de godsdienst te beperken. Dit grondrecht betekent niet dat er absolute vrijheid bestaat tot kerkklokgelui van elke duur en met elk geluidsvolume; de raad kan bij verordening regels stellen om excessen te voorkomen.

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 basis 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 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 het afbakenen met hogere regelgeving geldt op basis van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. Het formuleren 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:

- a. een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally;
- b. het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- c. het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- d. het gebruik van diverse geluid producerende recreatietoestellen;
- e. het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- f. het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen;
- g. overige handelingen waardoor geluidsoverlast ontstaat.

Ook kunnen onder artikel 4:6 van deze verordening vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van 'lawaaige' hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektroakoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens.

Met name voor deze vormen van geluidhinder ontbreken algemeen geldende criteria of normen. Dit behoeft 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 moeten worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidhinder en welke maatregelen kunnen worden genomen. Uitgangspunt moet zijn dat een zekere mate van (geluid)hinder als onvermijdelijk moet worden aanvaard. Het college kan ontheffing van het verbod verlenen, zo nodig met voorschriften.

Artikel 4:6a Mosquito

Een 'mosquito' is een apparaat dat een hinderlijke hoge pieptoon veroorzaakt die alleen voor jongeren tot een leeftijd van ongeveer 25 jaar hoorbaar is. Dit apparaat wordt in meer dan honderd Nederlandse gemeenten gebruikt voor het bestrijden van overlast door hangjongeren. Het gebruik van de mosquito is effectief, maar omstreden. Hoewel uit onderzoek van onder meer TNO blijkt dat de mosquito bij normaal gebruik geen gezondheidsschade oplevert, wordt met het aanbrengen ervan in ieder geval de bewegingsvrijheid van jongeren beperkt, die wordt beschermd door artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Voor een uitvoeriger schets van de mensenrechtelijke en verdragsrechtelijke bezwaren wordt verwezen naar de notitie Handreiking gebruik mosquito door gemeenten die als bijlage is toegevoegd bij VNG ledenbrief Lbr. 10/070 van 17 juni 2010 (Mosquito: Handreiking en APV-bepaling).

APV-artikel

Ook vanwege de omstreden status van de mosquito verdient het de voorkeur om een apart artikel in de APV op te nemen, en dat niet, zoals ook wel gebeurt, de gemeente zichzelf een ontheffing verleent van het artikel 'overige geluidshinder', artikel 4:6 van deze verordening.

Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Algemeen

Bij het aanpassen van de APV in 2004 is een groot aantal bepalingen in deze afdeling geschrapt en ondergebracht in de Afvalstoffenverordening Oldenzaal.

Artikel 4:7 Straatvegen

Dit artikel bevat een verkeer beperkende bepaling. Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de gemeenteraad op basis van artikel 149 van de Gemeentewet bevoegd tot het treffen van regelen die andere belangen dan verkeersbelangen beogen te dienen, tenzij deze regels ondanks het afwijkende motief zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen dat het stelsel van de WVV wordt doorkruist. Zie HR 23-12-1980, ECLI:NL:PHR:1980:AC7081 (APV Schiermonnikoog).

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen

Beter bekend onder de naam 'wildplassen'. Momenteel zijn er veel gemeenten die een lik-op-stukbeleid 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 parkeerterreinen en picknickplaatsen, vanwege de overlast.

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

Dit artikel is het samenvoegen van de in de Bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Het gaat hier om bepalingen die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen.

Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden

Artikel 4:10 begripsbepalingen

Algemeen

Van belang is om bij de aanvrager onder de aandacht te brengen dat niet altijd gebruik kan worden gemaakt van een verleende vergunning. Het kan zijn dat een vereiste vergunning/vrijstelling/ontheffing van de Omgevingswet ontbreekt. M.n. de vogels in de bomen moeten worden beschermd.

Vellen.

Elke wijze van het te gronde richten van een houtopstand ongeacht of dit gedeeltelijk is, bijvoorbeeld bij kappen, of volledig, zoals bij rooien (inclusief stobbe verwijderen). Ook ingrepen die een ingrijpende wijziging betekenen, zoals kandelaberen of het snoeien van meer dan 20 procent van het kroonvolume, vallen onder vellen. Dit om het ernstig beschadigen of ontsieren van een boomkroon tegen te kunnen gaan. Het in stand houden door periodieke snoei van de door kandelaberen of knotten ontstane kroonvorm is niet vergunning plichtig.

Artikel 4:11 omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

Op basis van de Omgevingswet in samenhang gelezen met artikel 4:11 Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2025 (APV2025 is het verboden zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders een boom te kappen of te doen kappen. Dit verbod is niet van toepassing als de diameter van de boom, gemeten op 1,30 meter van het maaiveld, minder is dan 30 centimeter. Ook is het verbod niet van toepassing als het perceel waarop de boom staat kleiner is dan 500 m².

Daarnaast is geen vergunning nodig voor:

- wegbeplantingen en eenrijige beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen;
- vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;
- fijnsparren niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
- kweekgoed;

Dit is een afbakening ten opzichte van de Omgevingswet.

Het college kan de vergunning weigeren, dan wel onder voorschriften en/of beperkingen verlenen in het belang van

- de natuur- en milieuwaarde van de houtopstand;
- de landschappelijke waarde van de houtopstand;
- de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpschoon;
- de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;
- het in stand houden van het structuurgroen.

ad a: Van natuur en milieuwaarden is sprake wanneer bomen of bomengroepen een ecologische, dendrologische (dendrologische waarden hebben betrekking op zeldzaamheid in voorkomen) of fysieke milieuwaarde vertegenwoordigen. Het belang van de fysieke milieufuncties van een boom is afhankelijk van zijn standplaats. Dicht bij een vervuiliingsbron en/of dicht bij een grote concentratie mensen zijn het lucht filterend vermogen en de klimaat dempende effecten het meest nuttig.

ad b: Een houtopstand kan kenmerkend zijn voor het aanwezige landschapstype zoals een landgoederen landschap of een bomenlaan.

ad c: Een houtopstand met een waarde voor het stads- en dorpschoon heeft een uitstraling die verder reikt dan alleen de locatie en haar directe omgeving. De aanwezigheid van de houtopstand is met het oog op de schoonheidsbeleving van grote waarde voor de stad.

ad d: Deze houtopstanden vertellen iets over de geschiedenis van het dorp/stad of de omgeving. Ook bomen die geplant zijn bij een bijzondere gebeurtenis vertegenwoordigen een cultuurhistorische waarde.

ad e: Deze houtopstand staan in het structuurgroen zoals is aangegeven op de meest recente structuur groenkaart en zijn daarom waardevol.

Toetsing kapvergunning

Een aanvraag kapvergunning wordt getoetst aan het bepaalde in artikel 4:11 van deze verordening.

De vergunning kan geweigerd worden als 1 of meer van de onder artikel 4:11 lid 2 APV2025 genoemde weigeringsgronden zich voordoen. Dit betekent dat de vergunning verleend moet worden als geen van de genoemde weigeringsgronden zich voordoen. De gemeentelijke bomenconsulent brengt advies uit over welke weigeringsgronden zich al dan niet voordoen.

Afdeling 4. Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen

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 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 landbouwproducten. Het college is bevoegd bepaalde plaatsen aan te wijzen waar deze opslag verboden is en aan bepaalde regels gebonden is. Deze bepaling ziet niet op handelingen die plaatsvinden op de 'weg' in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Deze afbakening is aangebracht omdat voor zover de in deze bepaling genoemde activiteiten plaatsvinden op de weg, daartegen kan worden opgetreden op basis van andere in deze verordening opgenomen voorschriften.

Afbakening

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

Artikel 4:14

(Vervallen)

Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame

Door de vereenvoudiging van vergunningen en de vermindering van administratieve lasten is in 2007 het oude artikel 4.4.2 ingrijpend herzien. Dat houdt in dat de reclamevergunning geheel is verdwenen en vervangen door een algemene regel die verbiedt om door middel van een reclame het verkeer in gevaar te brengen of hinder dan wel overlast te veroorzaken voor omwonenden.

De gedachte daarachter is dat voor een reclame van enige omvang of betekenis doorgaans een omgevingsvergunning nodig is, waardoor al aan de welstand kan worden getoetst. Een reclame waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of overlast wordt veroorzaakt voor omwonenden komt relatief zo weinig voor dat het moeilijk valt te rechtvaardigen om voor die gevallen een vergunningplicht voor alle reclames in stand te houden.

Gemeenten waar de ervaring is dat reclame niet of nauwelijks problemen oplevert en via de omgevingsvergunningen afdoende kan worden geregeld, kunnen het daarbij laten.

Artikel 4:15 is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt de handelsreclame met zo veel woorden van de vrijheid van drukpers uitgezonderd.

Omgevingswet

Op een vergunning- en ontheffingsstelsel voor handelsreclame aan gebouwen is de Omgevingswet van toepassing. Omdat een zodanig stelsel in de APV geschrapt is, is daarvoor geen regeling opgenomen.

Afleidende objecten langs snelwegen

Rijkswaterstaat heeft op 21 oktober 2011 het Beleidskader "Beoordeling van Objecten langs Auto(snel)wegen" vastgesteld. De hoofdlijn voor objecten, waaronder reclame, is nu:

- a. bewegende objecten of beelden zijn niet toegestaan;
- b. de objecten of beelden mogen niet verblinden, moeten voldoen aan richtlijn lichthinder;
- c. de objecten of beelden moeten op voldoende afstand van de rijbaan zijn geplaatst.

De APV kan op dit soort objecten van toepassing zijn, 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 handvaten kunnen bieden om te bepalen of het object het verkeer in gevaar brengt.

Jurisprudentie

ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127. Artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR zijn alleen in het geding zijn als de verspreiding van reclame zo zeer aan banden zou zijn gelegd dat de vrijheid om reclame te maken zelf zou worden aangetast.

HR 01-04-1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0677. Geen strijd met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR aangezien het verbod bij wet is voorzien en noodzakelijk in een democratische samenleving ter voorkoming van wanordelijkheden en ter bescherming van rechten van derden.

ABRvS 13-11-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0310. Nu in dit geval de Woningwet van toepassing is, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat naast de door hen verleende bouwvergunning voor de oprichting van de reclamezuil niet ook een reclamevergunning als bedoeld in artikel 4.7.2 van de APV is vereist. Zij hebben dan ook terecht het verzoek om toepassing van bestuursdwang ten aanzien van de dubbelzijdige lichtreclamezuil afgewezen.

ABRvS 04-12-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1480. Meer recent in dezelfde zin ABRvS 02-06-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0370. Anders dan het college meent, is het welstandstoezicht in het kader van de Woningwet niet beperkt tot toetsing van bouwkundige elementen.

Artikel 4:16

(Vervallen)

Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen

Algemeen

Door het intrekken van de WOR per 1 januari 2008 heeft de Rijksoverheid bedoeld een omslachtig stuk regelgeving te dereguleren. De VNG heeft daarop geadviseerd in de APV drie artikelen op te nemen. Daarmee wordt de ruimte die gemeenten door het intrekken 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 Openluchtrecreatie. 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

De definitie van kampeermiddel in artikel 4:17 wordt aangepast. Door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, die gelijktijdig met de Ow in werking treedt, worden bouwwerken in gevolgklasse 1 vergunning vrij (bouwtechnisch deel). Grondgebonden recreatiewoningen vallen onder gevolgklasse 1 en zouden met alleen een aanpassing van de verwijzing in artikel 4:17 onder het begrip kampeermiddel komen te vallen. Dat is ongewenst. Het moet gaan om een niet-grondgebonden onderkomen of voertuig, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen

Zie de algemene toelichting bij deze afdeling.

Hoofdstuk 5. Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente

Afdeling 1. Parkeerexcessen en stopverbod

Algemeen

Bevoegdheid tot regeling van parkeerexcessen

Sinds het in werktreden van de WVV 1994 kunnen verkeersbesluiten, behalve voor de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen voor het voorkomen of het beperken van overlast, hinder of schade dan wel het aantasten van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer, zie artikel 2, tweede lid, van de WVV 1994.

Op initiatief van de VNG is artikel 2a in de WVV 1994 ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt:
"Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen."

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

Begrippen 'weg', 'voertuig' en 'parkeren'

De begrippen 'weg', 'voertuig' en 'parkeren' zijn in artikel 1:1 omschreven.

Daarbij is aansluiting gezocht bij de in de wegenverkeerswetgeving voor deze begrippen gebruikte definities. Uit de verschillende bepalingen in deze afdeling blijkt, of zij al dan niet slechts betrekking hebben op gedragingen op de weg, zie de WVV 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 het niet naleven van de (parkeer)verboden in deze afdeling.

Begrip 'parkeerexces'

In de wegenverkeerswetgeving wordt nergens aangegeven wat het begrip 'parkeerexces' precies inhoudt. Volgens 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 het verdelen 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 het aantasten van de openbare orde of veiligheid en het beschermen van het uiterlijk aanzien van de gemeente, het voorkomen 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 wettelijke verkeersregeling exclusief, aldus de mening van de Hoge Raad.

Ook is volgens de Hoge Raad sprake van een parkeerexces ingeval het parkeren op de weg gepaard gaat met het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente, het ontnemen van uitzicht, stankoverlast of gevaar voor de veiligheid van personen. Al deze vormen van excessief, hinderlijk en ontsierend gebruik van de weg kunnen door het bevoegde gezag aan regels worden gebonden. Zie bijvoorbeeld de beide Dordtse arresten van de Hoge Raad: HR 15-06-1971, NJ 1971, 432 en 25-04-1972, NJ 1972, 296.

Plaatsen en rubriceren parkeer excessbepalingen

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 basis 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 parkeerexcessen verordening 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'. Plaatsen in dit hoofdstuk verdient de voorkeur boven het plaatsen 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 bepalingen 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: ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119. Een van de voordelen van deze aanpak is dat artikelen die een zelfde gedraging verbieden, doch op basis 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 WVV 1994. Daar deze voorschriften wel als zodanig worden ervaren, geeft de VNG er de voorkeur aan 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 uit tot gedragingen buiten de weg in de zin van de WVV 1994. Beperking van de hierin neergelegde verbodsbepalingen tot 'op de weg' ligt niet voor de hand, wanneer men let op het motief dat aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Deze bepalingen strekken niet (mede) ter bescherming van verkeersbelangen. Ook artikel 5:11 heeft betrekking op gedragingen buiten de weg 'aantasten van groenvoorzieningen'.

Als aan een bepaling uitsluitend verkeersmotieven ten grondslag liggen, is de werkingssfeer van die bepaling uiteraard beperkt tot de weg, in de zin van de WVV 1994. Zie bijvoorbeeld de artikelen 5:2 en 5:8, tweede lid. Aan de andere bepalingen liggen behalve verkeersmotieven ook andere motieven ten grondslag.

Vervangende parkeergelegenheid

Complementair aan het vaststellen van parkeer excessbepalingen zal voor bepaalde categorieën voertuigen, in het bijzonder voor vrachtwagens, de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid moeten worden gezien. Uitgangspunt moet zijn dat de desbetreffende ondernemers zelf hiervoor moeten zorgen. Parkeerplaatsen kunnen worden aangeduid met een verkeersbord E4 van bijlage 1 van het RVV 1990. Het aanduiden van parkeerplaatsen voor vrachtwagens voor het voorkomen 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.

Overleg met vervoerders(organisaties)

Het hoeft geen nadere uitleg dat het wenselijk is overleg te hebben met de betrokken chauffeurs en ondernemers over het vaststellen of het uitvoeren van parkeerregelingen voor vrachtwagens.

Jurisprudentie

ARRS 03-12-1992, JG 93.0120. De Afdeling bevestigt dat een gemeentelijke parkeer excessenregeling niet strijdig is met de WVV (oud) en haar uitvoeringsregelingen, zoals het RVV (oud). Zie ook ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

Artikel 5:1

(Vervallen)

Artikel 5:2 Voertuigen van autobedrijf

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' ook wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van lessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Er kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijkschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

Tweede lid

Het woord 'vergen' is gebruikt 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 gebruiken als stallingsruimte voor auto's die hun toebehoren of zijn toevertrouwd.

Bij het opstellen van deze bepaling is ernaar gestreefd de delictsomschrijving zoveel mogelijk vrij te houden van elementen waarvan het leveren van bewijs 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 maken.

Doordat het verbod slechts betrekking heeft op het parkeren dat voor (neven)bedrijf of gewoonte plaatsvindt, blijft het normaal parkeren van de voor persoonlijk gebruik gebruikte auto(s) van de ondernemer en eventueel van zijn gezinsleden mogelijk, zie het eerste lid, onder b. Deze bepaling heeft slechts betrekking op 'eigenlijke' parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg in de zin van de WVV 1994. Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg. Het bevoegde gezag moet het aantal meters in vullen, bijvoorbeeld een straal van 25 meter.

Op basis van de bepaling mogen er binnen een cirkel met een straal van dat meteraantal maximaal twee, dus geen drie, voertuigen staan. Eén van de op de weg geparkeerde voertuigen geldt als middelpunt van de cirkel. Voor eventuele volgende voertuigen die buiten deze cirkel staan, geldt opnieuw dat er maximaal twee voertuigen binnen een cirkel met een straal van het meteraantal mogen staan. En zo verder. Overigens lijkt de Afdeling de bepaling anders, en strikter, uit te leggen. Zie hiervoor ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:358 (Den Haag), waarin naar aanleiding van een gelijklopende APV-bepaling is beoordeeld of de voertuigen waren geparkeerd in een straal van 25 meter rond de onderneming. Dat is niet wat in artikel 5.2 van de APV staat.

Derde lid, onder b

Reparatie- en sloopwerkzaamheden aan op de weg geparkeerde voertuigen voor het uitoefenen van een (neven)bedrijf, geven veelal klachten over geluidsoverlast en het verontreinigen van de weg; in mindere mate wordt geklaagd over de als gevolg van deze activiteiten verminderde parkeergelegenheid.

ARRS 16-08-1988, AB 1989, 373. De Afdeling keurde zelfs de weigering van de gemeente Binnenmaas om ontheffing te verlenen voor het parkeren van meer dan twee auto's bij elkaar goed. Het feit dat het bedrijf ter plaatse was toegestaan deed daaraan niet af. Het behoud van het beperkte aantal parkeerplaatsen in de omgeving van het bedrijf woog zwaarder.

Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen

Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de weg. Wanneer het een enkel voertuig is, is dit geen probleem. Van het aantasten 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 kooplustigen aan. Ook wordt er een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen

Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst. De eigenaar of houder van een of meer van dergelijke voertuigen heeft deze meestal aangekocht om na weken of zelfs maanden van nijvere zelfwerkzaamheid weer een volwaardig voertuig te creëren. Veelal slaagt hij in deze poging niet, waarna het voertuig op de weg wordt achtergelaten, waar het na verloop van tijd degenerereert tot autowrak.

Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen. Het artikel is facultatief. Bevoegd gezag moet een afweging maken of zij dit artikel nodig vinden.

Artikel 5:5 Voertuigwrakken

Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, ook een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt.

Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21-09-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2119.

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

Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen

Eerste lid, aanhef

Met de zinsnede "of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt" is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet 'dagelijks' worden gebruikt als 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 worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens, op de weg. Door de bestanddelen "te plaatsen of te hebben", in plaats van "te parkeren", is het handhaven van deze bepaling eenvoudiger. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje op de weg wordt het handhaven van deze bepaling niet langer meer voorkomen.

Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de 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 (3) achtereenvolgende dagen binnen de bebouwde kom op de weg te plaatsen of te hebben.

Eerste lid, onder b

Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans elders dan op de weg in de zin van de WVV 1994. In zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een 'eigenlijk' parkeerexces, dat veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1 wordt het begrip 'parkeren' zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Jurisprudentie

ARRS 11-03-1993, AB 1993, 553. De Afdeling stelde de gemeente Beverwijk in het gelijk enerzijds in de aanwijzing van een weg waar parkeren van een kampeerwagen langer dan 48 uur niet is toegestaan en anderzijds in de weigering hiervan ontheffing te verlenen. De verkeersveiligheid en het aanbod van parkeerruimte waren in het geding.

ABRvS 18-04-1997, JG 97.0210. De Afdeling geeft aan dat het college van zijn bevoegdheid om voor een bepaalde locatie te bepalen dat er niet met een kampeerwagen en dergelijke mag worden geparkeerd, slechts gebruik kan maken voor zover het gaat om een locatie die geen 'weg' is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Binnenplein is weg in de zin van de WVV 1994 en valt daarmee niet onder 'aangewezen plaats' uit de APV-bepaling.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen

Eerste lid

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren. Hierbij staat het maken van reclame voorop. Als handelsreclame in de zin van dit artikel wordt niet gezien de vermelding op een voertuig van de naam van het bedrijf waarbij het voertuig in gebruik is en een (korte) aanduiding van de goederen of diensten die dat bedrijf pleegt aan te bieden. Deze voertuigen worden 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 met één voertuig worden

bereikt. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

In deze bepaling gaat het om een 'eigenlijk' parkeerexces, hetwelk veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994. Het hebben van handelsreclame op of aan onroerend goed op een vanaf de weg zichtbare plaats is geregeld in artikel 4:15. Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame, commerciële reclame. Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat het bevoegde gezag in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen. Voor wat betreft de relatie met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR wordt verwezen naar ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127.

Jurisprudentie

ABRvS 01-08-1994, JG 95.0245. De Afdeling acht het beleid van het college van Zierikzee geen onthefingen te verlenen voor het parkeren van reclamevoertuigen binnen de bebouwde kom en de daaropvolgende bestuursdwanganschrjving aanvaardbaar. De bescherming van het uiterlijk aanzien (beschermde stadsgezicht) speelt een belangrijke rol.

ABRvS 05-12-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE0637. De Afdeling meent dat het college van Groningen terecht een dwangsomaanschrjving 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 gemeenten wordt het meer en meer als noodzakelijk ervaren dat het parkeren van grote voertuigen, in het bijzonder vrachtwagens, op wegen in het stadcentrum 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 bezwaren die deze parkeergedragingen kunnen opleveren, zijn velerlei:

1. onvoldoende opvallen bij schemer en duisternis van geparkeerde vrachtwagens;
2. onvoldoende zichtbaarheid van tussen of achter deze voertuigen spelende kinderen;
3. buitensporige in beslag nemen van de schaarse parkeerruimte;
4. het belemmeren van het uitzicht vanuit de woning;
5. afbreuk aan het uiterlijk aanzien der gemeente.

Op den duur zal het parkeren van grote voertuigen niet meer plaats vinden op wegen binnen de bebouwde kom, althans niet op die wegen binnen de bebouwde kom, welke gelegen zijn in het stadcentrum of in de woonwijken.

Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt, dat ook volgens de Hoge Raad het parkeren van vrachtwagens in woonwijken, bezien tegen de achtergrond van de recente verkeersomstandigheden en maatschappelijke inzichten, niet (meer) redelijkerwijze als 'normaal' verkeer kan worden beschouwd. De artikelen 5:8 en 5:9 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan.

Eerste lid

Deze bepaling beoogt aan het bevoegde gezag mogelijkheden te verschaffen om het aantasten 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 op bepaalde plaatsen, zoals op pleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, 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 niet enkel betrekking op 'eigenlijke' parkeerexcessen. Wat het motief bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente betreft, moet er op worden gewezen, dat het niet noodzakelijkerwijs behoeft te gaan om, het parkeren op of bij, plaatsen, die uit een oogpunt van stadsschoon of karakteristiek een bijzondere betekenis hebben, wil er sprake kunnen zijn van een 'parkeerexces'.

Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de bevoegdheid van het bevoegd gezag 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 ook 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 zelfs gelden voor het kleinste aanhangwagentje. Primair ware hier het reguleren het parkeren van grote voertuigen. Bij het aanwijzen 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 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 voor 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, 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 WVV 1994, omdat het gepaard gaat met een excessief gebruik van de weg.

Over het motief "buitensporig gebruik van de weg" wordt opgemerkt, dat het niet noodzakelijkerwijs om het parkeren van méér voertuigen behoeft te gaan. Ook het parkeren van één groot voertuig kan een parkeerexces opleveren. In het licht van het motief van deze bepaling is het stellen van een hoogtegrens minder opportuun. Uit het aanwijzen van plaatsen waar het parkeren van grote voertuigen niet toelaatbaar is, moet duidelijk blijken of het aanwijzen is gebaseerd op de bepaling van het eerste lid of die van het tweede lid. Ook voor het bepaalde in het vierde lid. Vindt het aanwijzen plaats door het verwijzen 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 aangegeven welk motief ten grondslag ligt aan het aanwijzen of dat beide motieven daaraan ten grondslag liggen. Het is denkbaar dat aan het aanwijzen 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

Het derde lid maakt het mogelijk dat 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 (3) dagen op de weg geparkeerd mogen blijven staan.

Vierde lid

De werking van het in het tweede lid gestelde verbod is volgens dit lid beperkt tot de avond en de nacht, het weekeinde en de doordeweekse feestdagen. Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook tijdens de werkdag te verbieden. Dit zou de belangen van handel en industrie schaden. Dit ligt anders wanneer het beschermen 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 altijd verboden kunnen worden. Daarom geldt de in dit lid vervatte uitzondering niet voor het in het eerste lid gestelde verbod. Overigens blijft 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 volgens artikel 5:9 van deze verordening.

Jurisprudentie

Vz. AGRS 27-04-1993, B03.93.0018. De instelling van een parkeerverbod voor grote voertuigen dient of te gebeuren op basis van de APV of op basis van een verkeersbesluit (Wegenverkeerswetgeving). Een combinatie hiervan is niet mogelijk. Zie Vz. ARRS 18-12-1992, S03.92.4266 en Vz. ARRS 16-09-1993, S03.93.3369. Ontheffingenbeleid van gemeenten Grave en Stad Delden, waarbij geen ontheffingen worden verleend voor het parkeren van grote voertuigen in een woonbuurt, wordt door de Voorzitter van de ARRS als niet onredelijk aangemerkt.

ARRS 04-05-1993, JG 93.0353. De weigering een ontheffing te verlenen voor het parkeren van een groot voertuig wordt vernietigd, omdat er geen sprake is van een hoge parkeerdruk ter plaatse, zoals werd aangevoerd.

ARRS 03-06-1991, JG 92.0301. Bij een verzoek om bestuursdwang in geval van het parkeren van een groot voertuig, waarbij het uiterlijk aanzien in het geding is, dient het college een goede belangenafwe-

ging te maken tussen enerzijds de redelijke eisen van welstand en anderzijds de belangen van de eigenaar van het voertuig. De belangenafweging acht de Afdeling niet onredelijk.

ABRvS 15-05-2001, 200002098/1. Wanneer (nagenoeg) de gehele bebouwde kom wordt aangewezen als gebied waar geen vrachtwagens mogen worden geparkeerd, dient het college zich ervan te vergewissen dat geschikte alternatieve parkeergelegenheid aanwezig is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de geparkeerde vrachtwagens.

Artikel 5:9 Uitzicht belemmerende voertuigen

Eerste lid

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens en dergelijke bij andermans voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw, zodanig, dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers van het gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan. Zie ook de toelichting bij artikel 5:8.

Door het opnemen van de bestanddelen "of hen anderszins hinder of overlast wordt aangedaan" zijn ook andere vormen van hinder of overlast dan uitzichtbelemmering, door het parkeren van grote voertuigen aan bewoners of gebruikers van gebouwen, verboden. Hierbij kan worden gedacht aan het belemmeren van de lichtval, stankoverlast en geluidsoverlast, bijvoorbeeld door het starten en warmdraaien van grote voertuigen. Dat een dergelijke zinsnede houdbaar is, blijkt uit een oude uitspraak van de Hoge Raad (HR 16-01-1986, NJ 1968, 198) waarin de Hoge Raad de bedoelde zinsnede in de APV van Enschede verbindend achtte. De delictomschrijving kan worden geconcretiseerd door een afstandsmaat te hanteren, bijvoorbeeld 10 meter. Zoals opgemerkt in de toelichting bij artikel 5:1, onder b, wordt het begrip 'parkeren' zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Tweede lid

De in dit lid opgenomen uitzondering ziet bijvoorbeeld op het parkeren van hoogwerkers, en meetwagens. Een ontheffingsmogelijkheid is niet geboden.

Artikel 5:11 Aantasten groenvoorzieningen door voertuigen

Eerste lid

Het is een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het parkeren van voertuigen. Met de onderhavige bepaling wordt beoogd het beschadigen van groenstroken en dergelijke, die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Omdat de WVV 1994 onder 'wegen' ook de bermen begrijpt, is het in artikel 5:11 vervatte verbod beperkt tot groenstroken. De wegenverkeerswetgeving voorziet niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst, welke geen deel uitmaakt van de weg, in de zin van de WVV 1994.

Bij een parkeerverbod is het doen of laten staan van een voertuig niet strafbaar, als dat plaats vindt 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 het tot stilstand brengen van een auto in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt. Ten overvloede: gedragingen als de onderhavige brengen in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het VvSr met zich mee. Doorgaans maakt een groenstrook geen deel uit van de weg. Bermen maken wel deel uit van de 'wegen' in de zin van artikel 1 van de WVV 1994. Aangezien deze bepaling zich uitsluitend richt tegen een 'oneigenlijk' parkeerexces, dat wil zeggen tegen een gedraging welke buiten de 'weg', in de zin van de WVV 1994, plaatsvindt, behoeft voor strijd met de bepalingen van de wegenverkeerswetgeving niet te worden gevreesd. Om deze reden bestaat er geen bezwaar tegen dat in deze bepaling ook bijvoorbeeld het rijden over openbare beplantingen wordt verboden.

Artikel 10 van het RVV 1990 bepaalt dat bijvoorbeeld auto's en motoren op de rijbaan en op andere weggedeelten, met uitzondering van het trottoir, het voetpad, het fietspad of het ruiterspad, mogen worden geparkeerd. Onder deze andere weggedeelten waar wel geparkeerd mag worden vallen ook de bermen van een weg. Als in een bepaald geval het parkeren in een berm als ongewenst moet worden aangemerkt, kan een parkeerverbod voor die berm worden ingesteld. Zie artikel 5:10 en de toelichting daarop. Het is ook 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 het plaatsen van bord E1 van bijlage 1 van het RVV 1990 noodzakelijk.

Jurisprudentie

HR 27-10-1930, NJ 1931, p. 62. Een APV-bepaling van Assen, volgens welke het in de kom van de gemeente verboden was zich te bevinden op de van gemeentewege aangelegde grasperken, werd verbindend geacht. De bewering dat de gemeentelijke wetgever niet bevoegd zou zijn naast het algemene verbod van artikel 461 van het WvSr bedoelde verbodsbepaling uit te vaardigen, ging niet op. Deze APV-bepaling had naar het oordeel van de Hoge Raad kennelijk ten doel "maatregelen te nemen tegen het beschadigen van stadsbos 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 24-06-1983, nr. RO3.83.3806/S 5980 (Oosterhout). Indien het in de APV-bepaling bedoelde voertuig een door een woonwagenbewoner bewoonde woonwagen is, zal het college deze niet met toepassing van bestuursdwang op basis van artikel 61 van de Woonwagenwet uit de gemeente kunnen doen verwijderen dan nadat hiervoor door gedeputeerde staten toestemming is verleend als bedoeld in dat artikel en nadat een waarschuwing op basis 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 plantsoenendienst. Campings vallen onder terreinen als bedoeld onder c.

Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen

Eerste lid

Er wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, bij winkelcentra en rond de Groote Markt, Boterstraat en Nagelstraat.

Voor het reguleren van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, het voorkomen of het opheffen van overlast of het voorkomen van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen.

Na het aanwijzen van een plaats waar het verbod geldt, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen moet beschouwd worden als het toepassen van bestuursdwang. Voor deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het raadzaam aan inwoners en ondernemers bekend te maken, bijvoorbeeld door publicatie in het gemeenteblad de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, de Glimlach, de KOM, of met affiches. Ook is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde (brom)fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

Tweede lid

In het tweede lid wordt de periode dat fietsen en bromfietsen op een aangewezen plaats mogen staan beperkt. Dit is een facultatief lid.

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 over het verwijderen van foutief geplaatste fietsen de volgende lijn worden afgeleid:

- a. 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;
- b. Per geval zal moeten worden gezien of een (korte) begunstigingstermijn wel of niet aan de orde is. Bijvoorbeeld geen begunstigingstermijn bij gevaarlijke situaties, maar wel bij hinderlijke situaties;
- c. Er moeten in de buurt voldoende stallingsplaatsen voor fietsen aanwezig zijn;
- d. Voor het bewijs is het verstandig om een of meerdere foto's te maken van de foutief geplaatste fiets, voordat deze wordt verwijderd;
- e. Het besluit tot het toepassen van bestuursdwang moet direct bij het ophalen van de verwijderde en opgeslagen fiets of zo snel mogelijk daarna worden overhandigd of worden toegestuurd aan de eigenaar van de fiets;

- f. Degene die het besluit tot het toepassen van bestuursdwang overhandigt moet hiertoe gemandateerd zijn door het college;
- g. Als 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 het onmiddellijke verwijderen van deze fiets worden overgegaan. In zo'n geval zal eerst het besluit tot bestuursdwang op schrift moeten worden gesteld.

Jurisprudentie

- ABRvS 05-02-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5483
- ABRvS 24-10-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6346
- ABRvS 06-02-2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3602
- ABRvS 12-05-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4174
- Rb. Utrecht 15-07-2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR3500
- ABRvS 11-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2382
- Rb. Den Haag 10-10-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12168
- ABRvS 19-10-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2754
- Rb. Amsterdam, 28-02-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1136
- Rb. Rotterdam 24-05-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3937
- ABRvS 21-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1627

Afdeling 2. Collecteren

Artikel 5:13 Inzamelen van geld of goederen of leden- of donateur werven

Algemeen

Van oudsher wordt in Nederland op ruime schaal een beroep gedaan op de liefdadigheidsszin van inwoners en ondernemers door collecten, inschrijvingen, verkoop van steunbonnetjes. 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 inwoners 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:

1. 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, denk aan het Glazen Huis en concerten zo als Live Aid worden inwoners direct of indirect aangesproken.
2. De goede doelen-branches is geprofessionaliseerd; denk aan de professionele- (commerciële) en wervingsbedrijven. Deze sales- en marketingbedrijven zijn gericht op het werven van klanten, leden of donateurs, voor hun opdrachtgevers.
3. Er zijn daarnaast kwetsbare groepen in de samenleving die 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 donateur werven (direct dialogue)

Naast de klassieke inzamelingsacties, de collectes, worden ook activiteiten verricht voor het werven 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. Personen worden 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 opdracht gevende organisatie. Naast het werven van donateurs of leden op plaatsen waar veel personen komen zo als bij winkelgebieden of stations, wordt deze vorm ook huis-aan-huis toegepast. De personen geven hierbij een machtiging af, waardoor een overeenkomst tussen de persoon en de opdracht gevende organisatie tot stand komt. Deze wervingsactiviteiten onderscheiden zich 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. Zie hiervoor ook de Colportagewet en www.consuwijzer.nl/kan-ik-van-de-overeenkomst-af/zit-ik-ergens-aan-vast/wanneer-heb-ik-bedenktijd.

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 nodig is. Deze onduidelijkheid wordt door zowel de gemeenten als de betrokken organisaties als onwenselijk ervaren. Om die reden worden wervingsacties 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 het huis-aan-huiswerven van de goede-doelenloterijen onder de collecteregels valt.

Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijk beleid voor het collecteren heeft twee uitgangspunten:

1. Alleen bonafide instellingen mogen collecteren. Altijd navragen bij het CBF.
2. Het aantal collectes wordt beperkt en gelijkmatig over het jaar verdeeld.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen inzamelingen huis-aan-huis en op straat. De landelijke instellingen die op het collecterooster staan kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit geldt ook voor andere door het CBF erkende organisaties.

Voor wat betreft de leden- of donateur werving kan een gemeente in beleidsregels vaststellen hoeveel instellingen op eenzelfde dag een inzamelingsvergunning krijgen voor straatwerving, hoeveel wervers er ingezet mogen worden en op welke plaatsen ingezameld mag worden. Dit laatste voor de verkeersveiligheid, openbare orde en overlast.

Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF)

Het CBF is een onafhankelijke stichting die toezicht houdt op het inzamelen van geld voor goede doelen. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij het CBF. Ook de gemeente Oldenzaal is aangesloten bij het CBF. Het CBF is het eerste aanspreekpunt voor gemeenten voor vragen en ontwikkelingen op het gebied van fondsenwerving en goede doelen. Eén van de belangrijkste taken is het beoordelen van fondsenwervende instellingen.

Melding

Sommige gemeenten werken met een meldingssysteem.

De instellingen die geen vergunningplicht hebben moeten bij de gemeente melden wanneer, welke week, zij een inzamelingsactie willen organiseren. De melding is bedoeld om te controleren of de week waarin zij willen collecteren nog vrij is. De gemeente houdt zo overzicht wanneer welke organisatie een inzamelingsactie organiseert.

Daarnaast zijn er gemeenten die werken met doorlopende vergunningen voor de grote landelijke organisaties die op het collecterooster van het CBF staan. Deze organisaties moeten bij de gemeente melden of zij daadwerkelijk in de aangewezen week in die gemeente gaan collecteren. Als dat niet het geval is, kan deze week aan een andere organisatie worden toegewezen.

In Oldenzaal wordt de doorlopende vergunning gehanteerd.

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 door collectebussen, maar ook op inzamelingen of gebruik van tekenlijsten. Te onderscheiden van de machtigingsformulieren en inschrijvingen via een tablet die bij wervingsactiviteiten worden gebruikt. Of de inzameling van goederen.

Bij het inzamelen van goederen kan worden gedacht aan het leveren van een bijdrage aan een voedselpakket. De bijdrage kan bestaan uit een gift in geld, maar ook uit het doneren van, vooraf bepaalde, gekochte producten.

Ook het inzamelen van vermogensrechten is niet ondenkbaar. Bijvoorbeeld cryptovaluta, vergelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 31-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4219, en Rb. Amsterdam 14-02-2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:869).

Ook eerdergenoemde wervingsactiviteiten, 'direct dialogue', vallen onder de verbodsbepaling. De instellingen die leden of donateurs werven, moeten uiteraard aan dezelfde voorwaarden voldoen als de opdracht gevende organisaties zelf.

Voor de openbaarheid van het inzamelen of het werven is het voldoende dat deze op of aan de weg of 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 het beoordelen van aanvragen voor collectes en het werven kan het college van burgemeester en wethouders 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 voor de verkeersveiligheid, openbare orde en overlast.

Bij het beoordelen van aanvragen voor collectes of het werven in de weken dat er geen collectes of wervingen zijn voorzien, worden de volgende criteria gehanteerd:

- a. De instelling is als bonafide en integer aan te merken.
- b. De instelling moet specifiek plaatselijke kenmerken bezitten.
- c. De voorgenomen actie is geen kopie van andere al 'gevestigde' inzamelingen voor een identiek doel, met name organisaties op het collecterooster.
- d. De aanvragende instelling mag geen politieke doelen nastreven.
- e. Controle van de begroting op het besteden van de gelden, via het CBF.
- f. Collectestaat inleveren of via CBF opbrengst bekendmaken
- g. Gesloten bus, legitimatie collectanten.
- h. Onderschrijven Gedragscode brancheorganisatie DDDN. In deze Gedragscode zijn regels opgenomen voor het werven van leden en donateurs door persoonlijke gesprekken.
- i. De donateur wervers 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, als bij het inzamelen geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden. Deze wijze van collecteren valt niet onder de bescherming van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet, vrijheid van meningsuiting. In vaste rechtspraak is een scheiding aangebracht tussen het collecteren enerzijds en het daarbij aanbieden van gedrukte stukken anderzijds (HR 26-05-1987, AB 1988, 106 en HR 27-06-1978, AB 1979, 195). Ook een beroep op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR heeft de verbindendheid van een dergelijke bepaling niet aangetast. Beide handelingen zijn in dit lid bewust van elkaar gescheiden. Uitsluitend het houden van een openbare inzameling is van een vergunning afhankelijk, niet het daarbij aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. Dat betekent dat als de inzamelingsvergunning wordt geweigerd de aanvrager de stukken die hij bij de inzameling wilde aanbieden, nog steeds kan verspreiden.

Derde lid

Dit lid geeft een opsomming van situaties waarbij geen vergunning is vereist. Voor een inzameling die in besloten kring wordt gehouden is 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.

Vierde lid

Gezien het ideële belang van collectes, die doorgaans voor een bepaald moment zijn gepland en waarbij voor dat moment vrijwilligers 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 gemeenteraad hier een andere afweging maken. In dat geval kan het vierde lid achterwege blijven.

Afdeling 3. Venten

Artikel 5:14

(Vervallen)

Artikel 5:15

(Vervallen)

Artikel 5:16

(Vervallen)

Afdeling 4. Standplaatsen

Artikel 5:17 Definitie

Artikel 5:17 bevat een definitie en voorziet ook in uitzonderingen. Het gaat bij een standplaats om het te koop aanbieden van goederen of diensten vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen of diensten. Bij het venten met goederen of diensten wordt er 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 (waren)markt, ingesteld op basis van artikel 160, eerste lid, en onder h, van de Gemeentewet, valt niet onder het begrip standplaats. Degene die op een (waren)markt een standplaats wil innemen, moet zich houden aan de regels die voor de (waren)markt gelden. Deze zijn in de 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 evenement is geen vergunning volgens afdeling 5.4 nodig. Op het evenement zijn de artikelen 2:24 en 2:25 van toepassing, waarbij de bepalingen voor het innemen van een standplaats niet van toepassing zijn.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

Algemeen

De VNG acht een vergunning voor het innemen van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning moet voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval.

De vergunning is persoonsgebonden, zie artikel 1:6 van deze verordening. 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 het toepassen van de Dienstenrichtlijn 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 van deze verordening.

Vrijheid van meningsuiting

Voor het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard kan geen vergunning worden geëist zie artikel 7 van de Grondwet. Het aanbieden van deze gedrukte stukken wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk als 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 over het innemen van een standplaats hebben als doel het ordenen 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 basis van de Wet ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, een zelfstandige toetsingsgrond. Dit betekent dat bij het beoordelen 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 wel 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. Volgens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat.

Derde lid, onder a

De weigeringsgrond voor redelijke eisen van welstand kan gehanteerd worden als een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte marktvoering worden tegengegaan, ook wordt daarmee het aanzien van monumentale gebouwen of stedenbouwkundige ensembles gewaarborgd. Het college bepaalt zelfstandig de inhoud van deze weigeringsgrond. Het is niet noodzakelijk, maar wel verstandig om bij voorbeeld de welstandscommissie om advies te vragen.

Derde lid, onder b

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente voor de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde ondernemers 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 ontstaat, komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of voor een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijk sluiten van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar het doorslaggevende criterium is of inwoners van een bepaald gebied

niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Bijvoorbeeld ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49.

Ook de Dienstenrichtlijn staat een redelijk voorzieningenniveau niet toe als weigeringsgrond voor standplaatsen, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten, zie artikel 14, punt 5, van de Dienstenrichtlijn. Op basis 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, zie artikel 15 Dienstenrichtlijn.

Het formuleren van onderdeel b van het derde lid is hierop afgestemd. Zie de toelichting op artikel 1:7 van deze verordening, voor het begrip 'dwingende reden van algemeen belang'.

Vierde lid

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

HvJEU 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen/Appingedam). De activiteit bestaande in detailhandel in goederen vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn een 'dienst'. Artikel 15, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn staat er niet aan in de weg dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumieuze 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 moet worden aangetoond of aannemelijk gemaakt worden dat van zo'n gevaar sprake is. De Europese Dienstenrichtlijn komt wat dit betreft overeen met de bestaande lijn in de Nederlandse rechtspraak: een maximumstelsel mag. Wel geldt op basis van artikel 9 juncto 10 van de Dienstenrichtlijn dat er een transparante en non-discriminatoire op objectieve gronden gebaseerde verdeling en 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 afgegeven vergunningen. Zie ook het algemene deel van de toelichting en de toelichting op hoofdstuk 1 'Algemene bepalingen', van deze verordening.

Beleidsregels

Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1:8 van deze verordening, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij het beoordelen van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is volgens de jurisprudentie toegestaan. Wel moet worden opgemerkt dat te voeren beleid niet mag leiden tot een beslissing over een aangevraagde vergunning die niet kan worden herleid tot één van de in artikel 1:8 van deze verordening genoemde weigeringsgronden. Het college heeft het Standplaatsenbeleid Oldenzaal 2021 vastgesteld.

Rb. Utrecht 23-12-1998, KG 1999, 78. Ook beleidsregels zijn volgens artikel 4 van de Dienstenrichtlijn onderworpen aan dwingende reden van algemeen belang: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Vergunningsvoorschriften

Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn:

niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Zie ook artikel 1:4 van deze verordening en de toelichting bij dit artikel.

Voorschriften die aan een vergunning gesteld kunnen worden zijn:

- a. het vervallen van de standplaats als tijdens een bepaalde periode geen standplaats is ingenomen;
- b. de soort goederen of diensten die mogen worden aangeboden. Hierbij moet men wel in het oog houden op een goede verdeling van de te verkopen goederen voor de consument. Anders zou er oneerlijke concurrentie kunnen zijn;
- c. de grootte van de standplaats;
- d. de ruimte waarbinnen de waren uitgestald mogen worden;
- e. het uiterlijk aanzien van de standplaats;
- f. tijden van opbouw en het afbouwen van de standplaats;
- g. eisen over de (brand)veiligheid; zie Besluit brandveilig gebruik en basis hulpverlening overige plaatsen;
- h. opruimen van afval 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. Onder andere de Wro, de Winkeltijdenwet, de Warenwet en de Wm.

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende

Dit artikel verbiedt de rechthebbende op een terrein toe te laten dat een standplaats wordt ingenomen, zonder dat hiervoor een vergunning is verstrekt. Met dit verbod is het mogelijk niet alleen maatregelen te nemen tegen degene die zonder vergunning een standplaats inneemt, maar ook tegen de eigenaar van de grond die het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Jurisprudentie

Rechtbank Limburg 26-04-2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4062. De rechtbank is van oordeel dat de gemeente het terrein waarop de ijsverkoopkar zal worden geplaatst, ondanks dat het gaat om een eigen terrein van vergunning houdster, terecht heeft aangemerkt als een 'openbare plaats' als bedoeld in artikel 1:1, onder a, van de APV. Het terrein dat direct grenst aan de weg is, gedurende de openingstijden, zonder beperkingen bereikbaar. Eenieder is dan vrij om er te komen, te vertoeven en te gaan. Daarnaast heeft het gebruik van het terrein een publiek karakter. Vergunning houdster beoogt het (passerend) publiek ten behoeve van de verkoop van ijs en frisdrank vrij toegang te verschaffen tot het terrein waarop de ijsverkoopkar zal worden geplaatst. Ook de beoogde planologische situatie, waarbij gedurende 10 jaar het plaatsen van ijsverkoopkar wordt toegestaan, duidt op een publiek karakter van het terrein. Daarmee wordt voldaan aan de definitie van 'standplaats' in artikel 4.2 van de APV.

Artikel 5:21

(Vervallen)

Afdeling 5. Snuffelmarkten

Artikel 5:22 Definitie

(Vervallen)

Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt

(Vervallen)

Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken

Algemeen

Het beheer van het openbaar (vaar)water is in Nederland aan diverse overheden opgedragen. Zo is voor het beheer van de belangrijkste rivieren en rijks kanalen de centrale overheid verantwoordelijk. Het beheer van de overige wateren is verdeeld tussen de provincies, gemeenten en waterschappen. 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, alleen voor de over-

blijvende vaarwateren regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt ook gerelateerd aan het onder beheer hebben van die vaarwateren. Op provinciaal niveau heeft dit geresulteerd in de diverse waterstaatsverordeningen die gelet op artikel 2 van de Waterstaatswet 1900 ook betrekking kunnen hebben op waterstaatswerken die niet onder hun beheer vallen, maar daar wel onder gebracht kunnen worden. Deze provinciale waterstaatsverordeningen bevatten veelal bepalingen over het beheer, het onderhoud en het in stand houden van de vaarwateren. Een aantal heeft ook betrekking op de verplichtingen voor de scheepvaart.

De gemeentelijke overheid kan volgens artikel 149 van de Gemeentewet regels stellen over bij haar in beheer zijnde openbare (vaar)water. De Waterschapswet biedt aan de waterschappen de mogelijkheid verordeningen te maken die onder andere over 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 voor bij hen in beheer zijnde openbare (vaar)wateren.

Regelingen die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden Binnenvaartwet en Scheepvaartverkeerswet (SVW)

De centrale overheid heeft ook regelingen vastgesteld die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden. De belangrijkste zijn de Binnenvaartwet en de Scheepvaartverkeerswet. De verkeersreglementering is te vinden in het Binnenvaartpolitiereglement (BPR). Artikel 42 van de SVW bevat de bevoegdheid van besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en havenschappen tot het stellen van regels over onderwerpen waarin de SVW voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of volgens deze wet gestelde regels.

Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer

In het BABS is het college bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen voor de scheepvaart op de onder hun beheer staande vaarwegen. Voorheen vond deze bevoegdheid zijn grondslag in hoofdstuk 5 van het BPR. Het BPR geeft regels en verkeerstekens voor snelle motorboten in het algemeen en waterscooters in het bijzonder. De APV mag niet op basis van hetzelfde motief als de bovenstaande regelgeving aanvullingen geven. De artikelen APV kennen dan ook een ander motief.

Specifieke regelgeving voor de grote rivieren

Gemeenten waardoor een grote rivier stroomt moeten bedacht 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 Herzene Rijnvaartakte van 17 oktober 1868 en het Rijnvaartpolitiereglement 1995. Deze gemeenten doen er verstandig aan deze regelgeving expliciet op te nemen in de artikelen 5:24, vijfde lid, 5:25, derde lid, 5:28, tweede lid, en 5:30, tweede lid.

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

Artikel 5:24 heeft een aanvullend karakter op de andere in het vijfde lid genoemde wet- en regelgeving. De veiligheid op het water heeft een afdoende regeling gevonden in een aantal bepalingen van het WvSr, te weten de artikelen 162, 163 en 427, sub 6, en het BPR. Zie bijvoorbeeld artikel 1.15 van dit reglement.

Deregulering

Dit artikel is in een aantal opzichten vergelijkbaar met artikel 2:10 van deze verordening van de weg. Ook bij dit artikel is een vergunning vervangen door een algemene regel. Daarmee legt de overheid een deel van de verantwoordelijkheid bij de inwoners. In eerste instantie moet deze zelf de afweging maken of een steiger of een meerpaal gevaar of hinder oplevert voor het vaarverkeer, of een probleem voor het beheer en onderhoud. Omdat er hierbij, eerder dan in artikel 2:10 van deze verordening, waar het veelal gaat om tijdelijke en verplaatsbare objecten, gaat om permanent bedoelde zaken, is aan dit artikel anders dan bij artikel 2:10 van deze verordening een meldingsplicht verbonden. Op die manier kan de gemeente vooraf toetsen en met de melder overleggen of bijvoorbeeld het onderhoud van de oevers niet in het geding is. Zo kan worden voorkomen dat een al geplaatst object weer moet worden verwijderd, met alle financiële gevolgen van dien. Zie over het juridische karakter van de melding ook het algemeen deel van de toelichting.

In een waterrijke gemeente, waar een vergunningplicht gebruikelijk is, en voor het onderhoud van de vaarwegen noodzakelijk, kan het een gerechtvaardigde keuze zijn om een vergunningplicht te handhaven. Ook voor de vergunninghouder schept dat een duidelijke situatie: De aanvrager hoeft niet zelfstandig een afweging te maken, maar ontvangt een vergunning voorzien van voorschriften en weet dan waar hij of zij aan toe is.

Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen (Vervallen)

Artikel 5:26
(Vervallen)

Artikel 5:27
(Vervallen)

Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken

Provinciale vaarwegenverordeningen kennen veelal ook een dergelijke bepaling voor waterstaatswerken die bij hen in beheer zijn. De APV-bepaling heeft alleen betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeenten. Artikel 1.14 van het BPR legt aan degene die een kunstwerk beschadigt ook een meldingsplicht op.

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen

Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is anders gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld.

Artikel 5:30 Veiligheid op het water
(Vervallen)

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen
(Vervallen)

Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden

Artikel 5:31a
(Vervallen)

Artikel 5:32 Crossterreinen

Op het houden van auto- en motorsportevenementen, het crossen met auto's, motoren, bromfietsen, al dan niet met een wedstrijd karakter zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Hierbij speelt een rol in hoeverre deze activiteiten al dan niet op een weg in de zin van de wegenverkeerswetgeving plaatsvinden.

Afbakening

Op basis van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen bepalingen van de APV van rechtswege als in het onderwerp door een wet, AMvB of provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. Het formuleren van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit aan bij de Gemeentewet. Hieronder wordt ingegaan op het afbakenen van dit APV-artikel ten opzichte van de Wegenverkeerswet 1994, de Wabo en het Bor, en de Zondagswet.

WVW 1994 en APV

Het verkeersrechtelijk regime is niet van toepassing wanneer de bedoelde activiteiten zich afspelen op een terrein dat niet kan worden aangemerkt als een weg die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Op de vraag wanneer sprake is van een zodanige weg wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1:1 van deze verordening. Als een auto- of motorsportactiviteit, crossen op de weg, als bedoeld in de WVW 1994, plaats vindt én een wedstrijd karakter heeft, is artikel 10 van de WVW 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Dit verbod richt zich zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd. Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de WVW 1994, dan kan artikel 5:32 van toepassing zijn. Artikel 5:32 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het RVV 1990 in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijd karakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht wordt gesteld.

Als artikel 5:32 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 2:25 niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 2:25 van deze verordening. Voor het organiseren van evenementen in het algemeen zijn de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 3, 'Evenementen' van toepassing, zie artikel 2:24 en verder van deze verordening. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid voorschriften geven voor het houden van een evenement of het evenement geheel verbieden. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen die geen wedstrijd karakter hebben, zoals toertochten en oldtimerritten

Wabo en APV

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen en dergelijke buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, of natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wabo; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 5:32 en 5:33 van deze verordening.

Besluit omgevingsrecht

De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wabo en het Bor. De regeling betreffende de motorterreinen is opgenomen in categorie 19 van onderdeel C van bijlage I bij het Bor. In categorie 19.1, onder g, worden genoemd: inrichtingen of terreinen, geen weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

Op basis van artikel 2.4 van de Wabo is het college bevoegd om op een aanvraag voor vergunning voor een motorterrein als bedoeld in categorie 19 te beslissen. Voor zover de terreinen, geen weg zijnde, maar bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen voorzien van verbrandingsmotoren, en de terreinen daartoe acht uren per week of meer zijn opengesteld, wordt de vergunning niet afgegeven door het college, maar door gedeputeerde staten (categorie 19.2). Bij het verlenen van de vergunning wordt rekening gehouden met de motieven die aan de wettelijke regeling ten grondslag liggen, bijvoorbeeld de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bescherming van de fysieke leefomgeving.

APV

De regeling in de APV is van belang voor die terreinen die niet genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Bor, bijvoorbeeld een terrein dat niet is ingericht voor motorwedstrijden en -activiteiten en terreinen die hiervoor eenmalig of incidenteel worden gebruikt. In een gemeentelijke regeling over dit soort motorterreinen zal de werkingssfeer ten opzichte van de Wabo in ieder geval moeten zijn afgebakend. Bij een aanwijzingsbesluit kunnen alleen regels worden gesteld ter bescherming van de belangen die dit voorschrift dient. Behalve het belang van de openbare orde zijn dat milieubelangen en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.

In de in het tweede lid genoemde regels kan bepaald worden dat op het terrein gecrost mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de regels van de KNAC, KNMV en MON; dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen dan wel aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en dat de crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben dan wel dat de vereniging er, ter voorkoming van ongelukken, zorgt voor toezicht door volwassenen dat wordt uitgeoefend als van dat terrein gebruik wordt gemaakt.

Zondagswet

Op basis van artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet is het verboden op zondag zonder strikte noodzaak geluid te maken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van het geluid hoorbaar is. Volgens het tweede lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen. De training voorafgaand aan de motorcrosswedstrijd kan als deze voor publiek toegankelijk is, aangemerkt worden als een openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.

Jurisprudentie

ARRS 03-06-1994, AB 1994, 602. Wanneer in het kader van een evenement als bedoeld in de APV-artikelen, op een crossterrein, zoals in deze bepaling bedoeld, motor(sport)activiteiten worden gehouden zijn er meerdere bevoegde organen in het spel. Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het evenement, waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en anderzijds de motor(sport)activiteiten, waarvoor het college het bevoegd gezag is.

Pres. Rb Utrecht 06-06-1995, KG 1995, 292. Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13:00 uur. In casu geen schending van de zondagsrust, omdat het motorcrossterrein 4 km buiten de bebouwde kom ligt.

Artikel 5:33 Beperken verkeer in natuurgebieden

Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, het verstoren van wild. Verder worden natuurgebieden en parken steeds vaker door ruiters en fietsers en mountainbikers bezocht. Het komt voor dat ruiters en fietsers en mountainbikers de speciaal voor hen aangewezen ruiter- of fietspaden verlaten. Dit gedrag levert gevaar en hinder op voor wandelaars en berokkent ook schade aan flora en fauna.

Bij de vraag welke maatregelen mogelijk zijn tegen het crossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zogenaamde 'wilde crossen', op wegen en paden en 'off the road', en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen. Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:33 van deze verordening van toepassing. De redactie van artikel 5:33 van deze verordening is volgens het systeem van artikel 5:32 van deze verordening. Op basis van het eerste lid van artikel 5:33 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op basis van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

Maatregelen

Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het 'wild crossen' of overlast gevend ruiter- en fietsverkeer in natuurgebieden gaat het in feite om een meer algemeen vraagstuk: Welke maatregelen kunnen genomen worden om ter bescherming van het milieu en het voorkomen van overlast gemotoriseerd verkeer, ruiter- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?

Een mogelijkheid om het weggebruik door de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeer beperkende maatregelen op basis van de wegenverkeerswetgeving. Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen, zie artikel 18 van de WVV 1994.

Volgens de WVV 1994 kan tot het vaststellen van verkeersmaatregelen worden overgegaan als deze maatregelen de veiligheid op de weg verzekeren, weggebruikers en passagiers beschermen, strekken tot het in stand houden van de weg en de bruikbaarheid van de weg waarborgen, de vrijheid van het verkeer waarborgen, strekken tot het voorkomen of het beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade, strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden en tenslotte een doelmatig of zuinig energieverbruik bevorderen, zie artikel 2, eerste tot en met derde lid, van de WVV 1994.

De WVV geeft mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen. Het reguleren van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden moet plaats vinden op basis van de WVV 1994 door een verkeersmaatregel. Hierbij moet het gaan om een regeling over het gebruik van wegen in de zin van de WVV 1994.

Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVV 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat voor het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden. Als er een provinciale regeling bestaat over het beperken van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling, deels, strekt het beschermen van dezelfde belangen, moet een gemeente die geheel of gedeeltelijk gelegen is in een 'natuurgebied' als bedoeld in de provinciale verordening, de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening afbakenen.

Maatregelen op basis van de Wegenwet / feitelijk sluiteng en het sluiten volgens artikel 461 van het WvSr

Ook langs feitelijke en privaatrechtelijke weg kan men kunnen komen tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit bepaalde natuurgebieden.

In de eerste plaats valt te denken aan het plaatsen van palen, klap- of draaihekjes bij de toegangen tot de in zo'n gebied gelegen wegen. De eigenaar van een weg kan men het recht tot het nemen van deze maatregelen niet ontzeggen.

Hoe zit dit als deze weg is aan te merken als een weg in de zin van de Wegenwet?

Hiervoor is ingegaan op de beperkingen in het gebruik van een weg als gevolg van het beperkt openbaar rechtskarakter van die weg. Wegen in natuurgebieden zijn veelal, op basis van de gesteldheid van de weg of op basis van het gebruik dat van de weg pleegt te worden gemaakt, een zodanig beperkt openbaar rechtskarakter hebben.

Ook over deze wegen zal de eigenaar deze beperking feitelijk mogen realiseren door het plaatsen van klap- en draaihekjes, palen en dergelijke bij de toegangen tot die wegen en wel zo dat alleen voetgangers en fietsen vrij kunnen passeren.

Aan deze handelwijze kleef een aantal bezwaren. Deze handelwijze is niet toepasbaar voor wegen die niet een beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Volgens het bepaalde in artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet moeten de rechthebbende en de onderhoudsplichtige alle verkeer over de weg dulden.

De VNG tekent hierbij nog aan dat het gedeeltelijk, bijvoorbeeld alleen voor gemotoriseerd verkeer, onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer niet mogelijk is (KB 26-09-1955, AB 1956, p. 357). KB 11-05-1982, AB 1982, 378. Ook is het volgens de Kroon niet mogelijk een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken om hem vervolgens weer onmiddellijk open te stellen voor bij voorbeeld voetgangers en fietsers. Een dergelijke maatregel kan wel door een verkeersbesluit worden genomen, zoals hiervoor is beschreven. Ook mag verwacht worden dat het onttrekken van een aantal in het buitengebied gelegen wegen aan het openbaar verkeer op bezwaren kan stuiten van met name landbouwers. Verder merkt de VNG over het afsluiten van wegen door hekjes en slagbomen nog op, dat de bereikbaarheid van bos- en natuurgebieden voor de hulpdiensten en voor onderhoudswerkzaamheden kan verslechteren. Ook moeten slagbomen gemakkelijk geopend kunnen worden. Ten slotte is het plaatsen van hekjes en slagbomen een kostbare aangelegenheid.

Men zou in de tweede plaats kunnen denken aan het plaatsen bij de toegangen tot de wegen in een bepaald natuurgebied van borden waarop de toegang voor motorvoertuigen en bromfietsen voor onbevoegden volgens artikel 461 van het WvSr wordt verboden: "Verboden toegang voor ...; artikel 461 van het WvSr". Deze methode kan niet worden toegepast, als het gaat om wegen in de zin van de Wegenwet. Zie HR 21-06-1966, ECLI:NL:PHR:1966:AC4668 (Bromfietsverbod Sneek) en HR 23-12-1980, AB 1981, 237 (rijverbod Schiermonnikoog).

Sommige gemeentebesturen hebben de volgende aanpak tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden overwogen:

- a. het onttrekken van de wegen, 'openbaar' in de zin van de Wegenwet, aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 en verder van de Wegenwet voorgeschreven procedure; en aansluitend daaraan:
- b. geslotenverklaring op privaatrechtelijke basis van de wegen in dat gebied voor (recreatief) gemotoriseerd verkeer, namelijk door het plaatsen van borden 'Verboden toegang voor...', artikel 461 Wetboek van Strafrecht'.

Aan deze aanpak wordt om twee redenen de voorkeur gegeven. De Wegenwet zou zich ertegen verzetten dat wegen die voor al het verkeer openbaar zijn, ter behartiging van andere belangen dan verkeersbelangen bij verordening voor het gemotoriseerd verkeer gesloten zouden worden. Of deze opvatting juist is, is de vraag.

Artikel 461 van het WvSr is niet op wegen van toepassing. Deze aanpak stuit op bezwaren, met name in die gevallen waarin de wegen niet in eigendom zijn bij de overheid. De overheid is van de particuliere eigenaren afhankelijk, met name waar het de geslotenverklaring voor gemotoriseerd verkeer betreft. Ook is de toegankelijkheid van dergelijke wegen voor het publiek niet meer verzekerd, als deze wegen eenmaal aan het openbaar verkeer zijn onttrokken. De particuliere eigenaar kan zijn weg voor alle publiek, ook voor voetgangers en fietsers, afsluiten. De overheid bezit geen middelen om daartegen op te treden. Deze middelen bezit zij wél voor wegen die, zij het ook beperkt, voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn in de zin van de Wegenwet. Zie ABRvS 25-03-1982, AB 1983, 64 (Helmond) en 05-11-1982, Gst. 1983, 6745, 10 (Wittem). Volgens deze uitspraken kan en moet, de gemeentelijke overheid de onderhouds- en de duldingsplicht van de eigenaar van een weg met het toepassen van bestuursdwang afdwingen, als deze plicht wordt verzaakt.

Men kan, zoals hierboven bleek, aan genoemde consequenties niet ontkomen door een weg slechts beperkt aan het openbaar verkeer te onttrekken, in die zin dat hij alleen openbaar kan zijn voor bepaalde categorieën verkeersdeelnemers. Ook al kan een weg een beperkt openbaar rechtskarakter hebben, dan nog zou artikel 461 van het WvSr. niet toepasbaar zijn. Hiervoor werd er op gewezen dat de hele onttrekkingsprocedure tijdrovend is en dat het onttrekken op bezwaren kan stuiten van met name landbouwers. Zou men de hier bedoelde methode toepassen, dan is het noodzakelijk voor het onttrekken aan het openbaar verkeer om met de particuliere eigenaren duidelijke afspraken te maken en deze schriftelijk vast te leggen. Ook moet het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer onvoorwaardelijk plaats vinden en zonder tijdsbepaling, zie circulaire van de minister van verkeer en waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten, BS 1933, nrs. 203 en 245, WGB 1933, p. 225.

Verordening stiltegebieden

Provinciale staten moet op basis van artikel 1.2 van de Wm een verordening op stellen die regels bevat over het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. Volgens de Provinciale Milieuverordening is het verboden een aantal toestellen te gebruiken binnen het milieubeschermingsgebied. Het is ook verboden om met een motorvoertuig met draaiende verbrandingsmotor de weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen en terreinen te verlaten. Toertochten voor motorvoertuigen of een wedstrijd als bedoeld in artikel 10 van de WVV 1994 zijn niet toegestaan.

Jurisprudentie

Vz. ARRS 30-08-1990, AB 1991, 432. Wanneer wordt overgegaan tot het aanwijzen van een natuurgebied, waarbinnen gemotoriseerd verkeer verboden is, zoals in deze bepaling bedoeld, is het verstandig te bezien in hoeverre een overgangsregeling noodzakelijk is voor personen die, I dan niet bedrijfsmatig, met een motorvoertuig gebruik maken van dit natuurgebied. Vanwege het ontbreken van een overgangsregeling trof de Voorzitter van de ARRS een voorlopige voorziening, waarbij aan belanghebbende alsnog een tijdelijke ontheffing werd verleend.

Afdeling 8. Vuurverbod

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

In deze toelichting wordt ingegaan op de wetgeving voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen, geregeld in de artikelen 10.2, eerste lid, en 10.63, eerste lid, van de Wm. Artikel 10.63, eerste lid, van de Wm beperkt zich tot het beschermen van het milieu hygiënische belang. Als het college de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren is het verlenen van een ontheffing op basis van de APV noodzakelijk.

Het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen als bedoeld in artikel 10.2, eerste lid, en 10.63, eerste lid, van de Wm. In de circulaire van 27 maart 2002 aan de provincies en gemeenten van het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stct. 2002, 65) is aandacht besteed aan het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

Voor welke afvalstoffen kan een ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm worden gegeven en wat is de reikwijdte van de wet?

Uit de kamerbehandeling blijkt dat de ontheffing kan worden verleend voor de volgende zaken:

- a. vreugdevuren, zoals paas- en oudejaarsvuren;
- b. In standhouden van waardevolle cultuurlandschappen, voor klein landschapsbeheer.

De minister gaf tegenover de Kamer ook 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 kan hieronder vallen. Voor welke gevallen er nog meer een ontheffing kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de lokaal specifieke situatie, bijvoorbeeld als er sprake is van een heidegebied of specifieke beplanting. Op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm is het in ieder geval verboden ontheffing te verlenen voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Ook is het mee verbranden van allerlei afvalstoffen, banden, verf, afgewerkte olie, verboden.

Artikel 10.2 van het Wm ziet toe op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit betekent dat, als er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm, het verbrandingsverbod niet van toepassing is. Hiervoor geldt een ander wettelijk regiem. Het verbranden van afvalstoffen binnen een inrichting moet enerzijds 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.

Ook moet rekening gehouden worden met de gemeentelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk GFT-afval op basis van artikel 10.21 van de Wm. GFT-afval, afkomstig van huishoudens, moet in de eerste plaats door de inwoners 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 zorgt voor het inzamelen van huishoudelijk tuinafval en ook grof tuinafval, een ontheffing voor het verbranden van snoeihout, lijkt daarmee niet wenselijk.

Benadrukt moet worden dat het aan het bevoegde gezag is om zelf invulling te geven aan het ontheffingenbeleid. Dit geldt zeker 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 basis waarvan de beslissing om een ontheffing te verlenen kan worden gebaseerd.

Welke voorschriften kunnen worden verbonden aan een ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm?

Aan een ontheffing kunnen de volgende voorschriften worden verbonden.

- a. het stoken mag geen gevaar, schade of hinder opleveren voor de omgeving;
- b. de houder van de ontheffing moet tijdens het verbranden altijd aanwezig zijn en moet zorgen voor een goed brandend vuur, zodat zo min mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt;
- c. het verbranden mag plaatsvinden met inachtneming van een bepaalde afstand tot bouwwerken; Dit is Oldenzaal geregeld in "het Kader advisering Paas- en Vreugdevuren 2020".

In de ontheffing op basis van de Wm kunnen ook voorschriften worden opgenomen over bodem beschermende voorzieningen en maatregelen. Veel gemeenten eisen een bodem beschermende voorziening, bijvoorbeeld een betonplaat of zandbed. De grondslag van een dergelijk voorschrift is in artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. Het verdient de aanbeveling om in de ontheffing ook een verwijzing naar de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming op te nemen.

Hoe kan het beste worden omgegaan met gevallen van het bestrijden van bepaalde ziektes?

In enkele gevallen, bijvoorbeeld bij het bestrijden van bepaalde ziektes is het noodzakelijk op korte termijn passende maatregelen, zoals het verbranden van de zieke bomen, te nemen. De procedure van het verlenen van een ontheffing duurt in deze gevallen te lang om 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 het verbranden van met ziekte aangetast hout, besmet en niet-besmet snoeihout zoveel mogelijk moet worden gescheiden.

Kan een ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm voor onbepaalde tijd worden verleend?

Nee, volgens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hangt het beantwoorden 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 wordt altijd voor een bepaalde tijd verleend. De precieze omvang voor een bepaalde tijd is onder andere afhankelijk van het invullen van het in artikel 10.63, tweede lid, van de Wm opgenomen criterium. Na verloop van tijd kunnen er bijvoorbeeld mogelijkheden komen om de betreffende afvalstoffen op een hoogwaardiger wijze te verwerken in plaats van te verbranden. Ook is de looptijd van de ontheffing afhankelijk van het formuleren 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 verschillende mogelijkheden voor de duur van een ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. Variërend van bijvoorbeeld een ontheffing per keer tot een jaarlijkse ontheffing tot een ontheffing voor een periode van drie jaar. Gemeenten hebben dus de beleidsvrijheid om zelf de duur van een ontheffing te bepalen.

De aanvullende werking van artikel 5:34 van deze verordening

Benadrukt wordt dat voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen altijd een ontheffing nodig is op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. Het college kan een ontheffing verlenen, als het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met andere woorden, het college kan een ontheffing weigeren op basis van milieu hygiënische argumenten. Bij het verbranden van afvalstoffen zijn openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang. Artikel 10.63, eerste lid, van de Wm biedt geen mogelijkheid om de ontheffing te weigeren, als de openbare orde en veiligheid in het geding is. Ook kunnen de voorschriften verbonden aan een 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 basis van de Wm, een ontheffing te verlenen, waarin de aspecten van openbare orde en veiligheid worden geregeld. Er ligt een ander motief ten grondslag aan de APV dan aan de Wm. Ook 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 basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm en de ontheffing op basis 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 om twee verschillende afwegingskaders. Als beide afwegingskaders in één ontheffing wordt verwerkt, is de vraag in hoeverre een dergelijk besluit juridisch stand houdt. Ook wordt, als bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen het

ene besluit, het bezwaar daarmee impliciet ook gericht tegen het andere besluit. Tenslotte is ook de strafbaarstelling verschillend. Overtreding van de ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm wordt strafbaar gesteld in de WED, terwijl overtreding van artikel 5:34 van deze verordening, strafbaar wordt gesteld op basis van artikel 154 van de Gemeentewet.

Het verschil in wettelijke grondslag, Wm en Gemeentewet, het verschil in toetsingskader, milieu en openbare orde en het verschil in strafbaarstelling, WED en 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 twee afzonderlijke besluiten.

Als de ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm wordt geweigerd, wat betekent dit voor de ontheffing op basis van artikel 5:34 van deze verordening?

Als de ontheffing op basis van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op basis van artikel 5:34. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op basis van artikel 5:34 kan in dit geval nooit worden verleend wegens strijd met de Wm. De aanvraag voor een ontheffing op basis van artikel 5:34 wordt buiten behandeling gelaten. De grondslag hiervoor is artikel 4:5 van de Awb.

Uitzonderingen artikel 5:34

In het tweede lid is een aantal uitzonderingen opgenomen op het verbod in het eerste lid. Hierbij zijn de volgende punten van belang.

In de eerste plaats valt verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren, waarbij geen afvalstoffen worden verbrand, zoals terrashaarden en vuurkorven of vuur voor koken, bakken en braden, niet onder het nieuwe regime van de Wm. Er is 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. Het tweede lid biedt een handvat om handhavend op te treden.

De uitzonderingen betreffen een aanvulling op hogere regelgeving. Het eerste lid regelt het aanleggen, stoken of het hebben van vuur. In de genoemde uitzonderingsgevallen is er geen sprake van het verbranden van afvalstoffen. De gemeentelijke wetgever regelt 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 het afbakenen tussen de Wm en de APV helder, als er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm. Daar waar de Wm hierop gebaseerde regels of voorschriften in een onderwerp voorziet, is er geen ruimte voor de APV.

Afdeling 9. As verstrooien

Artikel 5:35 Definitie

Volgens de Wet op de lijkbezorging kan as vertrooien door of op last van de houder van een crematorium of de houder van een plaats van het bijzetten alleen plaatsvinden op het terrein dat daartoe permanent is bestemd. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de as op open zee verstrooid wordt. Zie verder voor een uitgebreide toelichting VNG ledenbrief Lbr. 97/232 van 28 januari 1998 (Verstrooien crematie-as en modelbepalingen APV (07)).

Artikel 5:36 Verboden plaatsen

(Gereserveerd)

Artikel 5:37 Hinder of overlast

(Gereserveerd)

Hoofdstuk 6. Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen

Algemeen

Handhaven algemeen

Handhaven is elke handeling die erop gericht is het naleven door anderen van rechtsregels te bevorderen. De belangrijkste redenen voor goed handhaven zijn in het kort de volgende.

Door het goed handhaven bereikt de overheid uiteindelijk in steeds grotere mate het door haar beoogde doel. Door het handhaven kan de achteruitgang van de kwaliteit van de samenleving worden tegengegaan. De rechtszekerheid en het gelijk behandelen van inwoners en ondernemers moeten worden gewaarborgd. Dit kan door een goed handhavingsbeleid te voeren. De relatie van rechtszekerheid en

rechtsgelijkheid met het handhaven wordt verder uitgediept. De geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders vergroten het ambtelijk en maatschappelijk draagvlak.

Het handhaven kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk. Hoofdstuk 5 van de Awb bevat een opsomming van de aan het bestuursorgaan toekomende sancties en regels die bij het toepassen van de sancties in acht genomen moeten worden. Hierna worden deze sancties en regels toegelicht. Ook is er een korte introductie tot het strafrechtelijk optreden 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 het opsporen en het vervolgen van strafbare feiten noch op het tenuitvoerleggen 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 straf processuele 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 basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie tot taak te zorgen voor het daadwerkelijk handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Op basis van deze algemene politietaak, en op basis van de last die in de artikelen 141 en 142 van het 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 pseudokoop 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 basis van artikel 160 van de WvW 1994 bijvoorbeeld kan een ambtenaar de bestuurder van een voertuig vorderen zijn voertuig te doen stilhouden, terwijl het vijfde lid van het artikel bepaalt dat de bestuurder op eerste vordering van de opsporingsambtenaar verplicht is medewerking te verlenen aan een ademonderzoek. Als een bevoegde ambtenaar van deze bevoegdheid gebruikmaakt en de ademtest wijst een te hoog alcoholpromillage uit, dan is er een verdenking ontstaan en gaat controle over in opsporing.

In het bestuursrecht worden de sancties opgelegd door een bestuursorgaan. De rechter speelt in het bestuursrecht pas een rol als 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

Over de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bepaald artikel 5:4 van de Awb dat een bestuurlijke sanctie pas kan worden opgelegd voor zover de bevoegdheid daartoe bij of volgens de wet is verleend en het overtreden en de sanctie hierop bij of volgens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven. De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het feitelijk handelen omvat onder meer: het doen wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie. Dit heeft een herstellende werking en heet daarom 'reparatoire sanctie' of in termen van de Awb: een herstelsanctie, zie artikel 5:2, eerste lid, onder b Awb.

Onder overtreding van een voorschrift wordt verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of volgens enig wettelijk voorschrift, zie artikel 5:1, eerste lid, van de Awb. Daaronder valt ook het

niet nakomen van voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld geluidsvoorschriften bij een milieuvergunning.

In artikel 5:32 van de Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, ook bevoegd is om een dwangsom op te leggen. Het opleggen van een dwangsom is een middel om de overtreder door het opleggen van een last om te betalen, te bewegen de overtreding te beëindigen. Bijna vanzelfsprekend hoort hier de vraag bij welk instrument het geschiktst is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken. Deze vraag moet beantwoord worden aan de hand van feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. De wet laat zich hier niet over uit. Wel is in artikel 5:6 van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan geen herstelsanctie oplegt zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is. Met andere woorden: een combinatie van bestuursdwang met last dwangsom is niet mogelijk. De eerste stap in een handhavingscyclus zal zijn dat een overtreding plaatsvindt dan wel gaat plaatsvinden. Dat betekent dat er een onderzoek moet worden gedaan, en behulp van de toezichtsbevoegdheden wordt de situatie onderzocht. Hiervan moet de ambtenaar een rapport van bevindingen opmaken. Het is belangrijk dat een dergelijk rapport van foto's of ander bewijsmateriaal wordt voorzien. Bij het voorbereiden van een besluit moet 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 ondernomen, dan is er sprake van passief gedogen. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid, geen absolute verplichting. Een gemeente heeft de mogelijkheid om het belang van het handhaven door 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 betrekkelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er een beginselplicht tot handhaven bestaat. Bijvoorbeeld: ABRvS 22-03-2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB0934 (Dwangsom Camping Nunspeet). Enkel in geval van bijzondere omstandigheden kan van handhavend optreden worden afgezien. Het is goed dit te beseffen. Als er een veelheid aan regelgeving binnen een gemeente bestaat, en de gemeente wordt op het handhaven van die regels aangesproken, is zij in beginsel verplicht hier gevolg aan te geven. De handhaafbaarheid speelt een grote rol bij het opstellen van regels. Een duidelijk handhavingsbeleid is hierbij 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 voor toezicht en het handhaven 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 inwoners en ondernemers moeten tegengaan lenen zich niet voor handhaven via dwangsom of bestuursdwang. Of het herstel is feitelijk niet mogelijk. Denk aan geluidsoverlast, óf 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 het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (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 gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor het overtreden van voorschriften uit de APV die strafbaar zijn gesteld en die niet bij AMvB zijn uitgezonderd. Ook het overtreden 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 altijd besluiten de bestuurlijke boete weer af te schaffen. Een besluit van de gemeenteraad tot het intrekken van het besluit tot het invoeren van de bestuurlijke boete treedt niet eerder in werking dan na twaalf maanden na het bekendmaken van het intrekkingbesluit.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend of door het college, of door de burgemeester, namelijk als het toepassen van dit middel dient tot het handhaven van regels die de burgemeester uitvoert.

Tegen de boeteoplegging kan volgens de rechtsgang van de Awb bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De boete moet door een bestuurlijk toezichthouder in dienst van de gemeente worden opgelegd, die ook BOA in het kader van de identificatieplicht is. Mandateren van deze bevoegdheid aan particuliere toezichthouders is niet toegestaan. De eis dat de toezichthouder ook BOA is, complementeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Als niet voldaan wordt 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 het invoeren van de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de kleine ergernissen het primaat bij het handhaven in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Daarbij zal de lijn zijn dat waar gekozen is voor bestuurlijke boete, de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan kleine ergernissen en het gemeentebestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd om, waar nodig, strafrechtelijk op te treden tegen het overtreden 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 van het WvSv is de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om door 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 kan in verzet gaan bij het OM en uiteindelijk in bij hoger of cassatie kunnen gaan.

Artikel 6:1 Sanctiebepalen

Op basis van artikel 154 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad op overtreding van haar 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 het openbaar maken van de rechterlijke uitspraak.

In artikel 23 van het WvSr zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt €415 en van de tweede categorie €4.150. Het is uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de gemeenteraad gekozen boetecategorie. Hierbij moet de rechter op basis van artikel 24 van het WvSr rekening houden met de draagkracht van de verdachte. Het wettelijk minimum van de geldboete is op basis van artikel 23, tweede lid, van het WvSr €3.

De Gemeentewet heeft aan de gemeenteraad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste óf de tweede categorie. De gemeenteraad heeft daarbij de ruimte om binnen de verordening onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. In de APV kan ook worden gekozen voor een enkele strafmaat. De gemeente verliest dan 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 basis van artikel 91 juncto 51 van het WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van de sanctiebepaling. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie "als de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat" zie artikel 23, zevende en achtste lid, van het WvSr. Dat betekent dat voor overtredingen van de APV door een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid heeft een boete van de derde categorie op te leggen van €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 gemeenteraad over de ernst van bepaalde overtredingen is hiervoor maatgevend. Wel kunnen enkele algemene uitgangspunten worden genoemd:

- a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de overtredingen die de gemeenteraad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens moet er bij het vaststellen van de strafhoogte rekening worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere straf 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 het onderbrengen 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. Als aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de gemeenteraad kiest voor een geldboete van de eerste categorie als 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 en €4.150 binnen de bebouwde kom. Ook staat het de gemeenteraad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.
- d. Als de gemeenteraad aanvullend optreedt ten opzichte van een rijksregeling, kan net als bij de provincie als uitgangspunt worden genomen dat het Rijk wordt gevolgd bij de keuze van de boetecategorie. Zo zijn in elke APV wel bepalingen opgenomen die een aanvulling zijn op overtredingen waar Boek III WvSr een boete van eerste categorie op stelt. Het betreft veelal artikelen die beogen overlast en baldadigheid tegen te gaan. De volgende APV-bepalingen kunnen worden aangemerkt als een dergelijke aanvulling.
- e. 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.
- f. Artikel 4:6 is een aanvulling op artikel 431 van het WvSr, rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord.

Zo is ook in verschillende APV's, zie artikel 5:32 (Crossterreinen)) als aanvulling op artikel 10, eerste lid, van de 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. Volgens artikel 10, eerste lid, van de WVV 1994 is het met ontheffing op basis van artikel 148 van de WVV 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 het strafbaar stellen 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:

- a. artikel 2:6 van deze verordening; overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in de artikelen 437 en 437ter van het WvSr, boete van de tweede respectievelijk derde categorie en
- b. de voorschriften uit hoofdstuk 2, afdeling 5, 'Regulering para commerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet'. Zie daarvoor het algemene gedeelte van de toelichting bij die afdeling.

Hechtenis?

Het komt zelden voor, dat voor het overtreden van een APV-bepaling hechtenis wordt opgelegd, eker 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, uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld in het geval van recidive, de rechter behoefte heeft aan de mogelijkheid tot het opleggen van een vrijheidsstraf. Op het

overtreden van de in het tweede lid van dit artikel genoemde, in de eerste geldboetecategorie ingedeelde, bepalingen, is geen hechtenis gesteld, omdat het hier lichte overtredingen betreft.

Het strafbaar stellen niet-naleven nadere regels en vergunningsvoorschriften

Niet alleen het overtreden van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college of de burgemeester de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook het overtreden hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor het overtreden van volgens artikel 1:4 van deze verordening 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 volgens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

Wabo

Het overtreden van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo, zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning, zijn in de WED aangeduid als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de WED anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is het derde lid toegevoegd.

Jurisprudentie

HR 26-02-1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven). Aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en artikel 426 van het WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen) door gemeentelijke voorschriften zijn toelaatbaar.

HR 26-10-1954, NJ 1954, 779 (APV Amsterdam). Het staat de gemeentelijke wetgever vrij aanvullende regelen te geven tot het tegengaan van hinderlijke geluiden. De APV-bepaling is een toegestane aanvulling op artikel 431 van het WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord).

Vierde lid

In het vierde lid is de bevoegdheid neergelegd een bestuurlijke boete op te leggen voor het handhaven van de regels gesteld volgens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's. De hoogte van deze boete is maximaal gelijk aan een geldboete van de derde categorie. Het verdient aanbeveling beleidsregels te hebben over de hoogte van de boete. Voorheen was de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen in artikel 8 van de VNG Model Brandbeveiligingsverordening 2012. Met het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (BGBOP) wordt in het onderwerp van de in de Brandbeveiligingsverordening neergelegde regels voorzien.

De gemeenteraad is volgens artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's nog steeds bevoegd om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor het overtreden van de regels, gesteld volgens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's. Doordat de VNG Model Brandbeveiligingsverordening 2012 is vervallen, is de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen voor het overtreden van de volgens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's gestelde regels ondergebracht in de APV.

Artikel 6:2 Toezichthouders

In dit artikel en eventueel door dit artikel, wordt door het college dan wel door de burgemeester de toezichthouders aangewezen. Toezichthouders zijn personen die bij of volgens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op het naleven van het bepaalde bij of volgens enig wettelijk voorschrift zie artikel 5:11 van de Awb.

De basis voor deze aanwijzingsbevoegdheid staat in hoofdstuk 5 van de Awb, handhaving. Daarin zijn algemene regels gegeven voor het bestuursrechtelijk handhaven van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften.

Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voor zover zij bij of volgens een bijzondere wet als zijn aangewezen. Artikel 3 van de Politiewet 2012, dat een algemene omschrijving van de politietak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel.

Van diverse kanten is de VNG er op gewezen dat het aan te raden is dat politieambtenaren zijn aangewezen als toezichthouder. Enerzijds omdat dit voor sommige bepalingen goed aansluit op hun opsporingsbevoegdheid, inbrekerswerktuigen en bestrijden heling, anderzijds omdat daarmee hun algemene taak voor de openbare orde tot uiting komt. Met het opnemen van deze bepaling krijgen politieambtenaren voor wat betreft de APV de beschikking over de toezichtsbevoegdheden genoemd in de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Awb. Politieambtenaren combineren dan, net als dat voor BOA's het geval is, het toezichthouderschap met hun taak als opsporingsambtenaar.

Politieambtenaren kunnen in het eerste lid of volgens het tweede lid worden aangewezen. In beide gevallen wordt geadviseerd om geen eenheids-aanduiding, bijvoorbeeld "politiefunctionarissen van de eenheid Midden-Nederland" op te nemen. Dit heeft tot gevolg dat ambtenaren van de politie van de landelijke eenheid die, ook als zij weliswaar in de betrokken regio werkzaam zijn, niet bevoegd zijn om als toezichthouder van de APV op te treden. In verschillende gemeenten is dit in de praktijk een probleem gebleken.

Het is van belang dat gemeenten die overwegen politieambtenaren aan te wijzen daarover in overleg treden met de verantwoordelijke korpsleiding. Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om voertuigen te doorzoeken, zie artikel 5:19, eerste lid, van de Awb en een ieder is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen, zie artikel 5:20, eerste lid, van de Awb. Voor een toezichthouder die ook opsporingsambtenaar is, is het van groot belang dat deze, als hij als toezichthouder iets aantreft dat leidt tot opsporing, tijdig een cautie uitdeelt. Aan opsporing hoeft de betrokkene, anders dan bij toezicht, niet mee te werken en als hij daar niet tijdig op wordt gewezen kan dat gevolgen hebben voor een eventuele strafzaak.

Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren.

Legitimatieplicht toezichthouder

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

Het evenredigheidsbeginsel

In artikel 5:13 van de Awb is het evenredigheidsbeginsel opgenomen. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheid slechts uitoefenen voor zover dit redelijkerwijs voor het vervullen van zijn taak noodzakelijk is. Een toezichthouder kan niet altijd gebruik maken van alle bevoegdheden die in de Awb standaard aan toezichthouders worden toegekend. Steeds zal de afweging gemaakt moeten worden of het voor het vervullen van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is de aard van het voorschrift op het naleven waarvan een toezichthouder moet toezien.

Bevoegdheden toezichthouder

In de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Awb worden bevoegdheden aan toezichthouders toegekend. In artikel 5:14 van de Awb is de mogelijkheid opgenomen om aan een toezichthouder minder bevoegdheden toe te kennen. Zo is op voorhand duidelijk welke bevoegdheden voor het uitoefenen van toezicht niet relevant zijn of per definitie onevenredig.

Op basis van artikel 5:15 van de Awb is een toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. 'Plaats' is daarbij een ruim begrip en omvat niet alleen erven en andere (bedrijfs)terreinen, maar ook (bedrijfs)gebouwen. Dat de Awb een uitzondering maakt voor het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner vloeit voort uit het in artikel 12 van de Grondwet vastgelegde 'huisrecht'. Op basis hiervan is voor het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner steeds een grondslag in een bijzondere wet vereist. Voor het handhaven van gemeentelijke verordeningen is de basis voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner gelegd in artikel 149a van de Gemeentewet. Op basis van dit artikel kan aan toezichthouders deze bevoegdheid worden toegekend, als het gaat om het toezicht op het naleven van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot het handhaven 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 in dat de bevoegdheid tot het doorzoeken van die plaatsen. De Awb geeft toezichthouders niet de bevoegdheid om willekeurig kasten, laden en andere bergplaatsen te openen. In gevallen waarin die bevoegdheid noodzakelijk is, moet deze worden gegeven door de bijzondere wetgever.

Artikel 5:16 van de Awb geeft de toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Op basis van artikel 5:20 van de Awb is een ieder verplicht deze inlichtingen te verstrekken, behoudens een aantal uitzonderingen dat terug te voeren is op het beroepsgeheim. In de artikelen 5:17 tot en met 5:19

van de Awb worden aan toezichthouders de bevoegdheden verleend om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en om zaken en vervoermiddelen te onderzoeken.

Bijzondere wetten

Bijzondere (medebewinds)wetten die de gemeenteraad 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 AW, kunnen op het punt van het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren een eigen regeling bevatten. Die aanwijzing heeft doorgaans tot gevolg dat de aangewezen ambtenaar bepaalde (toezicht)bevoegdheden krijgt. Zo krijgen in artikel 42 van de AW de toezichthouders die belast zijn met het toezicht op het bepaalde bij en volgens de AW, het gaat hier om hoofdstuk 2, afdeling 5, 'Regulering para commerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet', 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 het naleven hiervan moet worden toegezien en bij het overtreden moet 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 moeten personen worden aangewezen met toezichthoudende respectievelijk opsporingsbevoegdheden. Alleen voor het aanwijzen van de toezichthouders is een bepaling opgenomen in de APV. De opsporingsambtenaren worden aangewezen in de artikelen 141 en 142 van het 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 basis van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op het naleven geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van het overtreden van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het gemeentebestuur de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen.

Als 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 zaak er voor te zorgen dat de waarborgen die aan de verdachte toekomen voor het opsporen in acht worden genomen.

De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.

1. Toezicht heeft betrekking op het naleven van de voorschriften die tot inwoners en ondernemers zijn gericht en heeft vaak preventieve werking. Het opsporen moet gericht zijn op het strafrechtelijk afdoen.
2. Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt genormeerd door de Awb. Het opsporen wordt geregeld in de WvSv..

Opsporingsambtenaren

In de artikelen 141 en 142 van het WvSv worden de met het opsporen van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die voor alle strafbare feiten geldt. De algemene opsporingsbevoegdheid.

Artikel 142 betreft de BOA's die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten. De beperkte opsporingsbevoegdheid). Op basis van artikel 142, eerste lid, onder c, van het WvSv hebben de volgende, voor de APV relevante, personen opsporingsbevoegdheid:

- a. personen die bij bijzondere wetten met het opsporen van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, en
- b. personen die bij verordening zijn belast met het toezicht op het naleven 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 uitdrukkelijk uit artikel 142, eerste lid, onder c, van het WvSv, dat het ook kan gaan om personen die volgens verordening zijn belast met het toezicht. Dus via een aanwijzingsbesluit van het college of de burgemeester.

Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het WvSv ontlelen, is een nadere regeling in de APV niet mogelijk. Het aanwijzen als toezichthouders in de APV is de grondslag voor het aanwijzen als BOA. De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren beperkt zich tot die zaken waarvoor zij toezichthouder zijn. De personen die op basis van dit artikel worden aangewezen, moeten op basis van het Besluit BOA aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. zij moeten voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid;
2. zij moeten zijn beëdigd door het College van procureurs-generaal, volgens artikel 18, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

De akte van beëdiging bevat een aantal gegevens over de BOA, waaronder in ieder geval de feiten tot het opsporen waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt. De akte wordt op naam van de ambtenaar gesteld en na de beëdiging aan hem uitgereikt. De akte wordt voor vijf jaar afgegeven. Hierna kan hij worden verlengd, als de ambtenaar nog voldoet aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid.

Gemeentelijke verordeningen en opsporing

Aan opsporingsambtenaren kan op basis van artikel 149a van de Gemeentewet, met inachtneming van de Awbi, de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen worden verleend, zie verder de toelichting bij artikel 6:3. Hun overige opsporingsbevoegdheden ontlelen zij aan het WvSv. De gemeenteraad heeft hiernaast niet de bevoegdheid om andere opsporingsbevoegdheden te creëren. Volgens artikel 1 van het WvSv mag bij gemeentelijke verordening geen regeling worden gegeven over het opsporen of het bewijs van de in die verordening strafbaar gestelde feiten.

Ook in een aantal bijzondere wetten worden opsporingsambtenaren aangewezen. Dit is met name van belang voor de medebewindvoorschriften die in op deze wetten gebaseerde verordening zijn opgenomen. Een speciale regeling geldt voor de op de artikelen 437 en 437ter van het WvSr gebaseerde en in afdeling 2.5 opgenomen bepalingen voor het bestrijden van heling van goederen. De in de artikelen 551 en 552 van het WvSv geregelde opsporings- en toezichtbevoegdheden komen toe aan de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 van het 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 het opsporen. Dit is in veel gevallen ook niet nodig. Veelal kan volstaan worden met toezichthoudende bevoegdheden. Als namelijk de handhaving van bepaalde wettelijke voorschriften voornamelijk bestuursrechtelijk plaats vindt, bestuursdwang, dwangsom, is het niet nodig om te beschikken over opsporingsbevoegdheden. Dit is pas vereist als men strafrechtelijk wil gaan handhaven. In die situatie is het niet noodzakelijk om alle toezichthouders opsporingsbevoegdheden te geven. Veelal kan worden volstaan met één of enkele opsporingsambtenaren. Ook kan 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 het naleven dan wel het opsporen van overtredingen van de APV bepaalde plaatsen kunnen betreden. In artikel 5:15 van de Awb is deze bevoegdheid aan toezichthouders toegekend voor alle plaatsen, met uitzondering van het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoners. De woning geniet extra bescherming op basis van artikel 12 van de Grondwet, dat het zogenaamde 'huisrecht' regelt. Het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner is 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 moet bij of volgens de wet zijn verleend;
2. de personen aan wie de bevoegdheid is verleend moeten bij of volgens de wet worden aangewezen, en
3. er moeten bepaalde vormvoorschriften in acht worden genomen.

Wettelijke grondslag bevoegdheid

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden moet bij of volgens de wet gebeuren. Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen bin-

nentreden zonder toestemming van de bewoner. Het moet dan gaan om personen die belast zijn met het toezicht op het naleven of het opsporen van de overtreding van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot het handhaven 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 van deze verordening en de op artikel 437ter van het WvSr gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 van het WvSv bepaalt dat de in artikel 141 WvSr bedoelde opsporingsambtenaren en de ambtenaren die volgens artikel 142 WvSr zijn belast met het opsporen van de bij de artikelen 437, 437bis of 437ter van het WvSr strafbaar gestelde feiten, toegang 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 moet:

- a. zich legitimeren, zie artikel 1 Awbi;
- b. mededeling doen van het doel van het binnentreden, zie artikel 1 Awbi;
- c. beschikken over een schriftelijke machtiging, zie artikel 2 Awbi;
- d. verslag maken van het binnentreden, zie artikel 10 Awbi.

De in artikel 1 opgenomen voorschriften gelden voor iedere binnentreding, ook als dit gebeurt met toestemming van de bewoner. De artikelen 2 tot en met 11 van de Awbi gelden alleen als zonder toestemming van de bewoner wordt binnengetreden.

Degene die binnentreedt, moet beschikken over een machtiging. In deze machtiging is aangegeven in welke woning binnengetreden kan worden. De Awbi gaat daarbij in beginsel uit van een machtiging voor één woning. Zo nodig kunnen in de machtiging maximaal drie (3) andere afzonderlijk te noemen woningen worden opgenomen. Zie de Regeling vaststelling model machtiging tot binnentreden. Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0018484/2005-08>, voor een model voor de machtiging.

In artikel 3 van de Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven:

1. de procureur-generaal bij het gerechtshof;
2. de officier van justitie; en
3. de hulpofficier van justitie

hebben een algemene bevoegdheid hiertoe gekregen.

Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval als het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan voor strafvordering. Bijvoorbeeld bij het ontruimen van een woning. De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd.

In artikel 5:27 van de Awb is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij het uitoefenen 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 benodigde machtiging moet afgeven.

Artikel 2, derde lid, van de Awbi voorziet in de bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden zonder machtiging en zonder toestemming de woning binnen te treden. Dit is het geval in situaties waarbij ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen dreigt, zoals bij het ontdekken 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 het ontdekken op heterdaad van een inbraak in de woning. Als de opsporingsambtenaar de bewoner, bijvoorbeeld als gevolg van zijn afwezigheid, niet om toestemming tot binnentreden kan vragen, is hij bevoegd om ter bescherming van zijn belangen zonder machtiging binnen te treden. Onder deze omstandigheden bestaat er 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 voornamelijk van invloed op het hebben van een machtiging. Dat betekent dat deze bevoegdheid slechts kan

worden uitgeoefend door personen die bij of volgens de wet bevoegd zijn verklaard zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.

Van binnentreden zonder toestemming van de bewoner moet na afloop een verslag opgemaakt worden zie artikel 10 van de Awbi, Zie de circulaire van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 15 augustus 1994, 452425/294 voor een voorbeeldverslag.

Artikel 6:4 Intrekken oude verordening

In artikel 6:4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de Algemene plaatselijke verordening 2022 (APV 2022), de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de Algemene plaatselijke verordening Oldenzaal 2023 APV Oldenzaal 2023), de nieuwe verordening in werking treedt, is de datum waarop de APV 2022 vervalt.

Artikel 6:5 Overgangsbepaling

Van belang is in de overgangsbepalingen aan te geven of bestaande vergunningen, ontheffingen, al dan niet hun rechtskracht blijven behouden na het inwerkingtreden van deze verordening. Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de APV 2022, wordt volgens de Awb beslist volgens de APV Oldenzaal 2023. Toetsing ex nunc.

Op bezwaarschriften ingediend tegen besluiten genomen onder het oude recht, wordt besloten volgens APV 2023 Oldenzaal 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 Inwerkingtreden

Op het inwerkingtreden van verordeningen is de regeling van artikel 142 van de Gemeentewet van toepassing. Deze houdt in dat alle verordeningen in werking treden op de achtste dag na het bekendmaken, tenzij een ander tijdstip daarvoor is aangewezen.

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

Volgens artikel 1 van het WvSr is het niet mogelijk aan de bepalingen van een strafverordening terugwerkende kracht te verlenen.

Artikel 6:7 Citeertitel

Deze bepaling is geformuleerd volgens Igr 75. De gemeentenaam en het jaartal is toegevoegd.