Algemene plaatselijke verordening Nederweert

Toelichting

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **8**
Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen **8**
Artikel 1:1 Definities 8
Artikel 1:2 Beslistermijn 12
Artikel 1:3 Indiening aanvraag 12
Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen 12
Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning, ontheffing of melding 13
Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning, ontheffing of melding 15
Artikel 1:7 Termijnen 14
Artikel 1:8 Weigeringsgronden 16
Hoofdstuk 2. Openbare orde en veiligheid, Volksgezondheid en milieu **18**
Afdeling 1. Voorkomen of bestrijden van ongeregeldheden 18
Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden 18
Artikel 2:2 Optochten 22
Artikel 2:3 Melding betogingen op openbare plaatsen 22
Artikel 2:4 Afwijking termijn 28
Artikel 2:5 Te verstrekken gegevens 28
Artikel 2:6 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen 28
Artikel 2:7 Feest, muziek, wedstrijd e.d. 28
Artikel 2:8 Dienstverlening 28
Artikel 2:9 Straatartiest 28
Afdeling 2. Bruikbaarheid uiterlijk aanzien en veilig gebruik van openbare plaatsen 28
Artikel 2:10 Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg of op andere openbare plaatsen in strijd met de publieke functie van die weg of plaats 28
Artikel 2:11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg 31
Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg 32
Artikel 2:13 Veroorzaken van gladheid 33
Artikel 2:14 Winkelwagentjes 33
Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp 33
Artikel 2:16 Openen straatkolken e.d. 33
Artikel 2:17 Kelderingangen e.d. (lager dan de weg) 33
Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen 34
Artikel 2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp (boven voet-/fietspad en gebruik wapens) 34
Artikel 2:20 Vallende voorwerpen (beveiligen tegen vallen op de weg) 34
Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting 34
Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn 34
Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs 34

Afdeling 3. Evenementen 34
Artikel 2:24 Definities 34
Artikel 2:25 Evenementenvergunning 37
Artikel 2:26 Ordeverstoring 45
Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen 46
Artikel 2:27 Begripsbepalingen 49
Artikel 2:28 Exploitatievergunning openbare inrichting 50
Artikel 2:29 Sluitingstijden 53
Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijden; tijdelijke sluiting 55
Artikel 2:31 Verboden gedragingen in gesloten openbare inrichting 57
Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen 57
Artikel 2:33 Ordeverstoring 57
Artikel 2:34 Het college als bevoegd bestuursorgaan 57
Afdeling 5A. Regulering paracommerciele rechtspersonen en overige aangelegeheden uit de Drank- en Horecawet 58
Artikel 2:34a Begripsbepalingen 60
Artikel 2:34b Regulering paracommerciële rechtspersonen 60
Artikel 2:34c Beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven 61
Artikel 2:34d Koppeling toegang aan leeftijden 61
Artikel 2:34e Beperkingen voor andere detailhandel dan slijtersbedrijven 61
Artikel 2:34f Verbod 'Happy hours' 61
Afdeling 6. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf 63
Artikel 2:35 Begripsbepalingen 63
Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie 63
Artikel 2:37 Nachtregister 63
Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister 63
Afdeling 7: Toezicht op speelgelegenheden 63
Artikel 2:39 Speelgelegenheden 63
Artikel 2:40 Kansspelautomaten 63
Afdeling 8. Maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade 64
Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal 64
Artikel 2:42 Kladden 65
Artikel 2:43 Vervoer kladgereedschap 66
Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen 67
Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen e.d. 67
Artikel 2:46 Rijden over bermen e.d. 67
Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen 67
Artikel 2:48 Verboden drankgebruik 68
Artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik 69

Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen 70
Artikel 2:50 Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten 70
Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties 70
Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen e.d. 70
Artikel 2:52 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d. 70
Artikel 2:53 Bespieden van personen 70
Artikel 2:54 Bewakingsapparatuur 70
Artikel 2:55 Nodeloos alarmeren 70
Artikel 2:56 Alarminstallaties 70
Artikel 2:57 Loslopende honden 71
Artikel 2:58 Verontreiniging door honden 73
Artikel 2:59 Gevaarlijke honden 74
Artikel 2:60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren 76
Artikel 2:61 Wilde dieren 77
Artikel 2:62 Loslopend vee 77
Artikel 2:63 Duiven 77
Artikel 2:64 Bijen 77
Artikel 2:65 Bedelarij 77
Afdeling 9. Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen 78
Artikelen 2:66 t/m 2:70: Begripsbepalingen, Verplichtingen m.b.t. het verkoopregister, Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter Wsr., Vervreemding van door opkoop verkregen goederen en Handel in horecabedrijven 78
Afdeling 10. Consumentenvuurwerk 78
Artikel 2:71 Begripsbepaling 78
Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van vuurwerk tijdens verkoopdagen 79
Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling 80
Artikel 2:73a Carbidschieten 80
Afdeling 11. Drugsoverlast 80
Artikel 2:74 Drugshandel op straat 80
Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik 79
Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester 80
Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding 81
Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden 80
Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen 81
Artikel 2:78 Gebiedsontzegging 82
Artikel 2:79 Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet 84
Afdeling 13 Toezicht op huisvestingsvoorzieningen 90
Hoofdstuk 3. Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen 90
Afdeling 1. Algemene bepalingen 91

Artikel 3:1 Afbakening....91
Artikel 3:2 Definities....91
Afdeling 2. Vergunning seksbedrijf....93
Artikel 3:3 Vergunning....93
Artikel 3:4 Concentratie seksinrichtingen....94
Artikel 3:5 Nul-optie raamprostitutiebedrijven en maximering aantal seksinrichtingen....95
Artikel 3:6 Aanvraag....95
Artikel 3:7 Weigeringsgronden....95
Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning....96
Artikel 3:9 Intrekkingsgronden....90
Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden....90
Artikel 3:11 Verlenging vergunning....90
Afdeling 3. Uitoefenen seksbedrijf....90
Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang....90
Artikel 3:13 Adverteren....91
Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf92
Artikel 3:15 Bedrijfsplan....98
Artikel 3:16 Minimale verhuurperiode werkruimte....99
Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf....99
Artikel 3:18 Raamprostitutie....99
Artikel 3:19 Straatprostitutie....99
Artikel 3:20 Handhaving straatprostitutie....99
Afdeling 4. Overige bepalingen....100
Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten....100
Artikel 3:22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke....100
Hoofdstuk 4. Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente....100
Afdeling 1. Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting....100
Artikel 4:1 Definities....100
Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten....101
Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten....102
Artikel 4:4 Verboden incidentele festiviteiten....103
Artikel 4:5 Onversterkte muziek....104
Artikel 4:6 Overige geluidhinder....104
Artikel 4:6a (Geluid)hinder door dieren....106
Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging....106
Artikel 4:7 Straatvegen....106
Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen....106

Artikel 4:9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen 106
Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden 100
Artikel 4:10 Definities 100
Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden 100
Artikel 4:12 Afstand openbare beplanting tot erfgrens 108
Afdeling 4. Maatregelen tegen ontsiering, hinder en (stank)overlast 108
Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz. 108
Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen 109
Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke handelsreclame 109
Artikel 4:16 Vergunningplicht lichtreclame 110
Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen 110
Artikel 4:17 Definitie In de definitie gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan. 110
Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen 110
Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen 111
Hoofdstuk 5. Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente 111
Afdeling 1. Parkeerexcessen en stopverbod 111
Artikel 5:1 Begripsbepalingen 114
Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d. 114
Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen 115
Artikel 5:4 Defecte voertuigen 115
Artikel 5:5 Voertuigwrakken 115
Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen 115
Artikel 5:7 Reclamevoertuigen 116
Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen 116
Artikel 5:9 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen 119
Artikel 5:10 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen 120
Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen 120
Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets 120
Afdeling 2. Collecteren 121
Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen 121
Afdeling 3. Venten 121
Artikel 5:14 Definitie 121
Artikel 5:15 Ventverbod 122
Artikel 5:16 Venten met gedrukte stukken (vrijheid van meningsuiting) 122
Afdeling 4. Standplaatsen 123
Artikel 5:17 Definitie 123
Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden 123

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende 127
Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen 127
Artikel 5:21 Aanhoudingsplicht 127
Afdeling 5. Snuffelmartken 128
Artikel 5:22 Definities 128
Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt 128
Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken 129
Artikel 5:24 Vergunning/melding voor voorwerpen op, in of boven openbaar water 130
Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen 130
Artikel 5:26 Aanwijzingen ligplaats 134
Artikel 5:27 Verbod innemen ligplaats 134
Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken 134
Artikel 5:29 Reddingsmiddelen 135
Artikel 5:30 Veiligheid op het water 135
Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen 135
Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden 135
Artikel 5:31a Begripsbepalingen 135
Artikel 5:32 Crossterreinen 135
Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden 138
Afdeling 8. Vuurverbod 141
Artikel 5:34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken 141
Afdeling 9. Asverstrooiing 142
Artikel 5:35 Definitie 142
Artikel 5:36 Verboden plaatsen 142
Artikel 5:37 Hinder of overlast 142
Hoofdstuk 6. Straf-, overgangs- en slotbepalingen 142
Artikel 6:1 Sanctiebepaling 146
Artikel 6.2 Toezichthouders 148
Artikel 6.3 Binnentreden woningen 149
Artikel 6:4 Intrekking oude verordening 150
Artikel 6.5 Overgangsbepaling 150
Artikel 6.6 Inwerkingtreding 150
Artikel 6.7 Citeertitel 151

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 op een bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende afdeling definities opgenomen.
Over de definities kan het volgende worden opgemerkt.

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

Voor het begrip “bebouwde kom” kan aangesloten worden bij de aanwijzing van gedeputeerde staten van de bebouwde kom krachtens artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet. Nadeel is dat een dergelijke aanwijzing niet altijd actueel is. Het is daarom praktischer de bebouwde kom aan te geven op een kaart die bij de verordening is gevoegd. Deze kaart maakt deel uit van de verordening en moet dus mee gepubliceerd worden.
De gemeente Nederweert heeft gekozen voor het alternatief om als definitie te hanteren: het gebied binnen de grenzen van de bebouwde kom die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de WVW 1994.

Beperkingsgebiedactiviteit
In dit onderdeel wordt een definitie van beperkingengebiedactiviteit 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 krachtens 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 beperkingengebiedactiviteit 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 waterschapskeur of de provinciale wegenverordening of het provinciaal wegenreglement. Dat wordt dan vervangen door de tekst dat het verbod niet van toepassing is op beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Die is van toepassing op de vergunning voor aanleg of veranderen van een weg (artikel 2:11) en het vellen van houtopstanden (artikel 4:11). De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid onder d. van de Wabo, en de vergunning voor het vellen van houtopstanden in artikel 2.2, eerste lid onder g. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (artikel 2:10). De ontheffing voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k van de Wabo. 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 van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingsverlening niet bij het college van burgemeester en wethouders, maar bij het college van gedeputeerde staten en in enkele gevallen bij een Minister. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

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

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

Bouwwerk
Deze omschrijving verwijst naar artikel 1 van de (Model-)bouwverordening: “elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren”.

Gebouw
~~Deze omschrijving verwijst naar artikel 1, onder c, van de Woningwet: “elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt”.~~
Deze omschrijving verwijst naar de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet (voorheen: artikel 1, eerste lid, van de Woningwet): “bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt”.

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

Aan een vergunningsstelsel voor handelsreclame staat het grondwetsartikel niet in de weg. Onder het begrip “reclame” dient te worden verstaan: iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten. Door dit te beperken tot “handelsreclame” heeft de in het vierde lid geformuleerde uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin des woords en omvat zij elk aanbod van goederen en diensten, maar is zij niet van toepassing op reclame voor ideële doeleinden. Dit betekent niet dat handelsreclame helemaal niet beschermd wordt. Voorschriften voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 19 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IV BPR) moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningsstelsel.

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

Openbare plaats
Hiervoor is aangehaakt bij de Wet openbare manifestaties (WOM).

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

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

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

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. “De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt”, aldus de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16).

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

Omdat de definitie van het begrip “openbare plaats” ook een aantal “besloten plaatsen” als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, van de WOM expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (TK 1986-1987, 19 427, nr. 5, p. 11-13, en nr. 6).

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

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

De definitie in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (hierna: RVV 1990) eindigt op wagens. De uitzondering maakt duidelijk dat kleine wagens geen voertuig zijn. Rolstoelen zijn een uitzondering op gehandicaptenvoertuigen zoals genoemd in de definitie in het RVV 1990.

Weg
De definitie van “weg” uit artikel 5:1 van deze verordening is overgeheveld naar artikel 1:1 van deze verordening. Concreet gaat het om alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. De artikelen 5:2, 5:3, 5:4, 5:5, 5:6, eerste lid, onder a, 5:7, 5:8, tweede lid, en 5:9 hebben derhalve slechts op “echte” parkeerexcessen betrekking. De andere artikelen in deze afdeling strekken zich ook uit tot gedragingen buiten de weg in de zin van de WVW 1994.
Uit de definitie van ‘openbare plaats’ blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt.

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

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

Op of aan de weg
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 echter niet wat zich binnenshuis bevindt of afspeelt.

Ook treinstations vallen in beginsel buiten het bereik van de APV. Als het gaat om stations die nog een doorloopfunctie hebben, of waarin bijvoorbeeld winkels aanwezig zijn, dan zijn deze (doorgangen in) stations weliswaar geen weg, maar wel openbare plaats.

Artikel 1:2 Beslistermijn
Het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is dat in het wettelijk voorschrift de termijn aangegeven wordt waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden. Zo kan worden nagegaan wat voor iedere situatie een goede beslistermijn is. De beslistermijn is vastgesteld op acht weken (eerste lid). Dit is gelijk aan de maximale redelijke termijn die in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb, wordt gesteld. Uiteraard kan een gemeente ook kiezen voor een andere, kortere, beslistermijn of zelfs voor per type besluit verschillende beslistermijnen. Dit laatste doet bij uitstek recht aan het algemeen beginsel dat elke termijn redelijk moet zijn. Tijdig beslissen is een rechtsplicht voor elk bestuursorgaan. Het merendeel van de aanvragen zal binnen acht weken kunnen worden afgehandeld. Meer ingewikkelde aanvragen, zeker die waarvoor meerdere adviezen moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verlenging van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Ook deze termijn hebben we in het model op acht weken gesteld (tweede lid). Ook hier geldt dat een individuele gemeente een andere termijn kan vastleggen. Uitgangspunt blijft altijd dat die termijn redelijk moet zijn.

Artikel 1:2 is niet van toepassing op een omgevingsvergunning. Voor vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn, geeft de Omgevingswet een uitputtende regeling over de beslistermijnen in de paragrafen 16.5.2 en 16.5 3 van de Omgevingswet.

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

Artikel 4:14 schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit.

Zie hierover ook bijvoorbeeld TK 2004-2005, 29 934, nr. 6 (memorie van toelichting Wet dwangsom en beroep), p. 10, waarin dit nog eens uitdrukkelijk wordt uitgelegd. Daar wordt zelfs gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan [is] dat het in gebreke is'.

Dienstenrichtlijn (DR) en Dienstenwet (Dw)
Op ‘vergunningstelsels’ voor wat betreft ‘diensten’ is qua procedure-eisen artikel 13 DR en o.a. artikel 30 Dw van toepassing. Het derde lid van artikel 13 DR bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde, termijn wordt behandeld. De acht weken-termijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.

Artikel 13, derde lid DR bepaalt voorts dat de beslistermijn eenmaal door de bevoegde instantie mag worden verlengd, indien dit gerechtvaardigd wordt door de complexiteit van het onderwerp. Artikel 30 lid 2 Dw regelt onder meer dat de beslistermijn eenmaal kan worden verlengd. Dit houdt in dat voor verlenging een stevige motivering is vereist met gebruikmaking van dit criterium.

De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed en vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht. Het derde lid van artikel 1:2 is een implementatie van deze verplichting.

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

De indieningsvereisten (paragraaf 2.2 Wabo) voor een aanvraag voor een Wabo-vergunning zijn, zeer gedetailleerd, uitgewerkt in de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor, Staatscourant 2010-5162). De algemene indieningsvereisten staan in artikel 1.3 van de Mor, dat luidt als volgt:

Artikel 1:3 Indieningsvereisten bij iedere aanvraag
1. In de aanvraag vermeldt de aanvrager:
   a. de naam, het adres en de woonplaats van de aanvrager, alsmede het elektronisch adres van de aanvrager, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;
   b. het adres, de kadastrale aanduiding dan wel de ligging van het project';
   c. een omschrijving van de aard en omvang van het project;
   d. indien de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde: zijn naam, adres en woonplaats alsmede het elektronisch adres van de gemachtigde, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;
   e. indien het project wordt uitgevoerd door een ander dan de aanvrager: zijn naam, adres en woonplaats.
2. De aanvrager voorziet de aanvraag van een aanduiding van de locatie van de aangevraagde activiteit of activiteiten. Deze aanduiding geschiedt met behulp van een situatietekening, kaart, foto's of andere geschikte middelen.
3. De aanvrager doet bij de aanvraag een gespecificeerde opgave van de kosten van de te verrichten werkzaamheden.

In Hoofdstuk 7 Mor staan de bijzondere indieningsvereisten. Daarvan zijn in het kader van de APV alleen die voor het (doen) vellen van houtopstanden van belang.

Artikel 1:3 Indiening aanvraag
Deze bepaling is in 2016 geschrapt. De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten. Wel moet de aanvrager de kans krijgen om de aanvraag aan te vullen. In dat systeem past niet dat de gemeente een nieuwe reden introduceert waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten. In plaats van buiten behandeling laten zal een aanvraag die onredelijk laat wordt ingediend waardoor een goede beoordeling niet mogelijk is moeten worden afgewezen. Zie in dit verband de toelichting bij artikel 1:8.

Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen
Artikel 1:4 is niet van toepassing op een omgevingsvergunning. Voor vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn, geeft de Omgevingswet een uitputtende regeling over het nakomen van de voorschriften in artikel 5.5 van de Omgevingswet (eventueel in samenhang met artikel 22.8 van de Omgevingswet 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.

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

Niet-nakoming van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning of ontheffing dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 is deze intrekkingsbevoegdheid vastgelegd. Meldingen die tot een nadere beschikking kunnen of moeten leiden kunnen eveneens worden ingetrokken/gewijzigd. Voor overige meldingen geldt bij het niet voldoen aan de daarop gebaseerde algemene of specifieke regels in beginsel een reguliere handhavingssituatie.

De vraag of bij niet-nakoming van voorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord. Doordat in het tweede lid van artikel 1:4 naleving van deze

voorschriften wordt omschreven als verplichting, wordt hierover alle onzekerheid weggenomen. Uiteraard is bestuursdwang niet mogelijk, wanneer alleen voorschriften zijn overtreden, die slechts beogen het toezicht op de naleving van de vergunning of ontheffing te vergemakkelijken, maar geen verband houden met de bescherming van het belang of de belangen met het oog waarop de vergunning, ontheffing of melding is vereist.

Dienstenrichtlijn (DR)
Artikel 10 DR bepaalt dat “vergunningstelsels” gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, evenredig met die reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk. Ook voorschriften en beperkingen die aan de vergunning c.a. worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. In de Dw is dit in artikel 2 e.v. uitgewerkt door de DR-eisen rechtstreeks van toepassing te verklaren in een wettelijke regeling van een ‘vergunningstelsel’, zoals in deze. Artikel 1:4 en eventuele aanvullende bepalingen elders in de APV voldoen daar aan. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 1:8. Op grond van het vijfde lid van artikel 10 DR wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningvoorwaarden is voldaan. Het derde lid van artikel 10 DR, uitgewerkt in artikel 29 Dw, zegt dat de vergunningvoorwaarden voor een ‘nieuwe vestiging’ gelijkwaardige of, gezien hun doel, in wezen vergelijkbare, eisen en controles waaraan de ‘dienstverrichter’ al in een andere of dezelfde lidstaat onderworpen is, niet mogen overlappen.

In de algemene strafbepaling (artikel 6:1) wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde met straf bedreigd. Daardoor staat ook straf op het overtreden van aan een vergunning, ontheffing of melding verbonden voorschriften.

Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning, ontheffing of melding
Artikel 1:5 is niet van toepassing op een omgevingsvergunning. Voor vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn, geeft de Omgevingswet een uitputtende regeling over het nakomen van de voorschriften in artikel 5.5 van de Omgevingswet (eventueel in samenhang met artikel 22.8 van de Omgevingswet 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.

Een vergunning of ontheffing 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 of ontheffing is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling dat uitdrukkelijk bepaalt of dit uit de aard voortvloeit. Een voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is de vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet. Deze wet bepaalt dat voor het verkrijgen van een vergunning de nodige diploma’s moeten zijn gehaald. Een persoonlijke vergunning is ook de standplaatsvergunning. Dit vanwege het persoonlijke karakter van de ambulante handel en omdat het aantal aanvragen om vergunning het aantal te verlenen vergunningen kan overtreffen. Het zou dan onredelijk zijn als een standplaatsvergunning zonder meer kan worden overgedragen aan een andere terwijl een aantal aanvragers op een wachtlijst staat. Ook sommige meldingen kunnen een persoonsgebonden karakter hebben.

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

Literatuur
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.

Jurisprudentie
Volgens artikel 1:10 van de APV is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald. Ingevolge art. 1:11, aanhef en onder e van de APV

kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt. De Afdeling is van oordeel dat artikel 1:11 aanhef en onder e van de APV niet afdoet aan het persoonsgebonden karakter van de vergunning. Van een zelfstandige bepaling die het persoonsgebonden karakter van de exploitatievergunning voor een coffeeshop kan opheffen is geen sprake, gelet op de aard van de vergunning en op de strekking van het in de APV neergelegde vergunningstelsel. De burgemeester was derhalve niet zonder meer gehouden zijn medewerking te verlenen aan een verzoek tot overdracht van een vergunning aan een derde. ABRS 23-11-1999, LJN-nr. AA5058, GS 2000,7112, 6.

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning, ontheffing of melding
Artikel 1:6 is niet van toepassing op een omgevingsvergunning. Voor vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn, geeft de Omgevingswet een uitputtende regeling over het nakomen van de voorschriften in artikel 5.5 van de Omgevingswet (eventueel in samenhang met artikel 22.8 van de Omgevingswet 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.

De in dit artikel genoemde intrekkings- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter (“kan”). Zo zal niet iedere niet-nakoming van de algemeen geldende regels en de aan de vergunning verbonden voorschriften leiden tot een intrekking van de vergunning. Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

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

Deze intrekkingsbevoegdheid staat overigens los van de gekwalificeerde intrekkingsmogelijkheid voor beschikkingen van rechtswege (artikel 4:20f Awb) zoals die eind 2009 in werking is getreden. Die geldt alleen in situaties waarin de paragraaf 4.1.3.3. Awb in deze verordening van toepassing is verklaard.

De onderdelen d en e zijn ontleend aan de identieke regeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo; artikel 5:19, lid 1 onder b. en d.) Het gaat daarbij om het niet naleven van de vergunning e.d. als zodanig, dus los van de daaraan verbonden voorschriften en/of beperkingen. Daarnaast kan het zijn dat het bevoegd gezag/bestuursorgaan algemene of nadere regels (“beleidsregels”) heeft vastgesteld, die altijd gelden, los van de vraag of daar in de vergunning c.a. concreet naar wordt verwezen.

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

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

Artikel 1:7 Termijnen
Het streven naar lastenvermindering voor burger, ondernemers, organisaties, overheid en toetsing aan de DR/Dw hebben ertoe geleid in artikel 1:7 te bepalen dat de vergunning of ontheffing in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. De artikelen 11 DR en 32 Dw regelen dat vergunningen voor “diensten” aan “dienstverrichters” geen beperkte geldingsduur mogen hebben, tenzij:

a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang of door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden.
c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

Over onderdeel b., dat onder meer op wachtlijsten ziet, zegt de DR in overweging 62: “Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is wegens een schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden, moet een selectieprocedure worden vastgesteld om uit verscheidene gegadigden te kiezen, teneinde via de werking van de vrije markt de kwaliteit en voorwaarden van het dienstenaanbod voor de gebruikers te verbeteren. Deze procedure moet transparant en onpartijdig zijn en de verleende vergunning mag niet buitensporig lang geldig zijn, automatisch worden verlengd of enig voordeel toekennen aan de dienstverrichter wiens vergunning net is komen te vervallen. In het bijzonder moet de geldigheidsduur zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijvingen van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.” Als een vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend, moet worden beargumenteerd waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Sommige vergunningen lenen zich uit de aard alleen voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een aflopende gebeurtenis of periode bijvoorbeeld de jaarwisseling, kerstmis of gedurende een lokale kermis.

Zie voor de betekenis van ‘een dwingende reden van algemeen belang’ bij de toelichting onder artikel 1:8.

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

Tweede lid
Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 02-11-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2927) blijkt dat voor onbepaalde tijd verleende vergunningen zich niet altijd verdragen met het formele gelijkheidsbeginsel. Bij schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan immers het gevolg zijn dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat onbepaalde tijd en schaarse vergunningen zich niet met elkaar verdragen.

Artikel 1:8 Weigeringsgronden
In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is kritisch naar de weigeringsgronden gekeken. Ter bevordering van systematiek en duidelijkheid binnen de APV is er voor gekozen om in Hoofdstuk I algemene weigeringsgronden te benoemen. Alleen als er voor een vergunning c.a (mede) andere weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 vermelde, worden die in het betreffende artikel vermeld. Zo is in een enkel gevallen (bijvoorbeeld vergunning voor seksinrichting) van artikel 1:8 afgeweken.

Europese Dienstenrichtlijn (DR)
Vergunningen
Tegelijkertijd met de deregulering van de vergunningstelsels van de APV zijn deze gescreend aan de DR. Het gaat daarbij om de volgende opgenomen stelsels: evenementenvergunning, vergunning voor een seksinrichting, standplaatsvergunning en de vergunning voor een snuffelmarkt. Gokactiviteiten zijn van de werking van de DR uitgezonderd, zodat de speelautomatenvergunning niet onder het regime valt.

Meldingen
Het begrip vergunningstelsel in de zin van de DR is breder dan wij dit kennen. Daaronder vallen ook meldingsplichten. Onder vergunning verstaan DR/Dw immers: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit (artikelen 4 lid 6 DR en 1 Dw). Hieruit volgt dat een melding wordt aangemerkt als een vergunning. Andere voorbeelden van een ‘vergunning’ zijn: ontheffing, verklaring van geen bezwaar, verplichting zich in te schrijven in een register etc. Een voorbeeld van een meldingsplicht

binnen deze verordening is een middelgroot evenement. In deze verordening worden sommige meldingen niet en sommige wel gelijkgesteld met een ‘vergunning op aanvraag’. Indien er sprake is of kan zijn van een (nadere) ‘beschikking op aanvraag’ is er sprake van gelijkstelling met een vergunning of ontheffing. Is er die niet dan gelden slechts beperkte eisen (o.a. enkelvoudige ontvangstbevestiging,in beginsel geen nadere procedure en enkel handhavingssituatie bij niet voldoen aan de melding of daarop gebaseerde regeling). Zie hierover verder toelichting op artikel 1:2 e.v. Er is op alle hiervoor al toegelichte onderdelen van Hoofdstuk 1 sprake van een generieke toepassing, dus niet beperkt tot situaties die onder de DR/Dw vallen.

Vestiging of tijdelijke overschrijding
Bij het screenen van de APV aan de DR is het volgende in ogenschouw genomen. In theorie bestaan er drie verschillende regimes: voor de “vestiger”, de “tijdelijke grensoverschrijder” en de Nederlandse dienstverrichter. In het licht van deze regimes moet worden bekeken of en in hoeverre vergunningstelsels zijn toegestaan.

Artikelen 9 DR (vrijheid van vestiging) en 1 Dw zien op de zogenaamde “vestiger”. Er is overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ sprake van vestiging, als er een daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit (=dienst) voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging of infrastructuur wordt verricht door een dienstverrichter. Aan die eis kan ook zijn voldaan als een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht of als er een gebouw wordt gehuurd van waaruit de ondernemer zijn activiteiten onderneemt. Een locatie met alleen een brievenbusfunctie is geen “vestiging” bedoeld in de Dr/Dw valt daar niet onder (o.a. overweging 37 DR).

In het licht van beide regimes moet worden bekeken of een vergunningstelsel is toegestaan.

Artikel 9 DR staat vergunningstelsels toe, mits aan de volgende vereisten is voldaan:
zij zijn niet discriminatoir ten opzichte van degene die de vergunning aanvraagt;
- de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid). Het begrip “dwingende redenen van algemeen belang” is, zoals al eerder hiervoor gesteld, door het Hof van Justitie ontwikkeld en kan zich nog verder ontwikkelen. Het betreft hier de zogenaamde “rules of reasons”. Dit begrip omvat onder meer de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en bescherming van het milieu, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het EG-Verdrag, en andere redenen zoals verkeersveiligheid en bescherming van het stedelijk milieu, waaronder begrepen stedelijke/rurale ruimtelijke ordening (overweging 40 DR);
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om doeltreffend te zijn (evenredigheidseis).

De tijdelijke dienstverrichter overschrijdt de grens om in Nederland zijn dienst te verrichten, maar vestigt zich hier niet. Hierop ziet artikel 16 van de Dienstenrichtlijn (vrij verkeer van diensten). Hier gelden veel strengere criteria om een (vergunnings)eis te stellen:
- zij zijn niet discriminatoir ten opzichte van de dienstverlener;
- er zijn (enkel) gerechtvaardigde redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu (noodzakelijkheid). Voor wat betreft de noodzakelijkheidseis stelt artikel 16 dan ook een strengere eis dan artikel 9;
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt (evenredigheidseis).

Tot slot zijn er de Nederlandse dienstverleners. In theorie staat de DR toe dat de overheid aan een Nederlandse dienstverlener zwaardere eisen stelt dan aan een buitenlandse partij, maar dit is in de praktijk en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk noch doelmatig en verdraagt zich daarnaast niet met de ook voor eigen ondernemers beoogde verbetering van de dienstverlening. In de Dw wordt bij de implementatie van de DR, in overeenstemming met de visie van de EC, uitgegaan van een gelijke behandeling van Nederlandse dienstverleners.

Ook in deze verordening is dat principe toegepast. Er wordt geen onderscheid aangebracht in behandeling van de verschillende soorten van dienstverleners (tijdelijke grensoverschrijders, vestigers en Nederlandse dienstverleners). Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen in gelijke mate, maar ook de gronden om een vergunning te weigeren zijn voor de drie categorieën aanvragers dezelfde. Daarom zijn de weigeringsgronden algemeen geformuleerd zodat

ze gelden voor interne én internationale verhoudingen. Er is aangesloten bij het lichtste regime van de richtlijn (artikel 16): de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Uit een oogpunt van verdere verbetering van de locale dienstverlening en inherente dereguleringsdoelstellingen zijn bepalingen die op grond van de DR/Dw specifiek voor dienstverleners zouden gelden algemeen geldend gemaakt: iedereen die een vergunning, ontheffing c.a. nodig heeft wordt op gelijke wijze behandeld en gefaciliteerd. Dit geldt ook voor opgenomen eisen, verboden e.d. De richtlijn geldt niet voor het verkopen van goederen. Dit is immers geen dienst. Bij standplaatsvergunningen kan er echter zowel sprake zijn van een vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen en/of voor het verlenen van diensten. Ook in dit geval zou rechtsongelijkheid kunnen ontstaan doordat de verkoper niet, maar de dienstverlener wel onder de richtlijn valt. Daarom is in de regeling geen onderscheid gemaakt tussen verkoop en dienstverlening voor wat betreft de weigeringsgronden. Dit wordt qua 'oplossing' in de APV nader toegelicht bij de standplaatsregeling.

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

Overlast
Vanouds is de APV een openbare orde en overlast-verordening. Het begrip "overlast" komt in het recht van de Europese Gemeenschappen (EG-recht) bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de DR spreekt niet over overlast. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving/het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder, overlast veroorzaakt door stof, afval e.d. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs volksgezondheid.

Verkeersveiligheid
De verkeersveiligheid wordt aangemerkt als een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 9 ("rule of reason", overweging 40 DR juncto artikel 4 sub 8 DR). 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 op grond waarvan voorheen een evenementenvergunning kon worden geweigerd, bijvoorbeeld bij het uitbreken van mond- en klauwzeer (gezondheid) kunnen als een belang van volksgezondheid worden aangemerkt.

Zedelijkheid
Het begrip zedelijkheid valt onder het begrip "openbare orde", zoals dit wordt uitgelegd in overweging 41 DR. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling betreft onder het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een "zedelijkheidsaspect" hebben. Bij seksinrichtingen is zedelijkheid nog als een zelfstandige weigeringsgrond opgenomen, omdat het om "vestiging" gaat.

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

als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Het blijft echter nog wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren bij een standplaats voor het verkopen van goederen (zie artikel 5:18, derde lid, onder b).Daarop is de richtlijn immers niet van toepassing.

Détournement de pouvoir/Motivering
De gemeente dient zich er van bewust te zijn dat een vergunning niet kan worden geweigerd op een andere grond dan de grondslag van het vergunningstelsel. Een weigering dient vanzelfsprekend gemotiveerd te zijn. Gemotiveerd moet worden welke weigeringsgrond van toepassing is en waarom. Deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn gebaseerd op de Awb.

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

Tweede lid
De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten. Wel moet de aanvrager de kans krijgen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, zoals voorheen was gedaan in artikel 1:3 ten aanzien van aanvragen die werden ingediend minder dan drie weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig had.

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

Hoofdstuk 2. Openbare orde en veiligheid, Volksgezondheid en milieu

Afdeling 1. Voorkomen of bestrijden van ongeregeldheden

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

Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden
Eerste lid
Het begrip “samenscholing” is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht (Sr): “Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdert 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 de in het commentaar bij het tweede lid genoemde jurisprudentie. Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenscholing het karakter heeft van bijvoorbeeld een betoging. Gelet op de Wet openbare manifestaties moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. In het vijfde lid is dit dan ook gebeurd.

Tweede lid
In het tweede lid wordt aan de burger de verplichting opgelegd om zich op bevel van een politieambtenaar of buitengewoonopsporingsambtenaar die krachtens artikel 6:2 belast is met het toezicht op de naleving van deze verordening, te verwijderen van een openbare plaats bij (dreigende) ongeregeldheden.

De bevoegdheid van de politie om bevelen te geven volgt uit artikel 2 van de Politiewet. Artikel 2:1, tweede lid van de APV bevat het geven van een bevel in een concreet geval. Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via opname van artikel 2:1, tweede lid in artikel 6:1 van de APV. Ook in het proces- verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van dit bevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1 jo. artikel 6:1 van de APV.

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

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

Van een volksoploop ex artikel 186 Sr is sprake als een menigte zich verzamelt. De openbare orde hoeft niet te worden verstoord. HR 26-02-1991, NJ 1991, 512 en HR 14-01-1992, NJ 1992, 380. Relatie tussen APV bepaling en artikel 184 en 186 Sr. Aanvulling van de gemeentelijke wetgever erkend. HR 02 06 1903, W. 7938 (APV Amsterdam) en HR 25 06 1963, NJ 1964, 239 m.nt. B.V.A. Röling (samenscholingsarrest).

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

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

LJN BO4382, Gerechtshof Leeuwarden, 16 november 2010: Aan verdachte is onder 2 ten laste gelegd dat hij opzettelijk een bevel of vordering krachtens artikel 2.3.1.7. en/of 2.1.1.1. van de APV), in elk geval krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid, Sr) 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, Sr. 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 Sr moet worden voldaan.

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

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

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

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

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

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

HR 16-12-2014, ECLI:NL:HR:2014:3639. Aan het middel ligt de opvatting ten grondslag dat het feit niet als overtreding van artikel 2:1, tweede lid, van de APV strafbaar is, omdat noch in de APV noch elders aan de politieambtenaar uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend om de in artikel 2:1 van de APV Den Haag bedoelde bevelen te geven, zodat een wettelijk voorschrift ontbreekt waarop dit bevel kan zijn gegrond. Die opvatting is onjuist. De in artikel 2:1, tweede lid, van de APV Den Haag vervatte bevelsbevoegdheid van de ambtenaar van politie behoeft niet afzonderlijk of uitdrukkelijk in de APV Den Haag of elders te zijn verleend. Anders dan het geval is indien de strafvervolging 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 ongeregeldheden 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 ongeregeldheden 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 Optochten
(gereserveerd/vervallen)
In 2006 is met het oog op het vereenvoudigen van de APV dit artikel opgenomen onder de evenementenbepaling (artikelen 2:24 en 2:25). Zie verder de toelichting bij die artikelen.

Artikel 2:3 Melding betogingen op openbare plaatsen

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

In artikel 1 WOM wordt in het eerste lid ‘openbare plaats’ gedefinieerd als: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. In het tweede lid is bepaald dat daaronder niet is begrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (een kerk, moskee, synagoge of een ander gebouw dat met name wordt gebruikt voor godsdienstige of levensbeschouwelijke doelen). Deze definitie is in artikel 1:1 overgenomen (zie toelichting). Zie ook HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:668.Uit de artikelen 3 en 4 WOM volgt dat de gemeenteraad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een ‘kennisgeving’ is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen. Voor op vaste tijdstippen regelmatig terugkerende godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten op openbare plaatsen, uitgaande van een kerkgenootschap en zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag is, gelet op artikel 3, derde lid, van de Wom een eenmalige kennisgeving voldoende. De raad heeft twee mogelijkheden: of deze bijeenkomsten ongeregeld laten of een eenmalige kennisgeving voorschrijven.

Artikel 5 WOM kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 WOM kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 WOM bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan. Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen kent artikel 8 WOM de burgemeester o.a. de bevoegdheid toe opdracht te geven deze te beëindigen.

De APV kent alleen een kennisgevingeis voor betogingen. De overige activiteiten zijn ongereguleerd gebleven (zoals processies, samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en

vergaderingen).In verband hiermee heeft artikel 2:3. alleen betrekking op ‘betogingen’. Ze moeten vooraf schriftelijk worden gemeld.

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

De WOM heeft betrekking op collectieve uitingen. Van een collectieve uiting kan volgens de regering al sprake zijn wanneer daaraan meer dan twee personen deelnemen (TK 1986-1987,19 427,nr.5,p. 8). Individuele uitingsvormen zijn buiten de regeling gebleven. Zowel artikel 6 als artikel 9 Grondwet maken het mogelijk ook deze onder de WOM te brengen, maar de wetgever acht dat niet nodig.

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

Niet-schriftelijke uitingen van gedachten of gevoelens worden beschermd krachtens het derde lid van artikel 7 Grondwet. De inhoud mag niet aan voorafgaand verlof onderworpen zijn, maar de vorm waarin zij geopenbaard worden wel. De wetgever heeft de bevoegdheid tot beperking van de onderhavige grondrechten aan de gemeenten opgedragen. Argumenten hiervoor zijn: de regeling van onder andere de betoging houdt nauw verband met de plaatselijke openbare orde. Gemeenten hebben hiermee in de loop der jaren waardevolle ervaringen opgedaan.

De memorie van toelichting geeft een opsomming van de bevoegdheden die de WOM aan gemeenteraden en burgemeesters toekent (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 5-6):
- de bevoegdheid tot het creëren van een kennisgevingstelsel voor betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen. De wet laat een zekere variatie toe ten aanzien van kwesties als: voor welke activiteiten is een kennisgeving vereist; aan welke vereisten moet een kennisgeving voldoen; welke voorschriften en beperkingen kunnen opgelegd worden;
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen;
- de bevoegdheid in het uiterste geval de betreffende activiteit te doen beëindigen.

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

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

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

Openbare en andere dan openbare plaatsen
De reden dat in de WOM voor openbare en andere dan openbare plaatsen verschillende regimes zijn opgenomen is dat, volgens de wetgever, regulering van manifestaties op andere dan openbare plaatsen niet zozeer nodig is. Een terughoudende opstelling van de overheid is op zijn plaats. Daarnaast maakt de redactie van artikel 6 Grondwet dit onderscheid noodzakelijk. Delegatie van de beperkingsbevoegdheid heeft de grondwetgever uitsluitend mogelijk gemaakt ten aanzien van belijdenis van godsdienst of levensovertuiging 'buiten gebouwen en besloten plaatsen'. De regering geeft de voorkeur aan een functionele omschrijving bij de afbakening van het begrip openbare plaats, niet- openbare plaats of besloten plaats, waarin de bestemming of de wijze van gebruik van een plaats bepalend is, en niet een enkel uiterlijk kenteken, zoals het al dan niet afgescheiden zijn van de plaats (TK 1985-1986, 19 427, nr.3, p.16).

Wat is nu de betekenis van de begrippen "openbare en andere dan openbare plaatsen"? Artikel 1, eerste lid, WOM bepaalt wat een openbare plaats is, namelijk een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik open staat voor het publiek. Deze definitie kent dus twee criteria.

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

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

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. 'De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt', aldus de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16). Voorbeelden van openbare plaatsen in de zin van artikel 1, eerste lid, WOM zijn: openbare wegen, plantsoenen, speelweiden en parken en vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden, openbare waterwegen en recreatieplassen.

Omdat de definitie van het begrip 'openbare plaats' ook een aantal 'besloten plaatsen' als bedoeld in artikel 6, tweede lid, Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, WOM expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (TK 1986-1987, 19 427, nr. 5, p. 11-13, en nr. 6).

Betoging
Wanneer kan van een betoging worden gesproken? Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad kan sprake zijn van een betoging als:
- een aantal personen openlijk en in groepsverband optreedt, al dan niet in beweging, en
- de groep er op uit is een mening uit te dragen.

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

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

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

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

Klokgelui en oproepen tot gebed
Artikel 10 WOM stelt dat de gemeenteraad bevoegd is terzake regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau.

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

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

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

Gemeentelijke bevoegdheden
Los van zijn bevoegdheden krachtens de WOM, blijft de burgemeester bevoegd tot optreden krachtens de artikelen 175 en 176 Gemeentewet. De memorie van toelichting bij de WOM geeft dit aan en ook de minister belicht tijdens de Kamerbehandeling deze bevoegdheid nadrukkelijk. Deze twee artikelen zijn echter slechts beperkt toepasbaar. Er mag namelijk pas gebruik van gemaakt worden wanneer er sprake is van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde of als er daadwerkelijk sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde. In die gevallen kan de burgemeester krachtens artikel 175 de nodige bevelen of krachtens artikel 176 Gemeentewet een noodverordening uitvaardigen. De vraag rijst of de burgemeester met behulp van deze noodbevoegdheden grondrechten, zoals in dit geval het betogingsrecht, mag beperken. De regering heeft tijdens de behandeling van de herziene Grondwet namelijk gesteld dat de clausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ inhoudt dat alleen de formele wetgever zonder delegatiemogelijkheid bevoegd is tot het beperken van grondrechten en dat de formele wet zelf de omvang van de grondrechtbepaling moet aangeven. In artikel 175 Gemeentewet is thans expliciet opgenomen dat de burgemeester bij het geven van noodbevelen kan afwijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften.

Het verbod van delegatie zou een obstakel kunnen zijn voor de burgemeester om krachtens artikel 176 Gemeentewet een grondrecht te beperken door middel van een noodverordening. Volgens de Hoge Raad voegt het voorschrift op grond van artikel 176 Gemeentewet zich in als bestanddeel in de omschrijving van de overtreding tegen het openbaar gezag van artikel 443 Sr. en het is ‘dus de wet (in

formele zin), die in die noodtoestand de zeer tijdelijke onderbreking van de uitoefening van het grondrecht gedoogt', HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 (Tilburgse APV).

Bij betogingen waarbij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat of de verstoring daadwerkelijk plaatsvindt, kan de burgemeester derhalve bevelen, zoals bedoeld in artikel 175 of de noodverordening zoals bedoeld in artikel 176 Gemeentewet uitvaardigen. Dit zou in het uiterste geval zelfs een verbod tot het houden van een betoging kunnen inhouden. Op de strekking en reikwijdte van artikel 175 en 176 Gemeentewet is tijdens de parlementaire behandeling en in de literatuur uitgebreid ingegaan. Door de staatssecretaris is tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsontwerp in de Eerste Kamer opgemerkt: 'De gevallen waarin de noodbevoegdheden van de burgemeester kunnen worden toegepast, staan in een logisch verband met de gronden krachtens welke grondrechten als hier aan de orde mogen worden beperkt. De burgemeester heeft dus in de noodsituaties, bedoeld in de artikelen 175 en 176, grondwettelijk de bevoegdheid om grondrechtbeperkende bevelen te geven ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.' Verder wordt aangegeven dat ook uit de toepassingshistorie van de artikelen 219 en 220 van de oude gemeentewet volgt dat de noodbevoegdheden passen in het kader van de beperkingsregelingen van grondrechten.

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

Jurisprudentie
De door verzoekers verwachte ordeverstoringen, het wellicht voorvallen van strafbare feiten en de omstandigheid dat de demonstratieve optocht van het COC ook de bisschop als stuitend zou voorkomen, bieden geen grond tot beperking van de vrijheid van meningsuiting. Vz.ARRS 11-04-1979, Arob editie 1986, nr. 122 m.nt. De M.

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

Onwettig gedrag van derden tegenover de deelnemers, zware belasting van het politiekorps en ernstige hindering van het verkeer zijn onvoldoende zwaarwegende omstandigheden om het betogingsrecht te beperken. Vz.ARRS 27-05-1982, AB 1983, 62, m.nt. JHvV, tB/S XI, nr. 55, m. nt. tB/S, (Idem demonstratieverbod Afcent, Wnd.Vz.ARRS, 30-05-1983, AB 1984, 85, P.J. Boon, Arob editie 1986, 78, m. nt. MCB.) Een betoging mag slechts in dwingende situaties preventief worden verboden (Pres. Rb. Maastricht 22-03-2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754).

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

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

In gelijke zin: Voorzieningenrechter Rb.Rotterdam 24-01-2002, JG 02.0040: de uitoefening van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning dan bij evenementen als een risicowedstrijd van een voetbalclub. Het gaat hier om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht. De WOM is niet van toepassing op een persconferentie in een woonhuis. ARRS 30-12-1993, JG 94.0160, Gst. 1994, 6983, 4 m.nt. HH, AB1994, 242 m.nt. RMvM.

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

Kan een vreedzame demonstratie worden beëindigd, enkel en alleen omdat die niet is aangemeld? De Nationale Ombudsman heeft in zijn rapport van december 2007, “Demonstreren staat vrij” (http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/2007demonstreren/index.asp), de juridische grenzen nog eens helder op een rij gezet.

De Hoge Raad onderschreef in haar arrest van 17 oktober 2006 (NJ 2007, 207, AB 2007, 23) het oordeel van het gerechtshof dat een demonstratie kan worden beëindigd, alleen omdat die niet is gemeld. De Hoge Raad vernietigde de uitspraak van het gerechtshof, omdat het hof ten onrechte had geoordeeld dat de politie op eigen gezag de demonstratie kon beëindigen. Die bevoegdheid ligt uitdrukkelijk bij de burgemeester, en die zal dan ook de feitelijke beslissing moeten nemen.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde in haar arrest van 17 juli 2007 (NJB 2007, 1839) anders. In bijzondere omstandigheden, waarin een demonstratie een onmiddellijke reactie is op politieke gebeurtenissen, is het enkel en alleen ontbreken van een melding onvoldoende om de demonstratie te beëindigen. Als er verder niets illegaals aan de hand is en de demonstratie geen bedreiging vormt voor de openbare orde, zou het beëindigen van de demonstratie alleen omdat de melding ontbreekt, een disproportionele beperking van het grondrecht om te demonstreren zijn. De Nationale Ombudsman sluit zich daarbij aan: bij het beëindigen van een demonstratie moet in zijn visie altijd worden afgewogen of dat in het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of ter voorkoming van wanordelijkheden noodzakelijk is. Dat is overigens, zo blijkt uit het rapport, ook het beleid van de burgemeester van Den Haag.

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

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

Artikel 2:4 Afwijking termijn
(gereserveerd/vervallen; opgenomen in artikel 2:3)

Artikel 2:5 Te verstrekken gegevens
(gereserveerd/vervallen; opgenomen in artikel 2:3)

Artikel 2:6 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen
(gereserveerd/vervallen; uit dereguleringsoogpunt is nut/noodzaak afwezig).

Artikel 2:7 Feest, muziek, wedstrijd e.d.
(gereserveerd/vervallen)
Uit dereguleringsoogpunt is voor deze ’vertoningen op of aan de weg of openbare plaats’ uit nut/noodzaak overwegingen geen afzonderlijke vergunning meer vereist. Er kunnen algemene of nadere regels gelden binnen de evenementenbepalingen (artikelen 2:24 2:25). Zie verder de toelichting bij die artikelen.

Artikel 2:8 Dienstverlening
(gereserveerd/vervallen)
Uit dereguleringsoogpunt is voor deze ‘activiteiten op de weg’ uit nut/noodzaak overwegingen geen vergunning meer vereist (o.a. i.v.m. afwezigheid noodzakelijkheidsvereiste op grond van de DR).

Artikel 2:9 Straatartiest
(gereserveerd/vervallen)
Uit dereguleringsoogpunt is voor deze ‘activiteiten op de weg’ uit nut/noodzaak overwegingen geen vergunning noch nadere regeling meer vereist.

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

Artikel 2:10 Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg of op andere openbare plaatsen in strijd met de publieke functie van die weg of plaats
Algemeen
Dit artikel geeft het college de mogelijkheid greep te houden op een veelheid aan situaties die schade, hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan onder meer worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden, containers, steigers, terrassen en uitstallingen, het opslaan/deponeren van goederen of algemeen het met de publieke functie strijdig of illegaal gebruik van de grond gedurende korte of langere termijn (o.a. parkeren in of rijden over groenvoorzieningen e.d.).

In het kader van de deregulering en de vermindering van administratieve lasten is de voormalige vergunningplicht voor de diverse gebruiksvormen van de weg en voor publiek toegankelijke plaatsen vervallen. Er is gekozen om een breed gestelde algemene regel op te nemen in plaats van het voorheen bestaande vergunningstelsel. Hiermee wordt overeenkomstig de lokale doelstelling een nadrukkelijke keuze gemaakt voor het bieden van meer ruimte en verantwoordelijkheid aan burger, organisaties en bedrijfsleven. De gedachte is verder dat voor een groot aantal ‘voorwerpen’ of ‘gebruiksvormen’ met betrekking tot wegen en openbare ruimten een vergunning overbodig is, omdat die volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. Feitelijk is daarmee voor burgers e.a. een ‘zorgplicht’ neergelegd. Er mogen voorwerpen worden geplaatst, zolang de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht en aan de andere voorwaarden in het eerste lid wordt voldaan. De burger e.a. dient dat primair zelf af te wegen. Als de gemeente wenst op te treden omdat zij van mening is dat het verbod van het eerste lid wordt overtreden, kan daarover discussie ontstaan. Dat vraagt inschattingsvermogen, zelfstandigheid en tact van de toezichthouders, opsporingsmensen en organisatie-eenheden belast met het toezicht op en het beheer van het ‘publiek domein’. Die kunnen bij vermeende overtredingen in eerste instantie directe aanwijzingen geven. De gemeente zal een noodzakelijk handhavingsbesluit nauwkeurig dienen te motiveren.

Aan de andere kant is de regeling zo opgezet en bedoeld om daarmee voor de burgers e.a. – bij twijfelgevallen – een basis voor overleg of contact met de gemeente te bieden. In de meeste situaties treedt de gemeente daarnaast immers als eigenaar van het ‘publiek domein’ op, zodat veel situaties (al) binnen dat privaatrechtelijk kader tot een oplossing moeten kunnen komen.

Op grond van het tweede lid kan het college eventueel nadere regels stellen aan terrassen, uitstallingen en sandwich- en/ of driehoeksreclameborden. In het geval van terrassen, uitstallingen en sandwich-en/of driehoeksborden is het college het bevoegd orgaan. De bevoegdheid nadere regels te stellen is met name opgenomen omdat de niet met een horeca-exploitatievergunning werkt, en dus niet langs die weg een vergunning afgeven. Terrassen zijn dan alleen nog maar gereguleerd door de brede algemene regel van artikel 2:10. Dat is mogelijk een gedurfde stap, vandaar dit tweede lid. Het college kan dan regels stellen over omvang, de vrije doorgang voor verkeer, voetgangers en hulpdiensten, en de sluitingstijden. Ook kan er eventueel nader geregeld worden als er een wildgroei aan uitstallingen dreigt. Zo nodig kan ook voor andere componenten van de in dit artikel opgenomen algemene regels nader beleid worden geformuleerd, rechtstreeks ontleend aan artikel 4:81 Awb.

De burgemeester heeft in 2010 op basis van het toen geldende artikel (waar de bevoegdheid voor nadere regels ten aanzien van terrassen was toegekend aan het college) nadere regels vastgesteld omtrent ‘terrassen’. Naar aanleiding van de tweede wijzigingsverordening APV 2009 in 2011 werd dit besluit in overeenstemming gebracht met de APV door de bevoegdheid voor nadere regels ten

aanzien van terrassen toe te kennen aan de burgemeester. Door de vaststelling van deze verordening is de bevoegdheid voor het opstellen van nadere regels ten aanzien van terrassen teruggebracht bij het college omdat de raad geen regelgevende bevoegdheden aan de burgemeester kan delegeren.

Jurisprudentie
Jurisprudentie op basis van de regeling vóór de deregulering van de APV in 2009 waarbij sprake was van een 'vergunningplicht' is ook nog van belang voor de vaststelling van feiten, situaties of omstandigheden die onder deze verbodsregeling (kunnen) vallen. Die kunnen in beginsel van invloed zijn op een nadere afbakening in de toekomstige praktijk van het lokale toestemmings- en handhavingsbeleid. Hieronder volgt een jurisprudentie-exposé.

Het plaatsen van voorwerpen op de weg
Inboedels
Het plaatsen van inboedels op de weg gebeurt dikwijls in het kader van de ontruiming van woningen. Het is echter in strijd met artikel 2:10. In de VNG ledenbrief, kenmerk 97/39, wordt ingegaan op het toepassen van bestuurswang ten aanzien van op de weg geplaatste zaken. Ook het preventief optreden tegen dergelijke overtredingen wordt in deze ledenbrief behandeld. Bij Nieuwsbrief 1360 van 12 november 2001 concludeerde de VNG naar aanleiding van de hoger beroepuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 7 november 2001 (zie ook onder jurisprudentie), dat met deze uitspraak het advies van de ledenbrief van 20 maart 1997 wordt gehandhaafd om met preventieve bestuursdwang op te treden tegen de in strijd met artikel 2.1.5.1. (oud) van de APV op de weg geplaatste zaken. De verhuurder kan daartoe worden aangeschreven en op hem kunnen de kosten van de toepassing van bestuursdwang worden verhaald.

Containers
Over het plaatsen van containers wordt opgemerkt worden dat het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond , Water en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (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 handhavings- en controlemogelijkheden. Als aan alle veiligheidseisen wordt voldaan is een tijdelijke plaatsing van enkele dagen geen probleem. Bij langduriger (bouw-)projecten moet in overleg voor dit aspect en wellicht andere zaken een afzonderlijke oplossing worden afgesproken.

Uitstallingen
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 voorts geen grond voor het oordeel dat de plaatsing 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. ARRS 07-10-1996, Gst. 1997, 7050, 5 m.nt. HH. Beleid dat inhoudt dat vergunningen voor uitstallingen in het kernwinkelgebied worden geweigerd is redelijk, mede gelet op de hoge voetgangersstroom en een onder consumenten gehouden enquête. ABRS 11-05-1998, JU 982110 (VNG-databank). Hetzelfde geldt voor een beleid dat inhoudt dat objecten niet meer dan 40 cm uit de voorgevel mogen worden geplaatst, welk beleid wordt ondersteund met een welstandsadvies. ABRS 01-10-1998, JU 981188 (VNG-databank).
In de notitie Uitstallingenbeleid Binnenstad heeft het college vermeld: alleen de uitstalling van bloemen, planten, groenten en fruit wordt toegestaan. Daarmee is bij nadere invulling van het begrip openbare orde een onderscheid gemaakt naar de soort van de uitgestalde waren. De Rechtbank is van oordeel dat hiermee een wezenlijk ander onderscheid wordt gehanteerd dan welke volgt uit een zekere beoordeling van het uiterlijk aanzien van de uitstalling. Dit onderscheid is niet in het belang van de bescherming van de openbare orde in de zin van artikel 2.1.5.1.
Voor zover de uitstallingen van eisers niet aan de nieuwe maatvoering voldoen, gelet op de straten/plaatsen waar de winkels van eisers gevestigd zijn een wijziging (in plaats van een intrekking) van de verleende vergunning in de rede had gelegen, met name wat betreft de maatvoering en de plaats van de uitstalling, waarbij voorts de uitkomst van een individuele toetsing vanuit een oogpunt van welstand mogelijk tot nadere voorwaarden aanleiding had kunnen geven.

Evenementen
Vergunning voor luchtkussenpark onder de voorwaarden dat het mag bestaan uit drie luchtkussens, een ballenbak, een aantal bankjes, een verkooppunt voor frisdranken en een deugdelijke omheining. Geen bouwwerken, Woningwet niet van toepassing. Indien er een meldingsplicht bestaat op grond van de Wet milieubeheer, is de APV niet van toepassing. Ingeval de APV wel van toepassing is, heeft het college in redelijkheid tot het verlenen van de vergunning kunnen komen. Nu het seizoen al is begonnen, is er groot belang bij continuering. ABRS 23-06-2000, JU 001042 (VNG-databank). Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. Pres. Rb Leeuwarden 06-09-2001, LJN-nr. AD3917: er doen zich geen weigeringsgronden voor op grond van artikel 2.1.5.1 en 2.2.2 APV. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning.

Terrassen
Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen. ABRS 05-06-2002, JG 02.0018, m.nt. M. Geertsema . In dezelfde zin: ABRS 13-11-2002 (Nijmegen), nr. 200202419, LJN-nr. AF0269, JG 03.0022 m.nt. A.L. van Esveld.

Sandwich- en of driehoeksborden
Vanwege de veelheid en lange duur van geplaatste reclameborden in Nederweert ontstond er een wildgroei en ontsiering in de openbare ruimte. Vanuit diverse invalshoeken werden kanttekeningen geplaatst bij het gedereguleerde reclamebeleid vanwege de veelheid en duur van de geplaatste sandwich- en/of driehoeksborden. Daarbij werd geconstateerd dat de reclameborden niet door de eigenaar cq. plaatser werden opgeruimd en de gemeente door het ontbreken van de identiteit, de opruimkosten niet kon verhalen op de overtreden. Door het college de bevoegdheid te geven om nadere regels vast te stellen ten aanzien van sandwich-en/of driehoeksborden is een mogelijkheid gecreëerd om problemen in de praktijk aan te pakken. Het college heeft op 6 augustus 2013 de ‘Nadere regels voor het plaatsen van sandwich- en/of driehoeksborden aan lichtmasten (APV)’ vastgesteld.
Er is gekozen voor een meldingsplicht in plaats van het wederom invoeren van een vergunningsplicht (zie onder ‘Algemeen’). Het opnieuw invoeren van een vergunningsplicht betekende een verhoging van de administratieve lastendruk, hetgeen mede in het kader van het dereguleringsaspect onwenselijk is. Het tegengaan van ongewenste reclame-uitingen kan middels een meldingsplicht voor het plaatsen van sandwich-en/of driehoeksborden voldoende in de hand worden gehouden.

Reclame
Zie voor jurisprudentie over handelsreclame voorts de toelichting bij artikel 4.15.

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 driehoeksborden 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 lid 1 van de Grondwet beschermt artikel 10 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. 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 EVRM geen sprake.

Vervolgens: Aan het college kan niet de bevoegdheid worden ontzegd om een maximum te stellen aan het aantal locaties waar driehoeksborden 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. ABRS 20-04-2005, nr. 200407498, AB 2005, 180 m.nt. A. Tollenaar; GS 2005, 7236, 140 m.nt. D.E. Bunschoten.

Aangenomen mag worden dat een te beperkend beleid met betrekking tot reclameconstructies op grond van artikel 2.1.5.1 niet als redelijk kan worden gekwalificeerd, nog daargelaten of dit in overeenstemming is met artikel 10 EVRM (Pres. Rb Zwolle 29-10-1997, KG 1997, 389). 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 26-9-1997, KG 1997, 338). Dit beleid kan worden onderbouwd met behulp van een politierapport of welstandsadvies.

Over driehoeksreclameborden ten behoeve van een Rasti Rostelli-show, oordeelde de Pres. Rb 's-Hertogenbosch 23-09-1999, KG 1999, 299 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.

Driehoeksreclameborden. Het standpunt van het college dat artikel 2.1.5.1. alleen van toepassing is als ook de Woningwet van toepassing is, wordt niet gehonoreerd. Pres. Rb Haarlem 27-10-1997, Gst. 1998, 7069, 3 m.nt. EB, KG 1997, 388.
Weigering van vergunning voor het maken van reclame voor een voetbalwedstrijd, aangezien deze reclame-uiting ontsierend is voor de omgeving. Het betreft commerciële reclame; artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR niet van toepassing. Artikel 10 EVRM en 19 IVBPR zijn alleen in het geding als de verspreiding van reclame (en uiteraard andere meningsuitingen) zo zeer aan banden zou worden gelegd dat de vrijheid reclame te maken zelf zou worden aangetast. ABRS 23-12-1994, JG 09.0207, AB 1995, 163.

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. Artikel 2.1.5.1. kent een aantal limitatieve weigeringsgronden. De aard van de reclame, commercieel of niet-commercieel, valt daar niet onder. Pres. Rb Breda 9-11-1994, JG 95.0137, KG 1995, 20. Zie ook Pres. Rb Zwolle 26-9-1997 en 29-10-1997, resp. KG 1997, 338 en 389. Een soortgelijke uitspraak betreft 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 artikel 2.1.5.1.

Vz.ARRS 27-08-1993, JG 94.0054. Door het verlenen van ontheffingen voor de duur van een jaar heeft het college duidelijk gemaakt dat het beleid ten aanzien van reclameborden en verkooprekken gewijzigd kan worden. Het in het geheel niet bieden van ruimte voor het verlenen van een ontheffing verdraagt zich niet met de APV. Vz.ABRS 03-01-1994, JG 94.0212.

Afvalcontainers
Plaatsing van een bedrijfsafvalcontainer op de openbare weg is in strijd met de bestemming. Bovendien komt het doelmatig en veilig gebruik van de weg in het geding. ARRS 30-12-1993, JG 94.0213, Gst. 1994, 6995, 5 m.nt. HH. Afvalcontainers kunnen echter bouwwerken in de zin van de Woningwet zijn waarvoor een bouwvergunning is vereist. Dit hangt af van de constructie, omvang van de constructie en de plaatsgebondenheid. Artikel 8.2 APV, welk artikel vergelijkbaar is met 2.1.5.1, blijft buiten toepassing. ABRS 29-01-1998, Gst. 1998, 7054, 5 m.nt. JT en MenR 1998, 54 m.nt. H.A.M.G.

Handhaving
Naar aanleiding van de vraag of de gemeente veroordeeld kan worden om bij een gerechtelijke ontruiming van een woning aanwezig te zijn om de op de weg geplaatste inboedel terstond af te voeren en op te slaan, overweegt de Pres. Rb Amsterdam 19-08-1999, KG 1999, 242, dat de executerende deurwaarder gerechtigd is de inboedel aan de weg te plaatsen zonder dat hem een overtreding op grond van de APV verweten kan worden. De publieke taak van de gemeente om de openbare weg vrij te houden van obstakels houdt echter nog niet in dat de deurwaarder een rechtens afdwingbare vordering tegen de gemeente heeft om bij gerechtelijke ontruimingen de inboedel af te

voeren en op te slaan. Deurwaarder kan wel maatregelen nemen zoals de geëxecuteerde van tevoren waarschuwen of zelf maatregelen nemen voor afvoer en opslag.

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. Pres. Rb Amsterdam 15-02-2001, JG 01.0138 m.nt. E.H.J. de Bruin, KG 2001, 87.

Het op straat plaatsen en daar laten staan van inboedel is geen gebruik van de weg overeenkomstig de bestemming, zodat zo'n handeling onder het verbod van artikel 2.1.5.1 (oud), eerste lid, van de APV valt. Hoewel artikel 5:21 van de Awb niet met zoveel woorden voorziet in de mogelijkheid van een preventieve bestuursdwangaanschrijving, kan een dergelijk besluit volgens vaste jurisprudentie worden genomen indien er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift. De Afdeling overweegt nog expliciet dat niet van belang is of er sprake is van dreigende ernstige schade. Het enige criterium voor preventieve bestuursdwang is dus "klaarblijkelijk gevaar van overtreding". Verder oordeelt de Afdeling dat de aanschrijving terecht aan de woningstichting is gericht. Als opdrachtgeefster tot ontruiming, waarbij de inboedel op straat komt te staan, is ze overtreedster van artikel 2.1.5.1 (oud) van de APV. Als overtreedster is de woningstichting op grond van artikel 5:25 van de Awb ook de kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang verschuldigd. ABRS 07-11-2001, JG 02.0006, LJN-nr. AD5810 (Brunssum) m.nt. M. Geertsema, Gst. 2002, 7157, 6 m.nt. R. Boesveld.

Spoedeisende bestuursdwang met toepassing van artikel 5:24, zesde lid, 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 overeenkomstig haar bestemming worden aangemerkt, zodat een dergelijke handeling onder het verbod van artikel 2.1.5.1, eerste lid, van de APV valt. Deurwaarder is een instrumenterend openbaar ambtenaar. Woningstichting is als opdrachtgeefster tot ontruiming overtreedster van artikel 2.1.5.1 APV en dient de kosten van bestuursdwang te betalen. ABRS 17-07-2002, JG 02.0151 m. nt. van M. Geertsema.

Ook een preventieve last onder dwangsom kan worden opgelegd aan de ontruimer. Vzr. Zutphen 25-08-2004, 04/1199 GEMWT, LJN-nr. AQ8910.

Gebruik van een 'openbare plaats' in strijd met de publieke functie
Illegaal in gebruik nemen van gemeentegrond met publieke functie
Artikel 2:10 kan in beginsel worden ingezet bij illegaal in gebruik genomen gemeentegrond. Door grond die bijvoorbeeld de functie van 'groenvoorziening' heeft en onderdeel van een groter geheel uitmaakt zonder toestemming/vergunning bij een particuliere tuin te trekken, te bestraten of er al dan niet op te bouwen, kan een situatie ontstaan die een belemmering vormt voor het doelmatig beheer en onderhoud daarvan door de gemeente. Ook kan het particulier gebruik afbreuk aan het doelmatig gebruik van de groenvoorziening als geheel (er is bijvoorbeeld een wandelpad in opgenomen dat wordt geblokkeerd of bemoeilijkt door het illegaal gebruik): de openbare toegankelijkheid voor eenieder. De gemeente kan dan in principe handhavend optreden door de overtreding ongedaan te laten maken. Voorwaarde is uiteraard dat de gemeente het illegaal gebruik niet kan en wil legaliseren en bij voorbaat kiest tevens voor een buurt- of wijkgerichte of zelfs gemeentebrede aanpak van het fenomeen 'illegaal gebruik gemeentegrond'.
Deze optie staat los van de mogelijke maar omslachtiger (bewijsvoering e.d.) civielrechtelijke ingang voor zowel gemeente als gebruiker van de grond: de verjaringsvormen op grond van het BW (verkrijgende/bevrijdende). ABRS d.d. 30-07-2008 LJNBD8901 (gemeente Alkmaar) .

Artikel 2:11 (Omgevings)verguning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg
(gereserveerd/vervallen)
In het kader van deregulering is deze vergunningplicht om redenen van nut en noodzaak vervallen. Er zijn voldoende planologische waarborgen (bestemmingsplan/projectplan en grondexploitatie c.a. op basis van WRO/Wro) voor beoordeling van wel/niet toegestane aanleg van wegen. Daarnaast kan de gemeente zich bedienen van privaatrechtelijke ingangen bij beschadigingen/veranderingen aan haar (openbare) wegen.

Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg
In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten voor burger en bedrijven is de vergunningplicht vervallen. Nut en noodzaak van een publiekrechtelijke regeling door middel van een vergunningstelsel (vergunning/melding) zijn niet strikt aanwezig. Er is voor gekozen de materie buiten de APV om op basis van het privaatrecht te regelen. De gemeente (het college) heeft als eigenaar/beheerder van haar wegen eisen/kwaliteitscriteria vastgesteld op basis waarvan het is toegestaan een inrit aan te leggen of een bestaande te wijzigen. Er zijn onder meer eisen opgenomen omtrent aantasting van openbaar groen, verkeersveiligheid parkeervoorzieningen en overige aanwezige voorzieningen (leidingen, verlichting e.d. Daarnaast zijn kwaliteitseisen geformuleerd over de wijze van uitvoering (materiaalgebruik e.d.).Er is voorzien in een informatieplicht voor degene die een inrit wil aanleggen/wijzigen. Voor bijzondere situaties is voorzien in een overlegverplichting met de gemeente.
De regeling geldt niet bij wegen die in eigendom/beheer zijn bij andere overheden (rijk, provincie, waterschap).

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

De gemeente heeft de regels op basis van het privaatrecht vastgesteld. In deze verordening is slechts opgenomen dat het verboden is in strijd met deze regels te handelen. Zo blijft de gemeente uit handhavingsoogpunt naast de privaatrechtelijke weg een mogelijkheid houden om zo nodig publiekrechtelijk sneller en effectiever op te kunnen treden.

Veiligheid op de weg

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

Volgens de wegenverkeerswetgeving kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan in het belang van de vrijheid van het verkeer of de veiligheid op de weg, of in het belang van de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg.
Voor het maken van aanvullende regels bij gemeentelijke verordening geldt steeds de beperking dat de hogere wetgever de desbetreffende aangelegenheid niet uitputtend heeft willen regelen. De vraag wanneer dat het geval is, is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden. Daarnaast is er de bevoegdheid van de gemeentelijke wetgever om met geheel andere motieven dan de hogere wetgever voor ogen stonden een plaatselijke regeling te treffen. Zonder problemen is het werken op grond van een ander motief ook weer niet, met name niet wanneer de hogere wetgever in zijn regeling uitdrukkelijk bepaalde situaties buiten schot heeft willen laten.
Verder geldt hier - evenals bij de eigenlijke aanvulling - dat toepassing van de gemeentelijke verordening toepassing van de hogere regeling niet onmogelijk mag maken.

In deze paragraaf zijn bepalingen opgenomen die ieder op zich de veiligheid van het verkeer betreffen en als eigenlijke aanvulling op de wegenverkeerswetgeving aangemerkt kunnen worden.

Jurisprudentie
De gemeenteraad is niet bevoegd tot het treffen van regelen inzake het verkeer op wegen - ook al beogen deze regelen andere belangen te beschermen dan verkeersbelangen - indien deze regels zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen, dat het stelsel van de wegenverkeerswetgeving wordt doorkruist. HR 21-06-1966, NJ 1966, 417 m.nt. W.F. Prins, OB 1967, XIV.3, nr. 26667, AB 1967, p. 186, NG 1966, p. 432, VR 1966, p. 227 m.nt. R.J. Polak (bromfietsverbod Sneek); HR 23-12-1980, NJ 1981, 171 m.nt. T.W. van Veen, AB 1981, 237, NG 1981, p. S 63, VR 1981, p. 58 m.nt. J.J. Bredius (rijverbod Schiermonnikoog) en AR 5-3-1981, Gst. 1981, 6678 m.nt. EB (rijverbod Vlieland).

Artikel 2:13 Veroorzaken van gladheid
(gereserveerd/vervallen)
Uit dereguleringsoogpunt is bepaling vervallen. De materie is in voldoende mate geregeld in het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet. In artikel 427, aanhef en onder 4, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat met een geldboete van de eerste categorie wordt gestraft hij die iets plaatst op of aan, of werpt of uitgiet uit een gebouw, op zodanige wijze dat door of ten gevolge daarvan iemand die van de openbare weg gebruik maakt, nadeel kan ondervinden. Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 luidt: Het is eenieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. Om dezelfde reden is de regeling omtrent beregeningsinstallaties (verbod water op de weg; artikel 2.1.6.1a oud) vervallen nu de strafwetgeving bij gevaarzettingssituaties ook hier in voldoende mate voor kan worden ingezet. Daarnaast geldt een algemene civielrechtelijke zorgplicht voor onrechtmatig handelen t.a.v. derden, waaronder in casu verkeersdeelnemers.

Artikel 2:14 Winkelwagentjes
Deze bepaling bestrijdt het “zwerfkarrenprobleem” door winkelbedrijven te verplichten achtergelaten winkelwagentjes terstond te verwijderen en op deze winkelwagentjes een herkenningsteken aan te brengen. Een andere aanpak van het probleem is via een statiegeldsysteem op het gebruik van winkelwagentjes. De consument kan een wagentje pas gebruiken met bijvoorbeeld een munt van 50 eurocent. Dit leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Om die reden gaan sommige gemeenten er toe over om in hun APV bepaling een verbod jegens de burger op te nemen. In Nederweert is niet gebleken van een problematiek die tot deze extra maatregel noopt.

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

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

Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp
Indien door bomen of planten het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan het college op basis van zijn bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ex artikel 125 Gemeentewet, een last opleggen om de bomen of beplanting te verwijderen of te snoeien. Het is verboden beplanting of een voorwerp aan te brengen of te hebben op zodanige wijze dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of daaraan op andere wijze hinder of gevaar oplevert.

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

Artikel 2:16 Openen straatkolken e.d.
(gereserveerd/vervallen)
Deze bepaling is vervallen nu onbevoegd openen, onzichtbaar maken e.d. van straatkolken, rioolputten, brandkranen e.d. op grond van het privaatrecht al in voldoende mate geregeld is. Ook uit de praktijk blijkt niet van een overheidsingrijpen door middel van een specifiek verbod in de APV.

Artikel 2:17 Kelderingangen e.d. (lager dan de weg)
(gereserveerd/vervallen)

Uit dereguleringsoogpunt is deze bepaling vervallen nu die niets toevoegt aan zorgbepalingen in het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet. Daarnaast geldt in beginsel de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de veroorzaker van (verkeers-)onveilige situaties als hier bedoeld Zo verplicht artikel 427, onder 1 en 3, Wetboek van Strafrecht de eigenaar tot het treffen van de nodige voorzorgmaatregelen met betrekking tot kelderingangen en toegangen tot onderaardse ruimten ten behoeve van de veiligheid van voorbijgangers.

Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen
Het verbod heeft tot doel bosbranden te voorkomen en beschadiging van eigendommen tegen te gaan. Het verbod kan niet zover strekken dat het roken in de gebouwen en in de bijbehorende tuinen die in een bos of natuurgebied liggen, niet meer mogelijk is. Er is een vaste periode bepaald waarin het rookverbod geldt.

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

Artikel 2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp (boven voet-/fietspad en gebruik wapens)
(gereserveerd/vervallen)
In deze APV is het artikel waarin een vergunningsplicht was opgenomen voor het plaatsen van voorwerpen op de weg in strijd met de bestemming ervan (artikel 2:10) vervangen door een algemene regel waarin dit wordt verboden wanneer het gevaar of hinder oplevert, of het normale gebruik van de weg hindert. Daarmee vervalt de noodzaak van het oude artikel.

Artikel 2:20 Vallende voorwerpen (beveiligen tegen vallen op de weg)
(gereserveerd/vervallen)
Dit artikel voegde weinig toe aan privaatrechtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden (o.a. aansprakelijkheid) om tegen gevaarzettende situaties op te treden en is vervallen. Ook artikel 5 Wegenverkeerswet biedt mogelijkheden tot ingrijpen.

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting
In beginsel biedt de Belemmeringenwet privaatrecht het kader om op het eigendomsrecht van anderen inbreuk te maken. De Belemmeringenwet is echter in haar toepassing bedoeld voor zodanige inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerende zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt.

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

Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn
(gereserveerd/vervallen)
Regeling van deze materie qua hoogte van toegelaten bebouwing en beplanting heeft in Nederweert in bestemmingsplannen plaatsgevonden. Daarnaast zijn door de eigenaar/beheerder van de lijnen privaatrechtelijke rechten gevestigd op de onderliggende gronden. Nadere regeling in deze verordening is hierdoor overbodig.

Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs
(gereserveerd/vervallen)
Deze regeling is geschrapt uit dereguleringsoogpunt. Er is geen noodzaak voor een regeling in de APV voor voorwaarden en spelregels die de eigenaar van een ijsvlakte privaatrechtelijk kan stellen. Daarnaast kan de strafwetgeving uitkomst bieden bij aantasting of belemmering daarvan.

Afdeling 3. Evenementen

Artikel 2:24 Definities
Eerste lid

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

a. In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoop- en theatervoorstellingen.
b. Daarnaast gelden de bepalingen niet voor waren- en snuffelmarkten. Indien het college op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet een (waren-)markt heeft ingesteld, kan de gemeenteraad hiervoor regels vaststellen in een marktverordening. Snuffelmarkten zijn specifiek geregeld in artikel 5:22 van de APV. Uitgebreide informatie over markten is te vinden onder de toelichtingen bij artikel 5:22 en de modelmarktverordening van de VNG. De Wet op de kansspelen kent een eigen toezichtregime.
c. De WOK kent een eigen toezichtregime.
d. Dansen in een inrichting zoals bedoeld in de Alcoholwet, ~~DHW-inrichting~~ is uitgezonderd van het evenementenbegrip omdat dit in het algemeen niet als een evenement kan worden gezien. Een andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteit dan het gelegenheid geven tot dansen (bijv. het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevecht) kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie Lbr 92/78. Zie verder hieronder onder feest.
e. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn al geregeld in de Wom. Zie voor een toelichting op de Wom onder artikel 2:3.
f. Sportwedstrijden worden niet als een evenement aangemerkt, tenzij het om een door de burgemeester aangewezen vechtsportevenement gaat, waarmee gedoeld wordt op zogenaamde full contact-vechtsportevenementen of -gala’s (zie de toelichting bij het tweede lid).

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

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

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

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

Feest, muziek
Wanneer een feest voor publiek toegankelijk is, is er sprake van een vergunningplichtige activiteit omdat het valt onder de reikwijdte van de begripsomschrijving van artikel 2:24, eerste lid. Het feest kan als een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak worden aangemerkt. Besloten feesten daarentegen vallen niet onder de reikwijdte van de evenementenbepaling omdat deze activiteit niet een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak is. Bijvoorbeeld bij het houden van een bedrijfsfeest waar aan de hand van uitnodigingslijsten publiek aanwezig is, is er geen sprake van een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Maar wanneer een feest een “besloten” karakter heeft en er publiekelijk kaarten worden verkocht en/of reclame wordt gemaakt, is er sprake van een evenement. De gemeente kan bij feesten waarvoor geen vergunning nodig is, optreden wanneer deze bijvoorbeeld worden georganiseerd in ruimten strijdig met het bestemmingsplan. Zie de uitspraak met betrekking tot het verplicht handhavend optreden bij schuurfeesten. ABRS 02-04-1999,

Gst. 1999, 7103 m.nt. P.J.H.) Ook in het kader van de Wegenverkeerswet 1994 kan worden opgetreden in geval van parkeer- en verkeersoverlast.
Feesten die gehouden worden in horecagelegenheden en niet behoren tot de normale bedrijfsvoering (bijvoorbeeld een optreden van een bekende diskjockey of een optreden van een bekende band) zijn op grond van artikel 2.2.2 (oud) vergunningplichtig. ABRS 11-01-2006, LJN AU9388 (Ghostship/Ghosthouse).
Wanneer een feest al dan niet besloten “op of aan de weg” plaats vindt, is dit een vergunningplichtige activiteit omdat het plaats vindt op doorgaans voor publiek toegankelijk gebied. Het feit dat het feest besloten is, dus niet voor publiek toegankelijk, doet daar niets aan af. Optreden van muziekkorpsen, muziekbandjes, etc. die voor iedereen toegankelijk zijn (zowel in een inrichting als in de buitenlucht) vallen onder de vergunningplicht van artikel 2:25.
Voorschriften met betrekking tot geluid in een inrichting zijn opgenomen in het activiteitenbesluit milieubeheer. De artikelen 4:2 en 4:3 van de model-APV geven het college de bevoegdheid om ontheffing te verlenen voor geluidshinder in een inrichting. Voorschriften met betrekking tot geluid buiten een inrichting kunnen op grond van artikel 4:6 van de model-APV in de vergunning worden opgenomen.

Wedstrijd op of aan de weg
Voor wedstrijden op of aan de weg is een vergunning van de burgemeester vereist, krachtens het bepaalde in het eerste lid, van artikel 2:25 en artikel 2:24, tweede lid, onder d.
Wedstrijden met voertuigen op wegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) zijn op grond van artikel 10, eerste lid, WVW 1994 verboden. Het eerste lid van artikel 148 WVW 1994 bepaalt echter dat van dat verbod ontheffing kan worden verleend. Het verlenen van die ontheffing geschiedt:
voor wegen onder beheer van het Rijk, door de minister van Verkeer en Waterstaat;
voor andere wegen, door gedeputeerde staten; in afwijking hiervan wordt de ontheffing verleend door het college, indien de wegen waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, alle gelegen zijn binnen een gemeente.
Aan de ontheffing kan de burgemeester voorschriften verbinden om binnen redelijke grenzen een veilig verloop van de wedstrijd te waarborgen. Op basis van de WVW 1994 mogen ook milieumotieven een rol spelen bij het reguleren van het verkeer. In artikel 2, tweede en derde lid, WVW 1994 worden onder meer de volgende motieven worden genoemd:

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

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

Klein evenement
Voor kleine evenementen geldt geen vergunningsplicht, maar een meldingsplicht. Aan kleine evenementen wordt in artikel 2:25 een aantal eisen gesteld. Deze betreffen in feite een definitie van het begrip klein evenement. Ingevolge artikel 2:24, tweede lid, onder e, werd een straatfeest of buurtbarbecue op één dag kennelijk aangemerkt als klein evenement door de toevoeging van deze woorden tussen haakjes. Die toevoeging is in onderdeel e geschrapt en in het derde lid is nu een definitie van klein evenement opgenomen, waarbij geldt dat het een eendaags evenement is aangevuld met genoemde eisen.
Voor het organiseren van kleine evenementen zoals de barbecue en/of straatfeest is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. Een klein evenement valt onder het begrip evenement, maar onder voorwaarden is er geen vergunning vereist. In het derde lid is een klein evenement daarom gedefinieerd. Het moet gaan om kleinschalige

activiteiten die niet langer duren dan één dag en die zich in de openbare ruimte afspelen met als doel vermaak en ontspanning te bieden.

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

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

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

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

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

Artikel 2:25 Evenementenvergunning
Algemeen
Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid e.d.
Ook de organisator is bij een vergunningstelsel gebaat, omdat hij met de gemeente kan onderhandelen om goede afspraken te maken. Zo krijgt hij op het evenement toegesneden voorwaarden.
In het geval van een klein evenement kan volstaan worden met een melding. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen.

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

Tweede lid
Op grond van artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen is het onder bepaalde omstandigheden verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of gedeelte daarvan in gebruik te nemen of te gebruiken, tenzij

daarvoor een evenementenvergunning vereist is in het kader waarvan de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, overgelegd moeten worden. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om in hun APV te bepalen dat bedoelde gegevens bij de aanvraag van een evenementenvergunning overgelegd moeten worden. Op grond van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen hoeft dan geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan te worden.

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

Derde lid, onder a en b
Het aantal personen dat aanwezig is, is vastgesteld op 100. De tijd gedurende welke het evenement plaats vindt is vastgesteld op tussen 09.00 en 24.00 uur

Derde lid, onder c
Voor het houden van een straatfeest of barbecue is impliciet lawaai toegestaan. De gemeenteraad dient wel de afweging te maken tussen de sociale cohesie van de buurt en de overlast die het geluid kan hebben voor de overige buurtbewoners. Er is voor gekozen dat het tussen 23.00 uur en 09.00 uur stil moet zijn.
Muziek omvat zowel onversterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners.

Derde lid, onder d
Zodra een rijbaan, fiets/bromfietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is tenminste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan overigens krachtens artikel 168 van de Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester. Als het evenement plaats vindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij 1.50 cm aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden, kinderwagens etc. Met betrekking tot de hoofdroute van de brandweer is het belangrijk dat er een lijst wordt opgesteld met: doorgaande wegen, wegen en terreinen met een bijzondere bestemming (markt), evenemententerreinen en routes van de operationele diensten (brandweer, ambulance etc.)
Locaties waar barbecues/straatfeesten kunnen worden gehouden, zijn: parken, plantsoenen, pleintjes, grasveldjes, sportveldjes, e.d.

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

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

Derde lid, onder i
De organisator stelt de burgemeester tenminste 10 werkdagen voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht.
De Drank- en Horecawet bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als: a. er een besloten feest wordt gehouden, waar b. geen entree wordt gevraagd en waar c. gratis alcohol wordt geschonken. Er moet dan wel voldaan worden alle drie vereisten, Wanneer er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage impliceert dit dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholische drank (artikel 1 jo. 3 Drank en Horecawet, Uitspraak Hoge Raad van 10 februari 1987, NJ 1987, nr. 836). In laatstgenoemde geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 van de Drank- en Horecawet voor het eendaagse evenement een ontheffing verlenen.
Bij toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn is het een vereiste om de meldingplichtige een ontvangstbevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, indien de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

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

Aansprakelijkheid vergunninghouder/organisator
Voorop staat dat de vergunninghouder of de organisator zelf, of degene die bijvoorbeeld tijdens een evenement een gevaar in het leven roept dat zich vervolgens verwezenlijkt, primair aansprakelijk kan worden gesteld voor daardoor veroorzaakte schade. Het arrest Vermeulen/Lekkerkerker (HR 10 maart 1972, NJ 1972, 278) is van overeenkomstige toepassing op de houder van de evenementenvergunning. De Hoge Raad oordeelt in dat arrest dat het feit dat een Hinderwetvergunning (nu: Wet milieubeheer) is verleend, nog niet betekent dat eigenaren van naburige erven schade en hinder, welke zij in het algemeen niet behoeven te dulden, wel zouden moeten verdragen van een vergunninghouder.
Een dergelijke vergunning vrijwaart de vergunninghouder volgens de Hoge Raad dan ook niet voor zijn aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, ook niet als door de desbetreffende eigenaar tegen verlening van de vergunning tevoren bezwaren zijn ingebracht, maar deze bezwaren zijn verworpen.

Aansprakelijkheid gemeente
Mr. V.H. Affourtit gaat in het tijdschrift "Risicobewust" onder andere in op de aansprakelijkheid voor toezichtsfalen (Aansprakelijkheid van gemeenten bij evenementen, Tijdschrift Risicobewust, nr. 4, november 2003). Kort samengevat komt zijn artikel op het volgende neer.
Voor het houden van toezicht op evenementen bestaan op zichzelf geen heldere regels bij overtreding waarvan de aansprakelijkheid eenvoudig kan worden vastgesteld. De grondslag voor aansprakelijkheid moet dan ook worden gezocht in artikel 6:162 BW en de door het zogenaamde Kelderluikarrest (HR 5 november 1965, NJ 1966, 136) ingevulde ongeschreven zorgvuldigheidsnorm.

Belastingheffing
Voor het behandelen van een aanvraag voor een vergunning voor het houden van een evenement kunnen leges worden geheven. In de gemeentelijke legesverordening kan hiervoor een tariefbepaling worden opgenomen. Een en ander kan voor de gemeente aanleiding zijn tot beleidsuitgangspunt te nemen dat de leges voor een vergunning voor een groot evenement hoger moet zijn dan die voor een kleinschalig evenement. Of dat voor het kleinschalig evenement helemaal geen leges worden geheven.
Opmerking verdient dat de tarieven niet naar het inkomen, de winst of het vermogen mogen worden gedifferentieerd.
Artikel 229, eerste lid, aanhef en onder c, van de Gemeentewet maakt het mogelijk dat een vermakelijkheidsretributie geheven wordt voor evenementen. Vereiste daarvoor is dat gebruik moet worden gemaakt van door of met medewerking van de gemeente tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen. Hieronder valt ook een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht. De gemeente moet derhalve (extra) kosten maken in verband met het evenement. De gemeente hoeft de hoogte van de kosten niet aan te tonen. Het is dus niet zonder meer mogelijk om de vermakelijkheidsretributie in het leven te roepen op grond van het feit dat een organisator een gemeentelijke weg gebruikt voor een evenement. Het gebruik van de weg moet zodanig zijn dat de gemeente hierdoor extra onderhoudskosten heeft.
Opmerking verdient dat de vermakelijkheidsretributie in een belastingverordening moet worden geregeld. De reikwijdte van een dergelijke verordening zal zich veelal ook uitstrekken tot andere "vermakelijkheden" in de gemeente.
De vermakelijkheidsretributie wordt geheven van degene die het evenement organiseert. Vaak wordt de vermakelijkheidsretributie geheven als een toegangsprijs voor een evenement moet worden

betaald. Op die manier kan de vermakelijkheidsretributie door de organisator in de toegangsprijs worden opgenomen, zodat deze vrij eenvoudig aan de bezoekers doorberekend kan worden.

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

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

Het is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak aanvaardbaar dat de burgemeester aan een evenementenvergunning alsnog nadere voorschriften stelt en zich niet hoeft te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. ABRS 28-04-2004, “Rockbitch”, LJN AO8495.
Niet nakoming van voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 is de intrekkingsbevoegdheid vastgelegd.

Entreeheffing
Hennekens gaat in de Gemeentestem. 1998, 7076, p. 281-288 in op de vraag of het heffen van entreegeld voor het bezoeken van een evenement al dan niet geoorloofd is. Hij concludeert dat voor entree de organisator met de bezoeker overeenkomt om tegen betaling van een bepaald bedrag het door de organisator geboden evenement te mogen bezoeken. Het is dus de organisator die bepaalt of er entree geheven wordt en zo ja, hoe hoog dat entreegeld zal zijn.

Evenementen en bestemmingsplan
Een aanvraag voor een APV- vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden enkel omdat het in strijd is met een bestemmingsplan. Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet namelijk worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden. Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, ABRS 29-03-2003, LJN AF8028.
Het bestemmingsplan is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening uiteraard wel relevant .
Het bestemmingsplan moet het gebruik ten behoeve van het gewenste evenement namelijk toestaan. Daarbij moet worden beoordeeld of het evenement naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie heeft.
Evenementen die geen of slechts geringe planologische relevantie hebben, kunnen gewoon plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig.
Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op grond van de APV en eventuele andere toestemmingen of ontheffingen voor muziek/geluidhinder, brandveiligheid enz.
Voor het gebruik van een terrein in strijd met het bestemmingsplan voor een evenement met planologische relevantie kan (naast de APV evenementenvergunning) een omgevingsvergunning (artikel 2.1, lid 1 onder c van de Wabo) worden aangevraagd.
Het college kan de omgevingsvergunning verlenen met behulp van de in artikel 2.12, lid 1 onder a. Wabo genoemde afwijkingsmogelijkheden.
Vaak zal daarbij gebruik kunnen worden gemaakt van de ‘buitenplanse afwijkingsmogelijkheid’. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) biedt het college namelijk de bevoegdheid om van de bepalingen in het bestemmingsplan af te wijken als het gaat om het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen. (art. 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 Wabo jo artikel 4, lid 8 Bijlage II Bor).
Wanneer het bestemmingsplan het gebruik als evenemententerrein niet toestaat, er wel sprake is van planologische relevantie en het verlenen van een omgevingsvergunning niet mogelijk is, zal handhavend moet worden opgetreden.
ABRS 13-04-2005, LJN AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente), Gst. 2005, 7229, m.nt. Teunissen; Rb Leeuwarden 27-07-2005, LJN AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland).
Het is daarom van belang dat gemeenten naast de vergunningverlening erop toezien dat de bestemmingsplannen voorzien in de te houden evenementen.
In het bestemmingsplan dient dan niet alleen het betreffende gebied als evenementterrein te worden bestemd, ook moet daarbij het aantal, soort en duur van de evenementen en het maximaal

toegestane aantal bezoekers per evenement worden geregeld. Dit zijn allemaal aspecten met ruimtelijke relevantie die in het kader van de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd.
ABRS 05-01-2011, BO9802 ; ABRS 16-02-2011, BP4728

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

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

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

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

Informatiebron voor de burgemeester kunnen politie- of strafvorderlijke gegevens zijn. Op grond van artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet politiegegevens kan de politie aan de burgemeester politiegegevens verstrekken voor zover hij deze behoeft in het kader van de handhaving van de openbare orde. En op grond van artikel 39f, eerste lid, onder b en d, en tweede lid, onder a, 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.

Slecht levensgedrag
De burgemeester weigert de vergunning als de levensgedragtoets 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 Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere

omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.

ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; 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.

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

Jurisprudentie
Het in het vooruitzicht stellen van een beloning in de vorm van prijzen e.d. maakt de activiteit tot een wedstrijd. Rb Maastricht 15-02-1977, VR 1977, 91.
Een limitatieve omschrijving van het begrip “evenement” kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven. ARRS 12-08-1985, Gst. 1986, 6805, 4.
Het door geblinddoekte personen proberen om in aanwezigheid van publiek met een sabel de hals van een van tevoren gedode gans af te slaan (zgn. gansslaan) is een vertoning in de zin van artikel 39, lid 1 APV Eijsden. Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de openbare orde. Bij de afweging van belangen met betrekking tot de vergunningverlening moet derhalve in ieder geval het belang van de openbare orde worden betrokken. In casu gegronde reden voor vrees voor verstoring van de openbare orde, in aanmerking genomen de emoties rond het evenement en de escalatie daarvan. ABRS 26-08-1987, AB 1988, 263.
Het weigeren van een vergunning ten behoeve van het houden van evangelisatie activiteiten op het Museumplein in Ede is toegestaan wegens verstoring van de openbare orde en veiligheid. Vz.ARRS 06-08-1991, AB 1992, 53 m.nt. PJB, AA 1992, 10 m.nt. P.W.C. Akkermans, JG 92.0003 m.nt. L.J.J. Rogier.
Braderie is geen jaarmarkt of gewone markt. Vz. ARRS 27-05-1992, JG 93.0002.
Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. Schending van de zondagsrust? Pres. Rb Utrecht 06-06-1995, JG 95.0316 m.nt. A.B. Engberts, KG 1995, 292.
Vergunning voor houden van festivals. Ruime uitleg begrip “openbare orde”. Pres. Rb Groningen 11-08-1995, Gst. 1996, 7030, 3 m.nt HH.

Het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning aan de burgemeester is niet in strijd met artikel 162 van de Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 Gemeentewet. Een stelsel waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan. “Koninginnenacht Den Haag” ABRS 11-03-1999, H01.98.1109, JG 99.0129 m.nt. M. Geertsema.
Gebruik perceel voor evenementen, o.a. schuurfeesten in strijd met de bestemming. Dat evenementen elk slechts een of een enkele maal per jaar worden georganiseerd, doet daar niet aan af. Slechts in bijzondere omstandigheden afzien van handhavend optreden (op verzoek van belanghebbende). ABRS 02-04-1999, Gst. 1999, 7103, 4 m.nt. P.J.H.
Ingevolge artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester - en niet het college - bevoegd om geluidsvoorschriften op te nemen in de evenementenvergunning. ABRS 13-12-1999, JG 00.0055 m.nt. M. Geertsema, Gst. 2000, 7116, 3 m.nt. HH.
Kooigevecht is niet een sportwedstrijd maar een evenement. Weigering vergunning op grond van veiligheid van personen en de goede zeden. Pres. Rb ‘s Hertogenbosch 14-02-1997, KG 1997, 106. In hoger beroep: Het is primair aan de burgemeester om invulling te geven aan het begrip zedelijkheid als bedoeld in de APV. Weigering op grond van zedelijkheid is toegestaan. Geen sprake van gevaar voor veiligheid van personen. ABRS 25-08-2000, AB 2001, 337, JG 00.0205 m.nt. G.H.M. van der Horst, Gst. 2000, 7131, 3 m.nt. HH, JB 2000, 273.
Met het oog op de bescherming van het belang van de openbare orde en veiligheid kan de evenementenvergunning worden ingetrokken, omdat de organisatie van het evenement onjuiste dan wel onvoldoende gegevens heeft verstrekt ter verkrijging van de vergunning en omdat het evenement niet zal worden georganiseerd volgens oorspronkelijke plannen. Rb. Groningen 21-01-2001, LJN AB1828.
Organisatie van circus op plein met parkeerbestemming. er doen zich geen weigeringsgronden voor op grond van artikel 2.1.5.1 (oud) en 2.2.2 (oud)APV. Ook strijdigheid met het bestemmingsplan biedt geen grondslag voor weigering vergunning. Pres. Rb Leeuwarden 06-09-2001, LJN AD3917.
Vechtsportevenement is een evenement in de zin van de APV en vormt niet zonder meer een inbreuk op de openbare orde en zedelijkheid. Rb Amsterdam 13-3-2003, LJN AF6101.
Aanvraag om evenementenvergunning moet worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de weigeringsgronden van de APV-bepaling. Andersoortige belangen kunnen geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren, ABRS 29-04-2003, LJN AF8028.
Intrekken van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding, Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen met betrekking tot MKZ-besmetting. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende. ABRS 11-6-2003, LJN AF9809.
Voor wat betreft het opnemen van voorschriften in de evenementenvergunning met betrekking tot professionele beveiligingsbeambten, oordeelde de Afdeling dat de burgemeester van Tubbergen voldoende had gemotiveerd waarom hij professionele begeleiding van het Pinksterfeest nodig achtte. ABRS 07-04-2004, LJN AO7140.
De burgemeester kon nadere voorschriften aan de door hem alsnog verleende vergunning verbinden. ABRS 28-04-2004, LJN AO8495.
Burgemeester heeft terecht evenementenvergunning voor meerdaags festival geweigerd wegens ontbreken van politiecapaciteit voor een extra dag. Hij heeft in dit kader grote beleidsvrijheid. Rb Haarlem 06-05-2004, LJN AO9076.
Het gebruik van de grond voor het houden van het schuttersfeest houdt strijdigheid met het bestemmingsplan in die niet is toegestaan, althans niet zonder een passende planologische vrijstelling. Het feest heeft naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie. ABRS 13-04-2005, LJN AT3708, Gst. 2005, 7229, m.nt. Teunissen. (Schuttersfeest Diepenheim, Hof van Twente). Zie ook: Rb. Leeuwarden 27-07-2005, LJN AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland).
Aanwezigheid van hoger aantal bezoekers dan 25.000 bij evenement zal leiden tot concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situatie. Burgemeester was derhalve bevoegd verbod uit te vaardigen. ABRS 04-05-2005, LJN AT5100.
De burgemeester heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het dat het feest vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het soort publiek dat er komt, en de sluitingstijd - drie uur na de toegestane sluitingstijd - niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting behoort. Daarbij is in aanmerking genomen dat het feest niet door de exploitanten van de inrichting, maar door een derde is georganiseerd en de exploitanten er geen blijk van hebben gegeven dat zij op de hoogte waren van

hetgeen precies zou plaatsvinden in hun inrichting. Voorts is daarbij in aanmerking genomen dat volgens de burgemeester de ervaring heeft geleerd dat dit soort houseparty's vaak gepaard gaat met grootschalig drugsgebruik, met alle risico's van dien, en dat extra politie-inzet nodig is om de openbare orde te handhaven, terwijl dit niet het geval is bij een reguliere avond in "The Royce". Onder deze omstandigheden heeft de burgemeester zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat "Ghosthouse" een evenement in de zin van artikel 2.2.1 (oud) van de APV is, waarvoor ingevolge artikel 2.2.2 (oud), eerste lid, van de APV een vergunning nodig is.
Er zijn voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat het gevaar bestond dat het feest "Ghosthouse" zou worden gehouden zonder de daarvoor benodigde vergunning en dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid overtreding van artikel 2.2.2 (oud), eerste lid, van de APV zou plaatsvinden. De burgemeester was dan ook bevoegd de last onder dwangsom op te leggen
Gelet op de omstandigheden van dit geval, waaronder het korte tijdsbestek waarbinnen de burgemeester moest handelen aangezien tevoren met het gemeentebestuur geen enkel overleg was gevoerd en de burgemeester pas op de dag waarop het feest was gepland vernam dat het in "The Royce" zou worden gehouden, alsmede de ervaring dat een feest als dit een grote inzet van de politie vergt, welke inzet binnen het korte tijdsbestek moeilijk zo niet onmogelijk te realiseren was, heeft de burgemeester in redelijkheid kunnen oordelen dat het opleggen van de last onder dwangsom hier aangewezen was. ABRS 11-01-2006, LJN AU9388.

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

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

ABRvS 11-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle). Op objectieve gronden valt niet vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement 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.

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 Zondagsheiliging en een omwonende hebben de voorzieningenrechter gevraagd die vergunning en ontheffingen te schorsen, zodat het evenement niet doorgaat. De voorzieningenrechter heeft die verzoeken afgewezen. Het is acceptabel als de zondagsrust een paar zondagen per jaar wordt verstoord. Dit evenement vindt maar eenmaal per jaar plaats en er is tot nu toe voor 2018 door de burgemeester ook maar één ontheffing verleend voor verstoring van de zondagsrust.

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

Artikel 2:25a Aanvraag vergunning

Elk evenement wordt op basis van de regionale risicoscan ingedeeld in een categorie volgens de brede risicobenadering zoals opgenomen in de regionale werkwijze omtrent evenementen, met gerichte aandacht voor het aspect veiligheid. In 2016 is namelijk al besloten om te handelen conform het 'Regionaal integraal beleid veiligheid en gezondheid bij evenementen' van de Veiligheidsregio. Dit is nu vastgelegd in artikel 2:25a, eerste lid.

In het tweede lid zijn aanvraagtermijnen opgenomen die gerelateerd zijn aan de categorie, waarin het evenement is ingedeeld op basis van de regionale risicoscan. De termijnen geven ruimte voor een gedegen belangafweging bij het behandelen van de aanvraag om een vergunning, waarvoor informatie of een beoordeling benodigd is van externe partijen. Ook kan worden gedacht aan de tijd die nodig is voor het opstellen van een verkeersplan ten behoeve van de bij het evenement betrokken verkeersveiligheid. Door ruimere termijnen te hanteren voor het indienen van dergelijke aanvragen, worden organisatoren in de gelegenheid gesteld om de juiste voorbereidingen te treffen voor een goed georganiseerd en veilig evenement voor bezoekers en omgeving.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

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

Op grond van het tweede lid is het verboden om bij een evenement zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde. Te denken valt hierbij aan zogenoemde *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG). Het kan bijvoorbeeld gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduiding op motoren. Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6:1. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een anti-samenloopbepaling (derde lid).

Het Openbaar Ministerie heeft bij de rechter civiele verboden gevraagd en gekregen tegen enkele motorclubs. Een groot aantal leden is gedurende een reeks van jaren betrokken bij tal van verboden en grotendeels ook ernstig verwijtbare criminele gedragingen. Deze veelvuldige en voortdurende

inbreuken op de openbare orde ontwrichten de samenleving of kunnen deze ontwrichten. Ze vormen een wezenlijke aantasting van de veiligheid van de samenleving en de vrijheid van burgers om naar eigen inzicht deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Door de frequentie van de (criminele) gedragingen van een groot aantal leden van deze organisaties, en als gevolg van de intimidatie die van het optreden door leden van een duidelijk herkenbare groep als deze uitgaat, is sprake van uitstraling van deze gedragingen naar een wijdere kring van niet-betrokken burgers.
Het is vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid niet acceptabel dat in de publieke ruimte nog uiterlijk vertoon plaatsvindt dat verband houdt met dergelijke verboden en ontbonden organisaties, gelet op de intimidatie die daarvan uitgaat of uit kan gaan.
Deelneming aan de voortzetting van dergelijke organisaties, waaronder uiterlijk vertoon kan worden begrepen, is strafbaar gesteld in artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling geldt echter pas op het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk (definitief) is geworden. Zolang de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie nog openstaan en niet zijn afgewikkeld, kan tegen dergelijk uiterlijk vertoon dus niet op grond van het Wetboek van Strafrecht handhavend worden opgetreden. Dit ondanks het feit dat een civielrechtelijk verbod al wel in werking kan zijn getreden middels uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de uitspraak.
Om toch te kunnen optreden tegen de aanwezigheid van dit uiterlijk vertoon in de publieke ruimte, vanwege de impact die dat heeft op de openbare orde, is een verbodsbepaling opgenomen in de APV. Door strafbaarstelling in de APV kan daartegen handhavend worden opgetreden. Vanuit een oogpunt van openbare orde is het wenselijk om niet te wachten met het weren van zichtbare aanwezigheid van verboden/ontbonden organisaties uit de publieke ruime tot een onherroepelijk vonnis voorhanden is.

Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen

Algemeen
Exploitatie horeca-inrichtingen
Deregulering
In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is bij de vaststelling van APV 2009 bekeken of het horecaexploitatievergunningenstelsel 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. In de praktijk in Nederweert is tot op heden niet gebleken van een direct nut en noodzaak tot onverkorte handhaving daarvan, naast de vrijwel altijd geldende vergunningplicht op grond van de Drank- en Horecawet (DHW) en een planologische regulering. De regeling is eerder door een afzonderlijk besluit van de burgemeester buiten toepassing verklaard op grond van artikel 2.3.1.3. (oud).
Er is niettemin gekozen voor handhaving van de regeling/vergunningplicht voor een beperkte categorie openbare inrichtingen, namelijk die niet onder de DHW vallen. Hierdoor wordt gegarandeerd dat specifiek voor deze categorie preventief getoetst kan worden aan gronden ontleend aan de openbare orde,veiligheid, gezondheid en de bescherming van het milieu. Door de vergunningplicht wordt het tevens mogelijk om (exploitanten van) deze categorie openbare inrichtingen op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) te laten screenen. Hierbij moet gedacht worden aan onder meer ‘coffeeshops’. Die screeningsmogelijkheid bestaat overigens al voor openbare inrichtingen (‘natte’ horeca) die wel onder de DHW vallen. Het onderstaande is bij de gemaakte keuze verder nog van belang.

Europese Dienstenrichtlijn (DR) en Dienstenwet (Dw)
De DR en Dw zijn is van toepassing op de horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De DR eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel is. In bijna alle gevallen gaat het bij horeca om *vestiging* van een openbare inrichting waarvoor artikel 9 van de richtlijn de bovenstaande criteria geeft. Onder ‘noodzakelijkheid’ wordt in artikel 9 verstaan een dwingende reden van algemeen belang. Dit begrip omvat onder meer de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; Zie verder overweging 40 van de richtlijn. Het gaat hier om de zogenaamde ‘rules of reason’. Mocht het in een enkel geval niet gaan om een vestiging, maar om een horecaondernemer die de grens overschrijdt om zijn diensten te verrichten, dan is niet artikel 9, maar artikel 16 DR van toepassing dat uitsluitend de criteria openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu als grondslag voor een vergunningstelsel kent. Zie verder de toelichting bij de artikelen 1:2, 1:4 en1:8.

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

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

Motieven Drank- en Horecawet en APV
De regelingen van de Drank- en Horecawet (DHW) en de APV hebben ieder hun eigen bestaansrecht vanwege de verschillende motieven die eraan ten grondslag liggen. Het motief van het horecaexploitatievergunningstelsel is het beschermen van de openbare orde c.a. en in verband hiermee voorkomen dat er ‘free riders’-horecabedrijven/exploitanten zijn die niet op deze en integriteitsaspecten getoetst kunnen worden. Dit kan immers niet bereikt worden met behulp van de DHW. Aan de DHW liggen immers primair sociaal-hygiënische en sociaal-economische motieven ten grondslag. Van een dringende noodzaak voor een vergunningplicht voor *alle* horecabedrijven, dus ook die onder de DHW vallen is, naast een regulering in het bestemmingsplan, op grond van de APV motieven in Nederweert niet gebleken.

Bestemmingsplan
Een regeling via het bestemmingsplan is een adequate aanvullende, tevens imperatieve, toetsingsgrond en weigeringsgrond voor niet onder de DHW vallende horecabedrijven. Dit omdat over de wel/niet wenselijke vormen van ‘horeca’ en eventueel (gedifferentieerd) maximumstelsel beleidsmatig uitspraken (kunnen) worden gedaan in een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan ordent echter de ruimte en is niet bedoeld voor het handhaven van de openbare orde. Er mogen alleen ‘ruimtelijk relevante factoren’ worden meegewogen. Op grond van het Besluit ruimtelijke ordening 2008 kan een bestemmingsplan in beginsel regels bevatten voor horecabranchering: dat zou eventueel ook algehele uitsluiting van bepaalde planologisch ongewenste vormen van ‘horeca’ kunnen betekenen (artikel 3.1.2.lid 2 Bro). De burgemeester kan op grond van de regelgeving in de Wro of bestemmingsplan echter niet overgaan tot tijdelijke of algehele sluiting van de horecaonderneming in geval van (gevaar voor) verstoring van de openbare orde.

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

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

Dat roept de vraag naar de verhouding met de Opiumwet op. De Opiumwet verbiedt immers de handel in drugs. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening op grond van de APV daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat overigens onverlet dat ten aanzien van coffeeshops - vanwege de effecten die met name deze inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde - wel degelijk een specifiek beleid kan worden vastgesteld. Meer informatie hierover is te vinden in de publicatie 'De Wet 'Damocles', bestuursdwangbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet' van het Steun- en informatiepunt drugs en veiligheid (VNG-uitgeverij, Den Haag 1999). Hierin wordt voorzien door artikel 2:28 lid 9, op grond waarvan het college voor ‘natte’ en ‘droge’ horeca nader specifiek toelatingsbeleid kan bepalen die bij de besluitvorming omtrent een vergunning mede wordt gehanteerd.

Zijn afhaalzaken openbare inrichtingen?
Zaken waar etenwaren worden verkocht of bereid die direct voor consumptie geschikt zijn maar waarin het niet mogelijk is om die etenswaren ter plekke te consumeren, vallen niet onder de definitie van “openbare inrichting” in artikel 2:27, eerste lid. Het gaat dus om bijvoorbeeld traiteurs, pizzabakkers, sushi- of shoarmazaken die louter maaltijden op bestelling thuis afleveren of waar de maaltijden kunnen worden afgehaald. Dergelijke bedrijven vallen onder de Winkeltijdenwet en Winkeltijdenverordening. Voor deze zaken is dus geen horeca-exploitatievergunning nodig.

Bibob-toets
Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteitstoets mogelijk op grond van artikel 27, tweede lid, DHW jo. artikel 3, Wet Bibob. De DHW geldt, zoals hierboven vermeld, niet voor bedrijven waar geen alcohol wordt geschonken waaronder coffeeshops. Op grond van de vergunningplicht op grond van de APV is het voor gemeenten mogelijk om ook voor leidinggevenden van deze bedrijven een verklaring omtrent het gedrag te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. Dit is van belang omdat de horeca-exploitatievergunning een persoonsgebonden is. Wie de leidinggevende is, is een belang van openbare orde. Immers deze leidinggevende dient ervoor te zorgen dat overlast wordt voorkomen. Artikel 4, van het Besluit Bibob bepaalt, op grond van artikel 7 lid 2 Wet Bibob, in overeenstemming met de APV dat als ‘inrichtingen’, waarvoor de Wet Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: ‘inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt’. Dit zijn dus horecabedrijven zoals gedefinieerd in artikel 2:27 APV. Dit betekent dat voor horecabedrijven in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV-vergunningplicht is hier geen wettelijke grondslag voor. De DR verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek.

Onbepaaldheid van de duur
Op grond van artikel 1:7 gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de horeca-exploitatievergunning. Indien er een tijdsduur aan zou worden verbonden dan mag dit slechts op gronden ontleend aan dwingende redenen van algemeen belang. Hier is – hoewel in beginsel toepasbaar - vooralsnog niet voor gekozen. Zie ook onder de toelichting bij artikel 1:7.

Overige wet- en regelgeving
Op horecabedrijven zijn of kunnen naast de regels van de DHW nog vele andere regels van toepassing. Onder andere de Wet milieubeheer, Wro (zie hiervoor) en Gebruiksbesluit (vergunning-/meldingsplicht voor gebruikssituaties, afhankelijk van soort, omvang en aantal gelijktijdig aanwezige personen).

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

Geluidsnormen
Het Activiteitenbesluit geeft standaard geluidsnormen voor zowel bestaande als nieuwe horecainrichtingen. Bovendien kan de gemeente technische voorschriften stellen aan een inrichting om aan de geldende geluidsnorm te voldoen. Daarnaast kan de gemeente afwijkende geluidsnormen voorschrijven voor de gehele activiteit of voor specifieke activiteiten, anders dan feestjes. Hierbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld aan de duur van de activiteit. In paragraaf 6.5 van het Activiteitenbesluit zijn overgangsbepalingen opgenomen.
Stemgeluid van een terras (er zijn uitzonderingen!) en onversterkte muziek zijn vrijgesteld van de geluidsnormen. Voor onversterkte muziek geldt dat de gemeente bij verordening afwijkende regels kan stellen. Hierover kort meer de toelichting bij het (vervallen) artikel 4:5.
Voor horecaconcentratiegebieden blijft dezelfde mogelijkheid als gold onder het oude Besluit geldig, namelijk dat er meer geluid mag worden geproduceerd.

Jurisprudentie APV (‘vergunningstelsel’ c.a.)

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

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

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

Intrekken gedoogverklaring brengt niet-ontvankelijk verklaring met zich mee, zolang niet feitelijk handhavend is opgetreden. LJN-nr. AO6089, JG 04.0079 m. nt. A.L. Esveld.

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

Exploitant horeca-inrichting verantwoordelijk voor handelingen in zijn inrichting met betrekking tot handel in softdrugs. Inrichting gesloten. LJN-nr. AI0787, JG 03.0168 m. nt. T. van der Reijt.
Sluiting woning op grond van art. 174a Gemeentewet om andere reden dan drugsoverlast toegestaan. LJN-nr. AF5325, JG. 03.0126, m. nt. T. van der Reijt.

Verspreiding via internet van cannabismenulijsten is volgens de Opiumwet openbaarmaking . LJN-nr. AO6423, JG 04.0130 m. nt. A.L. Esveld.

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

Een hennepkwekerij van 89 planten in een woning leidt niet tot ontbinding van het huurcontract. LJN-nrs. AQ9905 en AQ9850, JG 04.0131, m. nt. A.L. Esveld.

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

Het onderverhuren van een kamer in een woning t.b.v. een hennepkwekerij leidt tot ontbinding huurcontract. Gerechtshof ’s-Hertogenbosch, rolnr. C0201144/HE, JG 04.0151, m. nt. A.L. Esveld.

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

Ook een gedoogbeschikking i.p.v. een gedoogverklaring is geen besluit in de zin van de Awb. LJN-nr. AR2178, JG 04.0162 m.nt. A.L. Esveld.

Aan het ongegrond verklaren van een bezwaar tegen het schrappen van de lijst met gedoogde coffeeshop komt een gemeente niet toe, de bezwaarmaker is immers volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State niet-ontvankelijk. LJN-nr. AR7067, JG 05.0034 m.nt. A.L. Esveld.

Een APV vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf is persoonsgebonden. Dat tevens een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop is verstrekt doet hier niet aan af. Na overlijden vervalt de vergunning en gedoogverklaring. LJN-nr. AS5523, JG 05.0050 m.nt. A.L. Esveld.

Artikel 2:27 Begripsbepalingen
In plaats van de term “horecabedrijf” wordt nu de term “openbare inrichting” gebruikt. In de DHW wordt namelijk met ‘horecabedrijf’ alleen gedoeld op bedrijven waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor gebruik ter plaatse, de zogenaamde “natte horeca”. De bepalingen in deze afdeling van de APV betreffen juist óók de bedrijven waar geen alcoholhoudende drank wordt verstrekt, de zogenaamde “droge horeca”: tearooms, lunchrooms en dergelijke, maar ook coffeeshops.

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

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

Gelet op de genoemde gevaren en risico’s voor de omgeving van een dergelijke inrichting, die direct ingrijpen in de openbare orde en veiligheid, vallen dit soort inrichtingen altijd onder het vergunningstelsel.*Jurisprudentie*
Een café is geen discotheek! LJN-nr. AO9751, JG 04.0133 m.nt. A.L. Esveld.

Artikel 2:28 Exploitatievergunning openbare inrichting
Eerste lid en algemeen
Artikel 174 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voorzover deze betrekking hebben op het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen. Deze vergunning wordt daarom door de burgemeester verleend.

In de algemene toelichting op afdeling 8 ‘Toezicht op openbare inrichtingen zijn overwegingen gegeven voor de gekozen vergunningplicht voor horecabedrijven en voor welke specifieke (beperkte) categorie. Daarnaast is een toetsing aan enkele onderdelen van de DR/Dw opgenomen en is de vergunning voor (vooralsnog) onbepaalde tijd aan de orde gesteld. Daar wordt hier naar verwezen.

Vergunningvoorschriften
Krachtens artikel 1:4 APV kunnen voorschriften worden verbonden aan de exploitatievergunning. Voorwaarden moeten eveneens vallen onder randvoorwaarden van artikelen 10 DR jo.2 e.v. Dw. Zie daarvoor onder artikel 1:4.

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

Derde lid
De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden de verplichting opgenomen voor de vergunningaanvrager om een recente verklaring omtrent gedrag (VOG) over te leggen. Een VOG wordt aangevraagd bij de gemeente waar men staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Het Centraal Orgaan VOG geeft de verklaring namens de Minister van Justitie af. In het kader van de Wet Bibob, is het evenzeer gewenst deze verplichting op te nemen. Indien toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheden van de Wet Bibob, zal de gemeente eerst zelf al het mogelijke moeten doen om de integriteit en achtergrond van de vergunningaanvrager te onderzoeken. Een belangrijk hulpmiddel kan daarbij de verklaring omtrent het gedrag zijn.

Vierde en vijfde lid
Omdat de weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 1:8 voor de horeca ruim zijn geformuleerd (de volksgezondheid is hier niet aan de orde), is bepaald dat het hier om de openbare orde, veiligheid en om het woon- en leefklimaat gaat. 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.

Woon- en leefsituatie in de omgeving
De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen, of de exploitatie van een bedrijf 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 vijfde lid.

Maximumstelsel
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald, dat het in het belang van de openbare orde kan zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Het aantal te verlenen vergunningen kan worden beperkt tot een van tevoren vastgesteld maximum als door een veelheid van horecabedrijven in de straat of de wijk de openbare orde of het woon- en leefmilieu in gevaar wordt gebracht. Wel dient te worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat van zo'n gevaar in concreto daadwerkelijk sprake is.

De DR/Dw komen wat dit betreft overeen met de bestaande lijn in de Nederlandse rechtspraak: een maximumstelsel mag. Wel geldt op grond van de artikelen 9 en 10 DR dat er een transparante en non-discriminatoire op objectieve gronden gebaseerde verdeling/toekenning van vergunningen moet zijn. Ook is vooraf openbaar maken daarvan verplicht (overigens ook al op basis van de Awb).

Het beleid kan worden neergelegd in een horecanota of een vergelijkbaar beleidsstuk, waarin gemotiveerd het maximumaantal te verlenen vergunningen is vermeld of horecaconcentratie of horecastiltegebieden zijn aangewezen. Uiteraard zal dat beleid moeten overeenstemmen met het voor het gebied van kracht of in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. Een maximumstelsel, al dan niet naar specifieke horecabranches, kan ook in het bestemmingsplan zelf worden neergelegd.

In het algemeen mag de burgemeester afwijzend beslissen op een aanvraag om een vergunning, als daarmee het maximum wordt overschreden. Daarbij zal de burgemeester steeds moeten nagaan, of bijzondere omstandigheden nopen tot het maken van een uitzondering op het beleid: iedere vergunningaanvraag moet immers zelfstandig en met inachtneming van de betrokken belangen worden beoordeeld.

Zesde en zevende lid
In het algemene deel van de toelichting op dit Hoofdstuk is al gemotiveerd voor welke categorie openbare inrichtingen de vergunningplicht geldt en waarom: enkel voor niet onder de ~~DHW~~ Alcoholwet vallende openbare inrichtingen. Dit is in het zesde lid geregeld. Daarnaast is voor een aantal categorieën van kleinschalige horecagelegenheden, waar de openbare orde c.a. evident niet in het geding is, is geen vergunning nodig. Te denken valt aan tearooms, een ontbijthoekje bij de bakker, ijssalons etc. Vooralsnog is gekozen om winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, uit te sluiten. Indien gewenst kan het toepassingsgebied worden beperkt door eisen te stellen aan de (maximale) omvang van de ruimte. Daar is van af gezien gelet voorkomende situaties in Nederweert. Voor het horecagedeelte geldt dezelfde sluitingstijd als voor de winkel om te voorkomen dat de horeca-activiteiten na sluitingstijd worden voortgezet.

Achtste lid
Hier zijn categorieën van bedrijven opgenomen waarvoor de vergunningplicht eveneens niet geldt. Voor de opgenomen categorieën is lokaal geen overlast te verwachten, zodat er geen noodzaak tot regulering bestaat. Indien alcoholische dranken worden geschonken, moet wel een vergunning op grond van de ~~DHW~~ Alcoholwet worden aangevraagd.

Negende lid
Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting die voor het stellen van nadere beleidsregels hiervoor in het algemene deel onder ‘natte en droge horeca’ en bij het vierde en vijfde lid is opgenomen. Ook kunnen specifieke criteria bepaald worden zoals situering-/afstandseisen ten opzichte van bepaalde gevoelige functies, zoals scholen, woongebieden e.d. en eventuele verkeersveiligheidsaspecten.

Tiende en elfde lid
In verband met mogelijke omgevingsfactoren en belangen van derden is gekozen voor een ‘openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3:4 Awb’ (tiende lid). Algemeen wordt (ook) in de APV uit dereguleringsoogpunt terughoudendheid betracht met het toepassen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Er kunnen hier echter gerechtvaardigde belangen van derden spelen bij een te nemen beslissing, waarvan het goed is die vooraf te kennen. Het gelijktijdig toepassen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 Awb en paragraaf 4.1.3.3. Awb (beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen/verlengen, ook wel; ‘lex silencio positivo’ – Lsp-genaamd) is in strijd met elkaar. De uov kent namelijk in het voortraject nadrukkelijk een derde-belanghebbenden element waarbij zienswijzen tegen een voorgenomen besluit kunnen worden ingediend. Lsp daarentegen moet bij besluiten/beschikkingen op grond van lokale algemeen verbindende voorschriften, zoals de APV, vanaf 1-1-2012 in beginsel worden toegepast, tenzij er ‘dwingende redenen van algemeen belang, waaronder belangen van derden’, actueel kunnen zijn. Voor regelingen waarop de Dienstenrichtlijn/Dienstenwet van toepassing zijn gold die verplichting al sedert 1-1-2010. Hierop was in de APV 2009 al geanticipeerd in de huidige regeling, voor onder meer de ‘exploitatievergunning’.

Nu bij toepassing van de uov in de fase van ontwerp-besluit al belangen van derden (kunnen worden gewogen is het ‘derden-belang’ van de Lsp niet langer doorslaggevend om het te moeten toepassen. Resteert dus nog of er ‘dwingende redenen’ bestaan om Lsp niet van toepassing te verklaren. Dwingende redenen zijn gelegen in onder meer openbare orde, openbare veiligheid, gezondheid en bescherming van het milieu. Het is uit oogpunt van in elk geval de openbare orde en bescherming van het milieu (omgevingsfactoren) ongewenst dat Lsp van toepassing is bij een aanvraag om een exploitatievergunning, zodat die daarvan behoort te worden uitgezonderd.
De eerdere keuze voor een uov-procedure is gehandhaafd, met dien verstande dat de aanvankelijk ingeperkte termijn voor de ter visie legging van het ontwerp-besluit (2 weken) is geschrapt. Hierdoor herleeft de wettelijke termijn van 6 weken in de Awb. Inperking van deze termijn, staat op gespannen voet met de Awb. De exploitatievergunning zal in de praktijk nauwelijks worden toegepast, zodoende is er ook geen inhoudelijk bezwaar om de Awb-termijn aan te houden.

Twaalfde lid
Hier is een algemene (repressieve) terugvalbepaling opgenomen op grond waarvan de burgemeester in de gegeven omstandigheden alle openbare inrichtingen kan aanspreken. Let wel, dit exploitatieverbod geldt voor alle openbare inrichtingen of ze nu wel of niet onder de APV-regeling vallen. Dus zowel die welke vergunningplichtig zijn, of zijn uitgezonderd van de vergunningplicht of onder de DHW vallen. Deze bepaling kan als basis voor noodzakelijk en direct nader ingrijpen dienen (bestuursdwang/dwangsom op grond van de Awb/Gemeentewet).Tevens kan die voor de burgemeester indirect van belang zijn voor de eventuele toepassing van zijn (rechtstreekse) bevoegdheden op grond van de artikelen 172 en 174 Gemeentewet (handhaving openbare orde en toezicht op voor publiek openstaande gebouwen en erven).

Opheffing vergunningplicht binnen hele of gedeelte gemeente volgens artikel 2.3.1.3 (oud)
Dit artikel is komen te vervallen, omdat nu in artikel 2:28 de uitzonderingen op de vergunningsplicht zijn opgenomen.

Jurisprudentie (vergunningstelsel c.a.)
Strijd met het bestemmingsplan is als weigeringsgrond aanvaardbaar. ABRS 24 03 1997, AB 1997, 201 m.nt. FM, Gst. 1997, 7058, 4 m.nt. HH, JG 97.0165 m.nt. E.M.H. Franssen.

Aannemelijk is dat de aantasting van de woon en leefsituatie wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van het totale aantal inrichtingen. ARRS 22-05-1987, AB 1988, 240; ARRS 08 01 1988, AB 1988, 417; ABRS 24 01 1995, Gst. 1995, 7011, 3, JG 95.0200.

Aannemelijk is dat woon- en leefklimaat nadelig wordt beïnvloed door de uitbreiding van een horecainrichting waardoor de bezoekerscapaciteit wordt vergroot. ABRS 20-05-1997, R03.93.1560, JU 982016 (VNG-databank).

Weigering van vergunning voor coffeeshop die niet voldoet aan de in het beleid gestelde afstandsnorm van 200 (respectievelijk 250) meter van scholen of jongerencentra is terecht. Vz.ABRS

10-06-1997, H01.97.0530, JU 981013 (VNG-databank) en Vz.ABRS 20-02-1998, H01.97.1514, JU 981015 (VNG-databank).

Voorschrift in terrasvergunning, waarbij op dagen dat er evenementen zijn aan het gebruik van de weg voor dat doel prioriteit wordt gegeven, dient doelmatig gebruik en beheer van de weg. ABRS 17 06 1997, JG 98.0027 98.0027, Gst. 1998, 7067, 2 met noot van HH.

Een terras is een bij een voor het publiek openstaand gebouw behorend erf in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ingevolge het derde lid van dit artikel is de burgemeester belast met de uitvoering van de verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dat toezicht. De burgemeester – en niet het college – is dus bevoegd om terrasvergunningen te verlenen. ABRS 05-06-2002, JG 02.0128 m.nt. M. Geertsema. In dezelfde zin: ABRS 13-11-2002 (Nijmegen), nr. 200202419, LJN-nr. AF0269.

De burgemeester heeft terecht vergunning verleend voor de exploitatie van een terras van bepaalde afmetingen en aan deze vergunning in verband met het belang van de verkeersveiligheid een voorwaarde inzake wijze van bediening verbonden. LJN-nr. AF0274, JG 03.0023 m.nt. A.L. Esveld.

Het college is niet bevoegd tot het nemen van besluiten op aanvragen om terrasvergunningen. LJNnr. AF0261, JG 03.0022 m.nt. A.L. Esveld.

Internetdiensten trekken een zelfstandige stroom bezoekers; internetcafé komt niet in aanmerking voor vergunning op grond van de DHW. JG 04.0193, m. nt. A.L. Esveld, LJN-nr. A08501. Gst. 2004, 188 m.nt. J.L.A. Kessen.

De vrees voor het niet naleven van vergunningsvoorschriften is geen reden om een vergunning te weigeren. ABRS 24-11-2004, LJN-nr. AR6286, JG 05.0047 m.nt. A.L. Esveld.

Weigering van een vergunning voor een horeca-inrichting op grond van het feit dat het bestemmingsplan een seksinrichting niet toestaat? ABRS 03-11-2004, LJN-nr. AR5047, JG 05.0006, m.nt. A.L. Esveld.

Weigering op grond van gemeentelijk onderzoek als gevolg van de Wet Bibob. Rb Roermond 30-12-2004, JG 05.0035 m.nt. A.L. Esveld.

Aan het jarenlang niet optreden van het college tegen het verboden gebruik kan niet het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat het college niet meer tot handhaving zou overgaan. Het accepteren van verplichte meldingen op grond van de algemeen plaatselijke verordening voor incidentele feesten is daartoe onvoldoende. ABRS 28-10-2004, LJN-nr. AR5063, JG 05.0008 m.nt. A.L. Esveld.

Houseparty in horecagelegenheid behoort vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het publiek dat er komt en de toegestane sluitingstijd niet tot de normale bedrijfsvoering. In aanmerking wordt genomen dat de organisator van het feest een derde. Voorts is in aanmerking genomen dat dit soort feesten vaak gepaard gaat met grootschalig drugsgebruik en dat extra politie-inzet nodig is om de openbare orde te handhaven. Het is een evenement in de zin van art. 2.2.2, van de APV.

Het preventief opleggen van een dwangsom is geoorloofd. ABRS 11-01-2006, LJN-nr. AU9388. Onder verwijzing naar AB 2003, 302 overweegt de Afdeling dat slechts het belang van de aanvrager rechtstreeks betrokken is bij een besluit tot weigering van de horeca-exploitatievergunning. De eigenaar van het betreffende pand en de exploitant van de in dat pand geplaatste speelautomaten zijn geen belanghebbende. ABRS 07-12-2005, AB Kort 2006, 42.

Artikel 2:29 Sluitingstijden
Eerste lid
Artikel 2:29 voorziet in een sluitingsregeling. Daarin is onderscheid gemaakt tussen de sluitingstijden op werkdagen en de sluitingstijden gedurende het weekeinde en bij bijzondere gelegenheden, zoals de jaarlijkse kermis in de kernen en carnaval.

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

De sluitingsbepalingen betreffen de gedeelten van de inrichting, waarin de eigenlijke horecawerkzaamheden worden uitgeoefend: een op het trottoir gesitueerd terras behoort wel tot de inrichting, de zich boven de inrichting bevindende woning van de exploitant niet. Ook sportkantines, sociëteiten, clublokalen, verenigingsgebouwen e.d. zijn als inrichting aan te merken.

Het besloten karakter van een openbare inrichting kan de veronderstelling wekken dat de in de APV opgenomen sluitingstijden niet van toepassing zijn op die openbare inrichting bedrijf: immers, volgens de jurisprudentie kan een gemeentelijke verordening geen activiteiten betreffen die elk karakter van openbaarheid missen. Dit kan echter niet worden gezegd van activiteiten die een weerslag hebben op een openbaar belang, waarvan ook sprake is bij besloten openbare inrichtingen. De sluitingsuurbepaling ziet niet op activiteiten binnen de openbare inrichting, maar op de (nadelige) invloed die daarvan uitgaat op de omgeving: bijvoorbeeld in de vorm van overlast van komende en gaande bezoekers (het aan en afrijden van auto's, het slaan met portieren, claxonneren, menselijk stemgeluid e.d.).

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

Uitvoering
Het onderscheid tussen regelgeving en uitvoering heeft in het kader van de sluitingsuren van inrichtingen aanleiding gegeven tot veel jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de uitspraak van 2 september 1983, AB 1984, 245 m.nt. JHvdV (Oploo, Sint Anthonis en Ledeacker) stond de vraag centraal of de burgemeester bevoegd was een permanente ontheffing te verlenen van het verbod uit de APV. De Afdeling heeft over de bevoegdheidsafbakening tussen de raad en burgemeester aangegeven dat de gemeenteraad in het APV artikel in het geheel geen grenzen stelt aan de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Noch uit de tekst van het APV artikel, noch anderszins, blijkt dat de ontheffing bijvoorbeeld slechts in bijzondere omstandigheden of in incidentele gevallen door de burgemeester mag worden verleend.

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

Derde lid
Er gelden geen sluitingstijden voor openbare inrichtingen in de nacht van oud- op nieuwjaar. Hierdoor is tegemoet gekomen aan de wens vanuit de praktijk (horecabedrijven en bezoekers) om deze nacht langer geopend te mogen zijn.
De Nederweertse praktijkervaring op het gebied van openbare orde vormt geen aanleiding om sluitingstijden te hanteren op nieuwjaarsdag. Zowel de APV als het Activiteitenbesluit voorzien in een passende regeling voor het produceren van geluid en mitsdien effecten op de omgeving.

Tot 01.00 uur is een hogere geluidsnorm toegestaan. Na dit tijdstip gelden de standaard geluidsnormen voor de dag-, avond- en nachtperiode zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit. Een horecapand dient deugdelijk te zijn geïsoleerd om hieraan te (kunnen) voldoen. Ramen en deuren dienen gesloten te blijven. Indien in de praktijk blijkt dat het loslaten van de sluitingstijden tot ongewenste effecten op de omgeving leidt dan kan dit leiden tot een heroverweging op dit onderdeel.

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

De sluitingsbepalingen van de APV gelden derhalve niet voorzover de op de Wm gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. Wat betekent dit voor de reikwijdte van de APV bepalingen? De Wm beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van alle nadelige gevolgen van het milieu door het in werking zijn van krachtens die wet aangewezen inrichtingen.

De raad kan dus niet aanvullend via de APV gevaar, schade of hinder of andere belangen die onder het begrip ’bescherming van het milieu’ vallen, tegengaan die wordt veroorzaakt door een inrichting die vergunningsplichtig is ingevolge de Wm. Voor de praktijk betekent dit (vrijwel steeds) dat de APV van toepassing blijft, nu via de milieuwetgeving in beginsel geen expliciete sluitingstijden voor een openbare inrichtingen worden geregeld.

Jurisprudentie (t.a.v. vergunningplichtige bedrijven)
Een in naam besloten club die wel in hoge mate voor het publiek toegankelijk is, moet voldoen aan de sluitingstijden van de APV. Vz.ARRS, 21 12 1992, Gst. 1993, 6073, 4 m.nt. HH, JG 93.0260.

Beleid op basis waarvan coffeeshops, in tegenstelling tot andere horecabedrijven, vanaf 20.00 uur gesloten moeten zijn is noch in strijd met de Winkeltijdenwet noch anderszins onredelijk. Een coffeeshop is geen winkel. Hij is immers in hoofdzaak ingericht als een bedrijf waar gekochte waren ter plaatse worden genuttigd. Rb Breda, 03-12-1997, JG 98.0025, AB 1998, 76 m.nt. FM.
Sluitingstijden in de APV stellen geen grenzen aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen. ARRS 02-09-1983, AB 1984, 245 m.nt. JHvdV. De ontheffing van de burgemeester mag geen permanent karakter hebben en niet alle in de gemeente aanwezige inrichtingen betreffen. ARRS 19-01-1984, AB 1984, 491 m.nt. JHvdV.
Herhaalde overtreding van sluitingstijd leidt tot onmiddellijke sluiting horecabedrijf. LJN AM5381, JG 04.0102 m.nt. A.L. Esveld.
Terughoudend beleid ten aanzien van nachtvergunningen voor horecabedrijven. ABRS 08-02-1994, JG 94.0252 , Gst. 1994, 6999, 4 m.nt. HH.

Verhouding tussen sluitingstijden zoals vastgesteld door de raad op grond van de verordening en door de burgemeester voor het concrete geval. Vz.ARRS 30-03-1993, JG 94.0094 m.nt. A.B. Engberts. De ontheffing van de burgemeester mag geen permanent karakter hebben en niet alle in de gemeente aanwezige inrichtingen betreffen. ARRS 19-01-1984, AB 1984, 491 m.nt. JHvdV.

De in exploitatievergunningen voor een (niet-alcoholverstrekkend) horecabedrijf opgenomen mededeling omtrent de openingstijden van het horecabedrijf is geen besluit in de zin van art. 1:3, lid 1, van de Awb. Openingstijden vloeien namelijk rechtstreeks voort uit de APV. LJN-nr. AE8980, JG 03.0024 m.nt. A.L. Esveld.

De burgemeester stelde terecht eisen aan garderobefunctie café bij ontheffing sluitingstijd. LJN-nr. AF2496, JG 03.0063 m.nt. A.L. Esveld.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijden; tijdelijke sluiting
Eerste lid
Artikel 174 van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de bevoegdheid om een of meer horecabedrijven tijdelijk afwijkende sluitingsuren op te leggen of tijdelijk te sluiten. Aanleiding voor tijdelijke afwijking of sluiting moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, of in bijzondere omstandigheden (zoals, al dan niet lokale, feestdagen). Het betreft een algemene bevoegdheid die zich niet alleen kan uitstrekken tot een maar ook tot meer of zelfs tot alle in

de gemeente aanwezige horecabedrijven. Wel beperkt de bevoegdheid zich tot het tijdelijk vaststellen van afwijkende sluitingstijden of tot tijdelijke sluiting.

Tweede lid
Hoewel de wetgever er bij de invoering van de Wet "Damocles" (artikel 13b van de Opiumwet dat op 21 april 1999 in werking is getreden) vanuit is gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of exploitatieverordeningen) hun geldigheid behouden omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is, lijkt het raadzaam door middel van het bepaalde in het tweede lid buiten twijfel te stellen dat niet in dezelfde situaties kan worden opgetreden als waarvoor artikel 13b Opiumwet is bedoeld. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het SIDV www.sidv.nl .

Op 13 juli 2002 is de Wet Victor in werking getreden (Staatsblad 2002, 348). Deze wet houdt in dat het college de bevoegdheid krijgt om de eigenaar van een pand dat is gesloten op grond van de APV, artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling, dan wel om verbeteringen aan te brengen. Als de verstoring van de openbare orde of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan in het uiterste geval zelfs overgegaan worden tot onteigening.

In de Wet Victor is ook bepaald dat sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers. Conform artikel 3:16 BW. Merkwaardig genoeg geldt deze inschrijvingsplicht niet voor de sluitingen op grond van de APV.

Jurisprudentie
Artikel 174 van de Gemeentewet geeft aan de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid. Wenselijk om ook in de APV een sluitingsbepaling op te nemen. ARRS 15 06 1984, AB 1985, 96 m.nt. JHvdV.

Sluitingsmaatregel heeft geen punitief karakter en is niet onevenredig zwaar. ABRS 23 05 1995, AB 1995, 475 m.nt. LJJR.

Sluitingsbevel zonder tijdsbepaling voldoet niet aan artikel 221 gemeentewet (oud). Vz. 26-08-1992, AB 1993, 104, JG 93.0116 , en ABRS 05-07-1996, JG 96.0266.

Terechte sluiting voor onbepaalde tijd van coffeeshop die het nuloptiebeleid overtreedt. Vz.ABRS 05-091997, Gst. 1998, 7069, 4 m.nt. HH.

Terechte sluiting van horecagelegenheid voor de duur van een jaar wegens handel in harddrugs. Persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant daarbij (bij handel in harddrugs) is niet van belang. ABRS 04-07-2001, AB 2001, 6 m.nt. JGB/AES. Terechte sluiting van twee horeca-inrichtingen en intrekking van de exploitatievergunningen wegens smokkel van illegalen. Aantasting van de openbare orde. Pres. Rb Rotterdam 5 september 1997, JG 97.0209.

Bij uitoefening sluitingsbevoegdheid hoeft burgemeester geen strikte strafrechtelijke bewijsregels in acht te nemen. ABRS 06-021997, JG 97.0075. Sluiting is geen "criminal charge" als bedoeld in artikel 6 EVRM. Inzage in geanonimiseerde getuigenverklaringen en politierapporten is dan ook niet strijdig met het "fair trial"-beginsel. ABRS 11-061998, AB 1998, 297 m.nt. FM. In bestuursrechtelijk geding moeten wel de juistheid van de feiten en zorgvuldigheid van het besluit kunnen worden getoetst. Pres. Rb Breda, 27 januari 1998, JG 98.0096.

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

Het (tijdelijk) sluiten van een horecabedrijf enkele weken nadat een overtreding van de sluitingsuren heeft plaatsgehad, is geen reparatoire maatregel maar een punitieve sanctie, waar de waarborgen van artikel 6 van het EVRM op zien. Rb. Den Haag 10-05-2005, LJN AT6239, JG 05.00105 m.nt. A.L. Esveld.

Het intrekken van de 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 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. ABRS 11-05-2005, LJN AT5345, JG 05.0094 m.nt. A.L. Esveld.

Bij een beslissing van de burgemeester om een horeca-inrichting te sluiten toetst de rechter terughoudend. ABRS 09-02-2005, LJN AS5485, JG 05.0048, m.nt. A.L. Esveld.

Het niet voorkomen van overlast in de omgeving van een coffeeshop reden voor tijdelijke sluiting. LJN AR2177, JG 04.0163 m.nt. A.L. Esveld.

De aanwezigheid van cocaïne leidt tot onmiddellijke sluiting en het schrappen van de gedooglijst van een coffeeshop. LJN AR8730, JG 05.0033 m.nt. A.L. Esveld.

Eén pistoolschot is nog geen reden tot sluiting LJN AR6323, JG 05.0049 m.nt. A.L. Esveld.

Aantreffen van harddrugs leidt tot onmiddellijke sluiting van coffeeshop. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol. LJN AT3727, JG 05.0081 m.nt. A.L. Esveld.

Schietincident bij overval is reden voor tijdelijk sluiting. Is een reparatoire maatregel, gericht op herstel van de openbare orde, waarbij de persoon van de coffeeshophouder geen rol speelt. LJN AT5655, JG 05.juli/augustus m.nt. A.L. Esveld.

Artikel 2:31 Verboden gedragingen in gesloten openbare inrichting
Sluitingsbepalingen richten zich tot exploitant. Artikel 2:31 richt zich daarentegen tot de (potentiële) bezoeker van de inrichting. Als die zich met goedvinden van de exploitant in de inrichting bevindt in de tijd dat de inrichting gesloten moet zijn, overtreedt hij artikel 2:31. Als hij geen toestemming van de exploitant heeft en niet weggaat als de exploitant dat vraagt, overtreedt hij artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (lokaalvredebreuk).

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen
(gereserveerd/vervallen)
Dit artikel betrof een verbod van heling en richtte zich tot de exploitant van een horecabedrijf (en niet tot handelaren). Hij mocht niet toestaan dat er in de inrichting werd ‘gehandeld’. Uit dereguleringsoogpunt en de regelingen omtrent heling en kleinhandel, opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (artikel 437) en 14 DHW, is er geen strikte noodzaak om aanvullend in de APV een expliciet verbod voor de exploitant op te nemen.

Artikel 2:33 Ordeverstoring
Deze bepaling geeft een verbod om de orde in openbare inrichtingen te verstoren, dat zich in zijn algemeenheid tot bezoekers richt.

Zwarte lijst
Als op individuele bezoekers gericht instrument ter handhaving van de openbare orde in het algemeen en van de orde in inrichtingen in het bijzonder, heeft enkele malen het verschijnsel “zwarte lijst” de publiciteit gehaald. In de vorige eeuw werd een dergelijke regeling steevast opgenomen in de APV en ook toegepast. De laatste decennia komt die landelijk nog sporadisch voor. In Nederweert is niet gebleken van een noodzaak voor een ‘zwarte lijst’-regeling in de APV.
Al uit HR 02-06-1924,NJ 1924, p. 901, AB 1924, p. 410, blijkt dat een verbod om personen in een tapperij te laten verblijven die zich aan alcoholhoudende drank plegen te buiten te gaan, de openbare orde betreft.

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

Artikel 2:34 Het college als bevoegd bestuursorgaan
Het begrip "openbare inrichting" als omschreven in artikel 2:27 ziet ook op inrichtingen die niet voor het publiek toegankelijk zijn, zoals besloten sociëteiten en gezelligheidsverenigingen. Gelet op artikel 174 van de Gemeentewet is in dat geval niet de burgemeester maar het college het bevoegde bestuursorgaan. De tekst is in overeenstemming gebracht met die van artikel 174 van de Gemeentewet.

Afdeling 5A. Regulering paracommerciele rechtspersonen en overige aangelegeheden uit de Drank- en Horecawet

Algemeen

Oneerlijke mededinging

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

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

Verplicht en niet verplichte bevoegdheden

Een regeling op grond van artikel 4 van de DHW, in deze verordening uitgewerkt in artikel 2:34b, is verplicht. Een regeling op grond van de artikel 25a, 25b, 25c en 25d van de DHW is niet verplicht. Daarnaast hebben deze laatstgenoemde bepalingen niet als doel het tegengaan van oneerlijke mededinging, maar het tegengaan van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

Verplichte bevoegdheden

Zie de voorgaande toelichting.

Niet verplichte bevoegdheden

Van de niet verplichte bevoegdheden is geen gebruik gemaakt. Uitgangspunt van de wetgever is dat er alleen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden als dat noodzakelijk is. Dit met het oog op de toezichtslasten en de beperkingen voor het bedrijfsleven. Op lokaal niveau vormt de huidige praktijk geen noodzaak om gebruik te maken van de bevoegdheden. In de eerste plaats omdat het huidige preventiebeleid en bijbehorende actieplannen die gericht zijn op het terugdringen van alcohol- en drugsgebruik door jongeren, legio mogelijkheden bieden tot het treffen van effectieve maatregelen.Ook is, waar het gaat om happy hours, gebleken dat horecaondernemers binnen de gemeente Nederweert zelf niet willen werken met happy hours. Het verbieden van stuntprijzen in de detailhandel is nog los van de praktische bezwaren die daaraan kleven zoals het bijhouden van de reguliere prijzen ten opzichte van de stuntprijzen, niet de geëigende c.q. effectieve manier om alcoholgebruik te ontmoedigen. Bewustzijn creëren bij ouders en jongeren, des te meer. Verbieden van stuntprijzen vormt een te grote inmenging van de overheid. Daarnaast biedt de wet, met name door de verhoging van de minimumleeftijd naar 18 jaar voldoende mogelijkheden om op treden tegen bezit van alcohol en verstrekking onder die leeftijd.

Bestuurlijke boete, strafbaarstelling en bestuursdwang

Uit de eerder aangehaalde memorie van toelichting (blz. 51) blijkt dat aan de bestaande arrangementen niets verandert als het gaat om de afbakening tussen de bestuursrechtelijke handhaving via *bestuurlijke boeten* en *strafrechtelijke handhaving* op grond van de Wet op de economische delicten (WED). Uitgangspunt is en blijft dat de handhaving van de DWH zal geschieden door het opleggen van bestuurlijke boeten. Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft, of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het Openbaar Ministerie om via de WED af te doen: de WED voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zolang dit duale stelsel bestaat heeft deze situatie zich nog geen

enkele keer voorgedaan. Het duale stelsel in het kader van de DHW functioneert blijkbaar probleemloos.

De grondslag voor het opleggen door de burgemeester van een bestuurlijke boete voor overtreding van onder meer de op basis van deze verordening vastgestelde bepalingen in artikel 44a van de DHW. Op grond van datzelfde artikel 44a kan de burgemeester ook voor overtreding van een aantal andere bepalingen uit de DHW een bestuurlijke boete opleggen.
Overtredingen van de op basis van de modelverordening aan de APV toegevoegde bepalingen zijn strafbaar als overtredingen op grond van artikel 2, vierde lid, juncto artikel 1, onder 4º, van de WED. De desbetreffende artikelen zijn daarom niet in de opsomming van overtredingen in hoofdstuk 6 van de APV opgenomen.
In artikel 44 DHW is voorts bepaald dat de Minister en de burgemeester *bestuursdwang* kunnen toepassen ter handhaving van de verplichting om een toezichthouder alle medewerking te verlenen bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden (artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Toezichthouders
De toezichthouders worden benoemd door de burgemeester. Zij kunnen worden vermeld in artikel 6:2 van de APV. Op grond van artikel 42 van de DHW hebben zij de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoners, als de toezichthouder vermoedt dat daar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank aan particulieren wordt verstrekt of als dat daadwerkelijk gebeurd.
Tot 1 januari 2014 kon de burgemeester ook ambtenaren van de NVWA inzetten, naast de eigen gemeentelijke toezichthouders, voor het toezicht op de naleving van de artikel 20 en 45 van de DHW. Zie artikel V van de wijzigingswet (Stb. 2012, 237).

Artikel 2:34a Begripsbepalingen
De begripsbepalingen uit de DHW werken door in de op de DHW gebaseerde regelgeving. Ter verduidelijking is een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen, waaruit tevens blijkt dat deze begripsomschrijvingen enkel voor afdeling 8A gelden. Het gaat om de volgende begripsomschrijvingen:

alcoholhoudende drank: de drank die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan een half volumeprocent uit alcohol bestaat.

horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

In afdeling 8 van de APV (toezicht op openbare inrichtingen) wordt de term ‘horecabedrijf’ niet gebruikt, maar de term ‘openbare inrichting’. Uit de definitie in artikel 2:27 van de APV blijkt dat onder openbare inrichtingen niet alleen horecabedrijven als bedoeld in de ~~DHW~~ Alcoholwet vallen, maar ook bedrijven waar alleen alcoholvrije drank wordt geschonken, of rookwaar voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt (coffeeshops), of zwak-alcoholhoudende drank om mee te nemen wordt verkocht (snackbars en dergelijke). Op de horecabedrijven in de zin van de ~~DHW~~ Alcoholwet is dus zowel afdeling 8 als afdeling 8A van de APV van toepassing.

horecalokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

inrichting: de lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte.

paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf.

sterke drank: de drank, die bij een temperatuur van 20 graden Celsius voor vijftien of meer volumenprocenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn.

slijtersbedrijf: de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse, al dan niet gepaard gaande met het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank voor gebruik elders dan ter plaatse of met het bedrijfsmatig verrichten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere handelingen.

zwak-alcoholhoudende drank: alcoholhoudende drank, met uitzondering van sterke drank.

Artikel 2:34b Regulering paracommerciële rechtspersonen
Algemeen
Artikel 4 van de DHW verplicht gemeenten ter voorkoming van oneerlijke mededinging regels te stellen waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben wanneer zij alcoholhoudende drank verstrekken.

Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder a, van de DHW moet geregeld worden gedurende welke tijden inde betrokken inrichting alcoholhoudende dranken mag worden verstrekt. Met andere woorden, de schenktijden voor alcoholhoudende dranken moeten geregeld worden. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder b en c, van de DHW moeten regels gesteld worden met betrekking tot paracommerciële rechtspersonen in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn (bijeenkomst derden). Uiteraard alleen voor zover er tijdens deze bijeenkomsten alcoholhoudende drank wordt verstrekt door de paracommerciële rechtspersoon. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is aangegeven betekent dit dat de gemeentelijke uitwerking moet leiden tot regels die op zijn minst in enige mate bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke mededinging.
Op grond van artikel 4, vierde lid van de DHW heeft de burgemeester de bevoegdheid om voor ten hoogste twaalf aaneengesloten dagen ontheffing te verlenen van de hier door de raad gestelde regels voor schenktijden en voor de verschillende soorten bijeenkomsten. Het gaat om bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Uit deze bewoordingen van de wet blijkt dat hier zeer terughoudend mee moet worden omgegaan. Te denken valt aan kampioenschappen en dergelijke grotendeels onvoorziene gebeurtenissen, maar het kan ook gaan om feestelijkheden die wel te voorzien zijn, zoals carnaval en Koningsdag.
Omdat de burgemeester deze bevoegdheid rechtstreeks aan de wet ontleent, kan de raad hier verder geen beperkingen aan stellen. De burgemeester kan hiervoor zelf uiteraard wel beleidsregels opstellen (art. 4:81 van de Awb).

Ingevolge artikel 28 eerste lid van de Dienstenwet is de lex silencio positivo (LSP) van toepassing op vergunningen (daar zijn ontheffingen ook onder begrepen), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
In de DHW, die valt onder de Dienstenwet, is in artikel 4, zesde lid, bepaald dat met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet, de LSP niet van toepassing is op een aanvraag om een ontheffing als bedoeld in het vierde lid van de DHW. Dit volgt uit de wet en hoeft dus niet te worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening.

De regeling omtrent paracommerciële rechtspersonen
De regeling zoals uitgewerkt in artikel 2:34b is gebaseerd op het resultaat van overleg met horecaondernemers en paracommerciële rechtspersonen, waaronder sportverenigingen en twee binnen de gemeente Nederweert aanwezige (paracommerciële) gemeenschapshuizen. Naast de paracommerciële rechtspersoon, stichting Eynderhoof, zijn dat in hoofdlijnen binnen de gemeente Nederweert voorkomende categorieën paracommerciële rechtspersonen.
De inhoudelijke invulling ten aanzien van stichting Openluchtmuseum Eynderhoof is niet in gezamenlijkheid besproken maar afzonderlijk met een vertegenwoordiger van de stichting. Wel is bij gelegenheid van het gezamenlijk overleg aan de orde gekomen dat het bij die stichting, vanwege de bijzondere activiteiten (onder meer cultureel, educatief en recreatief van aard) gaat om een bijzondere paracommerciële rechtspersoon waarbij een specifieke regeling aan de maat is.

Onderdelen waarop in de regeling niet geheel aan de wensen tegemoet is gekomen zijn:

- de wens van de reguliere horeca om zondagen een eindtijd vast te stellen voor sportverenigingen van 20.00 uur. Met name op zondagavonden stellen de horecaondernemers concurrentie te ondervinden van met name voetbalkantines.
  Het werken met een eindtijd komt tegemoet aan de vraag van de reguliere horeca en is weliswaar gemakkelijker te handhaven dan schenktijden gekoppeld aan de activiteit. Niet uitgesloten is echter dat sportverenigingen die activiteiten ontplooien na dat tijdstip beperkt worden in het schenken van alcohol. Daarom is ook voor de zondagen gekozen voor een koppeling van schenktijden aan de activiteit, meer specifiek twee uur vóór tot twee uur ná de activiteit. Omdat de aanwezige voetbalverenigingen aangaven de activiteiten op de zondagen vrijwel altijd om uiterlijk 17.00 uur te beëindigen zal van oneerlijke mededinging bij naleving geen sprake zijn.
- de wens van Stichting Eynderhoof om in de verordening bijeenkomsten van derden en van persoonlijke aard rechtstreeks mogelijk te maken zodat geen ontheffingen gevraagd hoeven te worden.

De VNG adviseert om geen onderscheid te maken waar het gaat om regels voor bijeenkomsten van derden en van persoonlijke aard. Dit om oneerlijke mededinging tussen paracommerciële rechtspersonen onderling te voorkomen. Daarnaast kan middels het verlenen van ontheffing door de burgemeester worden voorzien in maatwerk/belangenafweging. Niet alleen bij stichting Eynderhoof maar ook waar het gaat om gemeenschapshuizen en eventueel in de toekomst de kerkvoorziening in Budschop kan betekenis worden toegekend aan de vraag of de reguliere horeca in de betreffende kern oneerlijke mededinging ervaart door de bijeenkomsten. Naar voren is gebracht dat tussen deze paracommerciële rechtspersonen en reguliere horeca sprake is van een goede verstandhouding en/of wederzijdse afspraken.

Binnen de gemeente Nederweert zijn, zoals hiervoor toegelicht, in hoofdlijnen de volgende categorieën paracommerciële rechtspersonen te onderscheiden: gemeenschapshuizen, Stichting Eynderhoof en sportverenigingen.
Het is van belang om ook voor overige paracommerciële instellingen (bijvoorbeeld alleen educatief/recreatief) in een regeling te voorzien. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de regeling voor sportverenigingen. Deze biedt flexibiliteit qua schenktijden, maar kent vanwege de koppeling aan de activiteiten tevens een zekere begrenzing.

Gelet op vorenstaande is een regeling uitgewerkt voor stichting Eynderhoof, voor paracommerciële instellingen die zich voornamelijk richten op sociale activiteiten waaronder gemeenschapshuizen en wellicht kerkvoorziening Budschop en voor overige paracommerciële rechtspersonen.

Formulier
Op grond van de Ministeriele regeling aanvraaggegevens en formulieren Drank- en Horecawet 2013 dienen aanvragen om vergunning en ontheffing, maar ook een besluit tot verlening van vergunning te voldoen aan de daarin opgenomen eisen. Aanvragen om een vergunning om een horecabedrijf te mogen uitoefenen door een paracommerciële rechtspersoon dienen de elementen te bevatten die zijn opgenomen in het bijbehorende model B bij deze verordening.
Omdat de toepassing van artikel 4 lid 2 van de gewijzigde Drank- en Horecawet bij deze verordening rekening is gehouden met de aard van de paracommerciële rechtspersoon ligt het voor de hand om gebruik te maken van de wettelijke bevoegdheid voor de gemeenteraad om een formulier met, in dit geval, een extra vraag, namelijk het overleggen van de statuten, vast te stellen.

Artikel 2:34c Beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven
Artikel 2:34d Koppeling toegang aan leeftijden
Artikel 2:34e Beperkingen voor andere detailhandel dan slijtersbedrijven
[alle gereserveerd]

Artikel 2:34f Verbod 'Happy hours'
In het overleg met de horecaondernemers van Nederweert hebben dezen destijds gesteld dat er vanuit de horeca geen belangstelling is voor het organiseren van zgn. happy hours. In de praktijk blijkt dit echter toch voor te komen. Met het opnemen van deze bepaling wordt nadrukkelijk het signaal afgegeven dat happy hours en onbeperkt een avond drinken voor een gereduceerde prijs niet worden gewaardeerd in het kader van de bescherming van de belangen van de volksgezondheid en de openbare orde.

Artikel 2:34g Proeverijen in slijtlokaliteiten
Het is voor slijters verboden in hun slijterij een proeverij te organiseren. Dat volgt uit de artikelen 3 en 14 van de Alcoholwet. Het is alleen toegestaan de klant te laten proeven indien hij daarom verzoekt en dat proeven moet bovendien gratis zijn (artikel 13, tweede lid, van de Alcoholwet).
Artikel 25e van de Alcoholwet maakt het mogelijk om bij verordening vrijstelling te verlenen van de in artikel 3 en14 neergelegde verboden, zodat betaalde proeverijen in slijtlokaliteiten zijn toegestaan. Deze vrijstelling geldt voor alle slijters in de gemeente.

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

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

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

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

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

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

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

Afdeling 6. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf

Deze regeling is uit dereguleringsoogpunt vervallen. De regeling opgenomen in artikel 438 Wetboek van Strafrecht betreffende de verplichte persoonsregistratie (register) van overnachtingen in ‘inrichtingen’ (waaronder kampeerplaatsen) door de exploitant, is voldoende. Op grond daarvan kan de burgemeester of een door hem aangewezen ambtenaar te zo nodig inzage daarvan vragen. De politie kan dat op grond van haar reguliere bevoegdheid. Er is geen noodzaak tot een nadere regeling in de APV zoals voorheen nog gold (o.a. kennisgeving aan de burgemeester binnen drie dagen na de oprichting, overname of beëindiging exploitatie aan de burgemeester). Ook de omvang van deze voorzieningen in Nederweert noopt niet tot aanvullende regelgeving.

Artikel 2:35 Begripsbepalingen
(gereserveerd/vervallen)

Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie
(gereserveerd/vervallen)

Artikel 2:37 Nachtregister
(gereserveerd/vervallen)

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister
~~(gereserveerd/vervallen)~~
Op grond van artikel 438 van het WvSr is een ondernemer die een hotel of pension drijft verplicht om een nachtregister bij te houden. Dit artikel in de APV komt die ondernemer tegemoet door de gast te verplichten daaraan mee te werken en zijn of haar gegevens te verstrekken. Zo’n aanvulling van het WvSr 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 gemeente is, bijvoorbeeld voor de brandweer, mocht er onverhoopt brand uitbreken in een hotel of pension.

De sinds 25 mei 2018 geldende AVG heeft, net als de daarvoor geldende Wbp, als uitgangspunt dat er niet meer wordt uitgevraagd dan nodig. Er worden alleen de gegevens uitgevraagd die artikel 438 van het WvS noemt.

Afdeling 7: Toezicht op speelgelegenheden

Artikel 2:39 Speelgelegenheden
(gereserveerd/vervallen)
Uit dereguleringsoogpunt is het niet noodzakelijk om aanvullend op de regeling in de Wet op de kansspelen (Wks) en de regeling/afweging in een bestemmingsplan uit openbare orde oogpunt nadere regels te stellen (vergunningplicht). Het begrip ’speelgelegenheid’ betrof iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid werd geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen konden worden gewonnen of verloren. In de Wks is een uitputtende regeling neergelegd ten aanzien van de kansspelen als bedoeld in artikel 1 van die wet, zoals speelcasino’s en speelautomaten(hallen). De wet is niet van toepassing op spelen, met uitzondering van behendigheidsautomaten, waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Voor deze categorie speelgelegenheden was de regeling bedoeld. Het ging dus om speelgelegenheden, waar de Wet op de Kansspelen geen betrekking op had. Speelautomatenhallen vielen niet onder die APV-regeling maar onder de Wks doch kunnen zo nodig via een aparte verordening lokaal (aanvullend) gereguleerd worden. Nederweert beschikt over een dergelijke verordening op grond waarvan maximaal één speelautomatenhal is toegestaan binnen de gemeente. Het ging in de geschrapte regeling dus om gelegenheden waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is de mogelijkheid werd geboden enig spel te beoefenen als hiervoor beschreven. Er werd een aantal uitzonderingen op de vergunningplicht gemaakt die al in de Wks geregeld of daar onder voorwaarden toegestaan waren.

Artikel 2:40 Kansspelautomaten
Op 1 juni 2000 is het gewijzigde hoofdstuk van de Wet op de Kansspelen over de speelautomaten in werking getreden (opnieuw gewijzigd per 1 november 2000). De wetgever had er bewust voor gekozen ruimte te laten voor de uitleg van de artikelen: de rechter moest maar voor nieuwe

jurisprudentie zorg dragen. Deze opvatting gaf de gemeenten nogal wat problemen. De vraag was met name of een horeca inrichting als “hoogdrempelig” of “laagdrempelig”, wat van belang was voor de vraag of er gokautomaten aanwezig mochten zijn. Er ontstond een uitvoerige en gedetailleerde jurisprudentie. Zie hieronder voor een aantal voorbeelden.

Bij de wijziging van de Wet op de kansspelen in 2010 constateerde de wetgever dat het gezien de regels van de Europese Dienstenrichtlijn niet viel te verdedigen dat voor het aanwezig hebben van enkele behendigheidsautomaten een vergunning vooraf wordt geëist. Dit vooral ook omdat een aanwezigheidsvergunning voor gokkasten met name wordt verdedigd door te wijzen op het risico van gokverslaving. Het valt moeilijk vol te houden dat een flipperkast een vergelijkbaar risico op verslaving oplevert als een fruitautomaat. Dat nog los van de vele verslavende spelen die op het internet gespeeld kunnen worden, al dan niet gratis.

Voor de APV betekent dit dat in artikel 2:40, tweede en derde lid, de term “speelautomaten”, die ook behendigheidsautomaten zoals flipperkasten omvat, is vervangen door “kansspelautomaten”, waarmee gokkasten worden aangeduid waarmee ook geld kan worden gewonnen en waar doorgaans geen behendigheid bij te pas komt.

Jurisprudentie
Het verstrekken van lunches tussen 12.00 uur en 15.30 uur, dat speciaal op een reclamebord wordt aangekondigd en waarvoor een aparte lunchkaart is, vormt een laagdrempelige activiteit. CBB 11-04-2003, AWB 02/1474, LJN AF7697.

Sportkantine niet per definitie laagdrempelig. CBB 17-07-2002, AWB01/822, JG 02.0153. m.nt. T.J. van der Reijt, LJN AE 7540.

Steeds geheel of gedeeltelijk geopende harmonicawand tussen café en zaalgedeelte is niet voldoende om te spreken van twee afzonderlijke horecalokaliteiten. In café geen kansspelautomaten toegestaan. CBB 15-02-2002, AWB01/482 29010, JG 02.0069, m.nt. T.J. van der Reijt, LJN AD9977.

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

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal
Eerste, vierde en vijfde lid
De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van woningen/lokalen met bijbehorende erven van waaruit (drugs)overlast wordt veroorzaakt. Aangezien dit artikel in de Gemeentewet niet de rechtsgevolgen van de sluiting regelt, verdient het aanbeveling dit in de APV te regelen. Het is aan te raden om voor de gevallen waarin de woning niet is verzegeld of de verzegeling reeds verbroken een strafbepaling zoals in het eerste lid van artikel 2:41 op te nemen, waarin een sanctie wordt gesteld op overtreding van het verbod.

Vanwege de grote persoonlijke gevolgen die aan het sluiten van een woning c.a. kunnen zijn verbonden, is een mogelijkheid voor ontheffing van het verbod opgenomen. Ook bij de sluiting van een lokaal op grond van artikel 13b van de Opiumwet (zie tweede lid) kan bijvoorbeeld ontheffing verleend worden aan de exploitant/bewoner zelf en zijn gezinsleden. Het lokaal blijft dan wel gesloten voor het publiek/bezoekers.
In verband met het veelal spoedeisend karakter van een verzoek om ontheffing is een afwijkende beslistermijn bepaald: binnen 2 weken na de ontvangst van het verzoek, zonder verdagingsmogelijkheid (lid 4). Daarnaast is hier het ‘lex silencio’-principe van toepassing verklaard: bij niet beslissen binnen de gestelde/verdaagde termijn wordt de ontheffing geacht te zijn verleend (lid 5).

Tweede lid
Het tweede lid van artikel 2:41 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 13b van de Opiumwet tot toepassing van bestuursdwang als in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven drugs als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, of daarvoor aanwezig zijn. Met de laatste wijziging van de Opiumwet is het ook mogelijk om op te treden tegen drugshandel vanuit woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen. In 2007 is het tweede lid daarop aangepast (ledenbrief Lbr.07/125).

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

Jurisprudentie
Veel jurisprudentie over sluiting van drugspanden of voor publiek toegankelijke lokalen staat op de website van het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid (SIDV): www.sidv.nl .

Artikel 2:42 Kladden
Uit dereguleringsoogpunt is deze regeling enkel nog het zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende 'bekladden' met allerlei materiaal verboden. Hiermee wordt met name gewezen op negatieve effecten van het uiterlijk aanzien en mogelijke overlast van het zogenaamde 'graffitispuiten'. Het eerdere 'bekrassen' en in feite ook het 'bekladden' betreft in feite tevens het beschadigen of soms het gedeeltelijk vernielen van andermans goed dat reeds strafbaar is in het Wetboek van Strafrecht (Wsr). Daarnaast is privaatrechtelijk optreden tegen de dader(s) een optie die mogelijk is (m.n. kostenaspect). Dat geldt ook voor gemeente-eigendom dat in de meeste situaties betrokken zal zijn bij deze vormen van baldadigheid.

Ook het handhavingsaspect is lastig (daderschap), al viel ook het 'doen bekladden' (door derden) onder het verbod. Dat laatste geldt ook bij allerlei vormen van 'plakken' (bekendmakingen van allerlei activiteiten binnen/buiten de gemeente). Indien er geen toestemming wordt verleend door de rechthebbende is er sprake van een strafbaar feit (Wsr) en kan de eigenaar tevens privaatrechtelijk optreden (beschadigen eigendom). Ook in de praktijk blijkt niet (meer) van een noodzakelijke overlastbehoefte om aanvullend in de APV 'plakregels' op te nemen.

Tot slot stelt de gemeente bij verkiezingen speciale aanplakborden ter beschikking en kunnen ook evenementen op gemeenteborden bekend gemaakt worden.

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

In het eerste lid is sprake van een absoluut verbod. In de term 'bekladden' ligt echter reeds besloten dat het daarbij niet gaat om meningsuitingen als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Ook het feit dat (privaatrechtelijk) schriftelijke toestemming van de rechthebbende is vereist, is een toegelaten beperking op het eventueel bekendmaken van een in het 'bekladden' voorkomende zelfstandige vorm van het openbaren van gedachten en gevoelens (meningsuiting).

In de loop van 2017 is een aantal keren ophef ontstaan over wat in de pers het "stoepkrijtverbod" is gaan heten. Het woordje "krijt" is uit de APV geschrapt. Dit omdat naar de letter van de regel stoepkrijten inderdaad onder het verbod viel, en omdat krijt meestal al na een paar dagen of één bui niet meer zichtbaar is en niet of nauwelijks schadelijk is voor het milieu.

Tweede lid
Spreekt voor zich.

Doen (plakken of doen) aanbrengen
Bij de herziening van de oude regeling in 2004 was het nu vervallen 'plakverbod' in die zin uitgebreid dat ook het 'doen' plakken of het op andere wijze "doen" aanbrengen van aanplakbiljetten onder de verbodsbepaling valt. Dit vanwege de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Onder 'doen aanplakken' verstaat de Afdeling het geven van opdracht om te plakken of een actieve bemoeienis daarmee hebben. In die gevallen kon de gemeente dus met succes handhaven. Onder actieve bemoeienis wordt door de Afdeling niet verstaan: door het enkele verstrekken van aanplakbiljetten anderen in de gelegenheid stellen om deze aan te brengen; het alleen maar niet tegengaan van het aanplakken; het op internet plaatsen van posters die men voor eigen gebruik kan uitprinten, terwijl onder dat eigen gebruik mede wordt verstaan het hangen van posters in de stad.

Deze opvattingen gelden onverkort ten aanzien van het nu in het eerste lid verboden ‘doen bekladden’ en ‘doen aanbrengen’. Daarom is hieronder enige relevantie jurisprudentie opgenomen.

Jurisprudentie: Doen plakken of doen aanbrengen
Betreft artikel 122 van de APV Utrecht, waarin ook het ’doen’ plakken was opgenomen. Het college heeft ten onrechte een last onder dwangsom opgelegd tot voorkoming van herhaling van illegaal plakken van reclamemateriaal en tot het verwijderd houden van illegaal plakken. Het is een te ruime uitleg om ‘doen’ aanbrengen zo uit te leggen dat dit mede inhoudt het niet tegengaan dat van Radio 538 afkomstig reclamemateriaal wordt aangeplakt. Er is geen sprake van opdracht of een actieve bemoeienis van Radio 538. ABRS 18-09-2002, LJN-nr. AE7789, JB 2002, 329, Gst. 7181, 42 m.nt. M.M. Dolman en Kistenkas.

Last onder dwangsom om herhaling van (illegaal) plakken te voorkomen en illegaal plakwerk verwijderd te houden. Uitleg van het begrip ’doen aanbrengen’ als bedoeld in artikel 122, van de APV Utrecht. Als betrokkene een derde of derden opdracht heeft gegeven tot het aanbrengen van aanplakbiljetten of anderszins actieve bemoeienis heeft gehad met het aanplakken, is deze verantwoordelijk voor het aanbrengen van aanplakbiljetten. Het door het enkele verstrekken van aanplakbiljetten anderen in de gelegenheid stellen om deze aan te brengen, is onvoldoende. ABRS 15-01-2003, 200203589/1, LJN-nr. AF2902.

Aanschrijving bestuursdwang om binnen 24 uur aanplakbiljetten te verwijderen. De vraag is of Loesje als ‘doen-plakker’ in de zin van de APV verantwoordelijk kan worden gehouden. Dit is niet het geval nu Loesje geen actieve bemoeienis heeft gehad met het aanbrengen van de posters. Loesje heeft de Loesje-posters slechts op internet geplaatst, waarbij is aangegeven dat een ieder de posters voor eigen gebruik vrij kan uitprinten en dat onder eigen gebruik onder meer wordt verstaan het hangen van posters in de stad. Bovendien bevat de internetsite een disclaimer waarin erop wordt gewezen dat posters alleen mogen worden geplakt op plaatsen waar dit is toegestaan en verwezen is naar de toepasselijke APV. Rb. Den Haag 08-07-2004, LJN-nr. AQ5977.

Aanschrijving bestuursdwang om binnen 24 uur na de telefonische inkennisstelling al het aangeplakte te verwijderen. Exacte locaties waren ten tijde van de bestuursdwang niet bekend. Opplakken van de posters waren aan een plakbedrijf uitbesteed. De Afdeling acht de termijn, waarbinnen appellante bij de door haar ingeschakelde plakbedrijven moest zien te achterhalen waar de betreffende posters geplakt waren en de verwijdering van die posters moest bewerkstelligen te kort. ABRS 11-08-2004, 200400185/1, LJN-nr. AQ6624.

Podium had de verspreiding van affiches uit handen gegeven aan een derde met uitdrukkelijke opdracht dat op legale wijze te doen. Toepasselijkheid van artikel 6:171 BW dat voor Podium een risico-aansprakelijkheid vestigt voor onrechtmatig handelen door derden, met wie geen dienstverband bestaat maar die ingeschakeld worden voor werkzaamheden ter uitoefening van haar bedrijf, zonder dat het voor de gemeente duidelijk gescheiden activiteiten waren. In casu achtte de Kantonrechter het illegaal plakken aan een activiteit van Podium te wijten. De kosten die de gemeente heeft gemaakt voor de verwijdering van illegaal geplakte posters op gemeente-eigendommen kan zij verhalen op Podium. Rb. Zwolle, sector kanton 16-12-2003, LJN-nr. AF6147, JG 04.0025 m.nt. E.H.J. de Bruin. Appellant heeft posters doen plakken. Hij is verantwoordelijk voor het gedrag van het bedrijf waaraan hij opdracht heeft gegeven posters te plakken, ook als dat bedrijf tegen zijn instructies in zou hebben gehandeld (door op niet toegestane plaatsen te plakken). Dat appellant het bedrijf heeft opgedragen uitsluitend op toegestane locaties te plakken disculpeert hem niet. Gesteld is immers niet dat hij goede grond had om te mogen vertrouwen dat dit bedrijf zich zou houden aan die opdracht. Hof Amsterdam 23-12-2004, 1774/03, LJN-nr. AS5302.

Artikel 2:43 Vervoer kladgereedschap
(gereserveerd/vervallen)
Door deze geschrapte bepaling werd de effectiviteit van het in het vorige artikel opgenomen kladverbod vergroot door op de weg of openbaar water materiaal, bedoeld voor het feitelijk bekladden e.d., bij zich te hebben of te vervoeren. Los van de vraag of een dergelijk voornemen - mits kan worden bewezen - al strafbaar is op grond van het Wsr, is het niet noodzakelijk om dit aspect te nader te regelen. Ook opsporing/handhaving (bewijslast, rendement en energie) daarvan is nagenoeg niet mogelijk of lonend.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen
In de APV van 2009 was een verbod opgenomen om tussen 22.00 uur en 06.00 uur op de weg of op een andere openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Deze verbodsbepaling beoogt het plegen van diefstal met braak te bemoeilijken. De bepaling kan ook een effectieve bijdrage leveren aan de oplossing van zo'n misdrijf. Wanneer een melding van inbraak binnen komt kan de politie een mogelijke verdachte die in de omgeving wordt aangetroffen en die inbrekerswerktuigen bij zich voert zes uur in voorlopige hechtenis nemen vanwege het vervoeren van de inbrekerswerktuigen. Die tijd kan worden benut om onderzoek te doen naar betrokkenheid van de persoon bij de inbraak zelf. De werkingsduur van het artikel is verruimd naar 24 uur in verband met het toegenomen aantal inbraken dat overdag wordt gepleegd. Als de politie ook gebruik kan maken van de bepaling bij situaties die zich overdag voordoen dan zal dat alleen maar op een positieve wijze bijdragen aan de veiligheid c.q. veiligheidsgevoel.Het artikel heeft voor de welwillende burger geen negatieve gevolgen, integendeel.

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

Artikel 2:44a Vervoer geprepareerde voorwerpen
Het gaat hierbij om een verbodsbepaling met betrekking tot het vervoeren van voor (winkel)diefstal geprepareerde tassen dan wel andere voorwerpen op de weg of in de nabijheid van winkels.
Aanleiding voor het opnemen van dit voorbeeldartikel is een motie van Tweede Kamerlid De Wit (Kamerstukken II 2008/09, 31700 VI, nr. 36) die de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie ertoe bracht bij de VNG het verzoek te doen om in de APV een artikel op te nemen om het op de weg of in de nabijheid van winkels bij zich hebben of vervoeren van tassen en kledingstukken die er kennelijk toe zijn uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken, strafbaar te stellen.

Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen e.d.
(gereserveerd/vervallen)
Deze regeling is geschrapt omdat een regeling van dit onderwerp niet strikt nodig is en de handhaving ondoelmatig is. Het zich buiten wegen/paden 'onbevoegd bevinden' in een plantsoen/park, wandelplaatsen, grasperken kan enkel in geval van beschadiging/vernieling zo nodig via het geldende straf- (Wsr.) en privaatrechtelijk spoor worden aangepakt (o.a. kostenverhaal). Dat is ook de enige opzet van die regeling. Geen directe noodzaak tot nadere regeling met ontheffingsmogelijkheid, zoals in de geldende APV. Primaire verantwoordelijkheid burgers om geen gemeente-eigendom te vernielen/beschadigen.

Artikel 2:46 Rijden over bermen e.d.
(gereserveerd/vervallen)
Deze geschrapte regeling strekte ter bescherming van de bermen, glooiingen en zijkanten van wegen. Het verbod had betrekking op voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden, in verband met eventuele beschadigingen. Ook hier geldt ten aanzien van de motivering tot vervallen van het verbod hetzelfde als bij het vorige artikel is gesteld.

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen
Op basis van artikel 2:47 (en artikel 2:49) kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

Afbakening
Artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht stelt "straatschenderij" strafbaar, terwijl artikel 426bis het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. Artikel 431 stelt nachtelijk burengerucht strafbaar. Deze handelingen zou men kunnen omschrijven als baldadigheid. De omschrijving is echter strakker dan wat men in het taalgebruik meestal als baldadigheid ervaart. Deze bepaling in de APV vormt hierop een aanvulling.

Artikel 5 van de WvW 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2:47 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de WvW 1994, (zie daarvoor de toelichting op artikel

1.1). Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

Voor de bevoegdheid om personen weg te sturen dient de politie danwel een buitengewoon opsporingsambtenaar te beschikken over een expliciete wettelijke grondslag. Hoewel het in de praktijk niet vaak voorkomt dat mensen weggestuurd dienen te worden bij hinderlijk gedrag omdat verbaliseren tegen dat gedrag op zich vaak voldoende is, is het gelet op het (potentiële) risico voor verstoring van de openbare orde wenselijk dat de politie cq. buitengewoon opsporingsambtenaar beschikt over een bevelsbevoegdheid. Indien daaraan geen gehoor wordt gegeven heeft deze een aanhoudingsbevoegdheid en daarmee een instrument om (de dreiging van) verstoring van de openbare orde feitelijk te beëindigen.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

~~Naar aanleiding van de gewijzigde Drank-en Horecawet in 2014 is het voor mensen jonger dan achttien jaar verboden om in de openbare ruimte alcoholhoudende drank te gebruiken of bij zich te hebben. In de Drank-en Horecawet is artikel 45 gewijzigd. Dit artikel regelt dat het voor jongeren onder de achttien verboden is open flesjes of blikjes met alcoholhoudende drank bij zich te hebben op door het college aangewezen plaatsen. Dit betekend dat als gevolg hiervan ook de APV is gewijzigd.~~
~~In dit APV-artikel is voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt een verbod opgenomen om in een bepaald door het college aan te wijzen gebied, alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Waar het voor jongeren onder de achttien sowieso verboden is om alcoholhoudende drank bij zich te hebben, kan dat namelijk niet ook nog eens bij APV worden verboden.~~
~~Dit verbod geldt uiteraard niet voor terrassen die deel uitmaken van een openbare inrichting, of voor een evenement waarbij van gemeentewege op grond van artikel 35 van de DHW toestemming is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken.~~

In dit artikel is een verbod opgenomen om in een bepaald door het college aan te wijzen gebied alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Dit verbod geldt uiteraard niet voor terrassen die deel uitmaken van een horecabedrijf, of voor een evenement waarbij van gemeentewege op grond van artikel 35 van de Alcoholwet toestemming is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken.

Vanwege de wijziging van de DHW (nu Alcoholwet) in 2013, is het voor jongeren onder de achttien jaar reeds op grond van die wet verboden om alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben, daarom is hier bepaald dat het verbod geldt voor personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.

Omvang gebied
Er moet een duidelijk omschreven gebied aangewezen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het uitgaansgebied in het centrum of een park of plein waar regelmatig overlast veroorzaakt wordt.

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

Het is mogelijk dat een verschuiving in het gedrag van de personen in de richting van buiten het aangewezen gebied gelegen delen van de gemeente zal plaatsvinden. In de meeste gevallen zal dit echter niet erg waarschijnlijk zijn, omdat mag worden aangenomen dat de aangewezen plaatsen door

hun aantrekkelijke karakter mede bepalend voor het verschijnsel zijn. Als er toch verplaatsing optreedt, kan het college alsnog ook voor die nieuwe pleisterplaatsen een aanwijzingsbesluit nemen.

De door het college aangewezen gebieden in Nederweert zijn: Brugstraat (incl. parkeerplaatsen), Lambertushof, Kerkstraat. St. Rochusstraat, Aan Vijftien, Rijksweg Zuid (gedeelte langs kanaal),De Bengele (incl. parkeerplaats bij het sportcentrum), het gebied Florastraat en het gebied Antoniusplein.

Verstoring openbare orde
Bij daadwerkelijke verstoring van de openbare orde kunnen op grond van artikel 2 en 12 van de Politiewet bevelen tot verwijdering worden gegeven. Niet naleving daarvan is strafbaar op grond van artikel 184 Wsr.

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

Artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik
~~Een algemeen, voor de gehele gemeente geldend gebruiksverbod stuit op belangrijke juridische bezwaren en is vanuit oogpunt van proportionaliteit ook niet te verdedigen. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd zijn met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.~~

~~Daarom beperkt het verbod in het eerste lid zich tot concrete situaties van oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik, die gepaard gaan met verstoring van de openbare orde, nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat of anderszins hinder tot gevolg hebben. Bij de handhaving moet de gemeente kunnen aantonen dat genoemde situaties de oorzaak zijn van de overlast en dergelijke.~~

~~Op grond van het tweede lid kan het college openbare plaatsen aanwijzen waar het oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik op voorhand verboden is, los van de vraag of dat in de concrete situatie tot ordeverstoring en dergelijke leidt. In het aanwijzingsbesluit moet het college motiveren waarom het verbod in dat specifieke gebied geldt (het belang van de openbare orde of bescherming van het woon- of leefklimaat). Uit politierapportages kan bijvoorbeeld blijken dat op bepaalde openbare plaatsen sprake is van aantoonbare en structurele overlast door lachgas. Het college kan – als dat afdoende lijkt te zijn – in het aanwijzingsbesluit opnemen dat het verbod op bepaalde tijden geldt, bijvoorbeeld tijdens de uitgaansavonden (derde lid).~~

(gereserveerd/vervallen)
Omdat lachgas vanaf 1 januari 2023 een softdrug is, wordt het verboden gebruik ervan duurzaam gereguleerd door artikel 2:74a 'Openlijk drugsgebruik'. Daarmee is de juridische legitimatie van het specifieke lachgasartikel vervallen.

Artikel 2:48b 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 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen
Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2:47 (Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen).

Artikel 2:50 Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten
Deze bepaling is opgesteld om het misbruik van bepaalde, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals parkeergarages, telefooncellen en wachtlokalen voor een openbaar vervoermiddel tegen te gaan. In deze bepaling wordt het woord 'ruimte' gebruikt ter onderscheiding van het in de APV voorkomende begrip 'weg'. Om een indicatie te geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling het oog heeft, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd.

Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 Wsr.,betreffende het wederrechtelijk vertoeven (in een woning, besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik), slechts kan worden opgetreden indien er sprake is van een handelen van de rechthebbende. De politie kan niet zonder tussenkomst van de rechthebbende optreden. In het belang van de handhaving van de openbare orde is het wenselijk dat de politie bij baldadig of ordeverstorend gedrag in zelfbedieningsruimten in postkantoren, en in andere soortgelijke voor het publiek toegankelijke ruimten, onmiddellijk kan ingrijpen, mede om de eigendommen van derden te beschermen. In de cicrulaire van de VNG van 4 april 1977, OB 1977, IX.0, nr. 38112, wordt ingegaan op deze bepaling. Zie voor een nadere toelichting de toelichting bij artikel 2:47.

Jurisprudentie
Artikel 138 Sr. vereist een handeling van een rechthebbende, HR 12 06 1951, NJ 1951, 618 Reglement NS, inhoudende een verbod om zich op enig gedeelte van het station onbehoorlijk te gedragen, is noch in strijd met artikel 1 Wsr. noch met artikel 7 van de Europese conventie voor de rechten van de mens (ECRM), HR 02 04 1985, NJ 1985, 796 (Algemeen reglement vervoer NS). De (min of meer gelijkluidende) bepaling in de APV Amsterdam is verbindend, omdat de norm voldoende is geconcretiseerd, HR 01-09-1998 NJ 1999, 61 (APV Amsterdam).

Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties
Op grond van dit artikel geldt een verbod om op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of ontbonden is vanwege strijd met de openbare orde. Te denken valt hierbij aan zogenoemde *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG). Het kan bijvoorbeeld gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduiding op motoren.

Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6:1. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een anti-samenloopbepaling (tweede lid).
Voor evenementen – die niet altijd hoeven plaats te vinden op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven – is In artikel 2:26 eenzelfde verbod opgenomen. Zie uitgebreider de toelichting op het tweede en derde lid van dat artikel.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen e.d.
(gereserveerd/vervallen)
De geschrapte regeling betrof een verbod voor het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden die niet door de eigenaren van de voertuigen worden bezocht of op plaatsen waar deze voertuigen hinder (belemmering toegang) of schade kunnen veroorzaken. Indien een eigenaar kenbaar maakt dat fietsen e.d. niet neergezet mogen worden betreft dat reeds een privaatrechtelijk kenbaar verbod met een dito verantwoordelijkheid voor degene die dat negeert. Betreft primaire verantwoordelijkheid burgers en geen noodzaak tot aanvullende regeling in APV.

Artikel 2:52 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.
(gereserveerd/vervallen)
Hieronder was een verbod opgenomen om de fiets of de bromfiets mee te voeren op terreinen, waar onder meer markt wordt gehouden, als dat marktterrein door het college was aangewezen als een voor fietsen en bromfietsen verboden terrein gedurende die tijd. Uit deregulerings-(nut/noodzaak) en handhavingsoogpunt is die regeling geschrapt. Er wordt van uitgegaan dat bezoekers van dergelijke terreinen er zelf verantwoord mee omgaan.

Artikel 2:53 Bespieden van personen
Deze bepaling is facultatief omdat deze zeer weinig wordt toegepast en, zoals de toelichting hieronder al aangeeft, is gericht op excessieve situaties. Anders dan bij het delict belaging (“stalking”) uit artikel 285b WvS is geen oogmerk vereist om iemand ergens toe brengen of van af te houden, dan wel vrees aan te jagen . Dit artikel is daar dus een aanvulling op.

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

Artikel 2:53a Verbod gebruik openbare plaats als slaapplaats
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. De raad kan de gebieden zelf in het artikel aanwijzen of de bevoegdheid daartoe aan het college laten (lid 1, aanhef en onder a). In andere gevallen –’s nachts in niet aangewezen gebieden en overdag – geldt het verbod voor zover het gebruik als slaapplaats leidt tot overlast of hinder, gevaar voor de omgeving of aantasting van het woon- en leefklimaat (lid 1, aanhef en onder b).

Bij het toezicht op de naleving van het verbod moet de opsporingsambtenaar of toezichthouder afwegen welk handhavingsmiddel hij in de concrete situatie proportioneel acht. In de meeste gevallen zal kunnen worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van recidive. 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 grond van het tweede lid kan het college in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van het verbod. Een ontheffing is denkbaar in het kader van 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 aangewezen kampeerplaatsen buiten een kampeerterrein (d).

Artikel 2:54 Bewakingsapparatuur
(gereserveerd/vervallen)
Met ingang van 1 januari 2004 is de wijziging van artikel 139f en 441b van het Wsr in werking getreden (Stb. 2003, 365). De bepalingen gaan over de uitbreiding van de strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht. Deze wijziging wordt ook wel aangehaald als de Wet heimelijk cameratoezicht.

Artikel 2:55 Nodeloos alarmeren
(gereserveerd/vervallen)
Nodeloos alarmeren is geregeld in artikel 142 Sr.

Artikel 2:56 Alarminstallaties
(gereserveerd/vervallen)
Dit artikel is geschrapt uit nut-/noodzaakoverweging. De regeling (vergunningplicht van college) was al niet van toepassing op gecertificeerde alarminstallaties, waarvoor toen de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de kwaliteitseisen van de Regeling BORG 1.1 waren gaan gelden. De vergunning werd echter gehandhaafd omdat deze wettelijke regels niet golden voor toen al bestaande geluidsalarmen en voor zelf aangelegde alarminstallaties. Het is de primaire verantwoordelijkheid van de gebruiker van om deugdelijke installaties met te (laten) installeren en die te (laten) onderhouden.

Artikel 2:57 Loslopende honden
Artikel 2:57 beperkt het loslopen van honden op de weg, zonder dat de hond aangelijnd is, en op kinderspeelplaatsen e.d. Aan dit artikel ligt in zijn algemeenheid het motief van de voorkoming en bestrijding van overlast ten grondslag.
In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

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

Artikel 2:57 kende tot 2002 geen ontheffingsmogelijkheid. Voorheen gold een verbod voor honden op de weg indien ze niet aangelijnd. Dus op andere openbare plaatsen dan de weg mag een hond niet aangelijnd lopen, behalve op een krachtens onderdeel a genoemde plaats/aangewezen plaats. De wijziging breidt het verbod voor niet-aangelijnde honden uit tot andere plaatsen binnen de bebouwde kom dan de weg, zoals parken en plantsoenen of andere voor publiek openstaande plaatsen. Dat past ook beter bij de uitzondering in het tweede lid, waar wordt gesproken over ‘aangewezen plaatsen’. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngebod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie in het derde lid een voorziening getroffen.
Op verzoek van een aantal gemeenten is bij de aanpassing van 2015 een nieuw onderdeel c opgenomen in het eerste lid. Dit maakt het mogelijk om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd. Deze wijziging maakt ook een kleine aanpassing van het derde lid nodig, waarin een uitzondering wordt gemaakt op het verbod voor hulphonden en hulphonden in opleiding. Deze uitzondering was er al voor het verbod van het eerste lid, aanhef en onder b, en het ligt voor de hand om dezelfde uitzondering te laten gelden voor het toegevoegde onderdeel c.
Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kunnen de honden op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) gevangen worden genomen en overgedragen aan een door het college aangewezen asiel. Dit vindt uiteraard niet plaats wanneer de eigenaar direct te achterhalen is.
Ook artikel 4 van de Wet op de dierenbescherming kan worden toegepast. Het eerste lid van dit artikel geeft ambtenaren van de politie de bevoegdheid honden en katten op te vangen die ‘s nachts elders dan op het erf van de eigenaar of houder zonder toezicht worden aangetroffen. Het tweede lid van

artikel 4 bepaalt dat het hoofd van politie de eigenaar of houder moet berichten van een en ander en hem gelegenheid moet geven om het dier gedurende veertien dagen na de datum van het bericht op te halen. Het ter plaatse doden van loslopende honden en katten is geregeld in artikel 4, eerste lid, onder b, van de Wet op de dierenbescherming.
De mogelijkheid van het ter plaatse doden van loslopende honden en katten wordt in twee opzichten beperkt:

1. De hond of de kat moet een onmiddellijk gevaar vormen voor zich op erven of in het veld bevindende dieren, waarvan de instandhouding gewenst is.
2. Geen ander middel ter afwering van het gevaar mag ten dienste staan.
3. De bevoegdheid komt slechts toe aan de bezoldigde ambtenaren van politie en de door de minister van justitie aangewezen onbezoldigde ambtenaren van politie.

Het Burgerlijk Wetboek geeft in boek 5 een regeling voor gevonden dieren. De vinder van een hond kan het dier bij de gemeente in bewaring geven. De gemeente moet op basis van artikel 5:8 BW vervolgens ten minste twee weken de verzorging van het dier op zich nemen. In de praktijk wordt hieraan meestal vorm gegeven door het dier onder te brengen bij een dierenasiel, waarbij de gemeente de kosten voor het verblijf, de voeding en de verzorging betaalt. Na twee weken is de burgemeester bevoegd het dier te verkopen of weg te geven. Als deze mogelijkheden zijn uitgesloten dan kan de burgemeester het dier laten afmaken. De termijn van twee weken kan worden bekort als de kosten voor de verzorging onevenredig hoog zullen zijn of als het afmaken van het dier om geneeskundige redenen is vereist.
Deze regeling geldt alleen voor gevonden dieren. Wanneer de eigenaar het dier niet is verloren, bijvoorbeeld omdat duidelijk is dat het dier slechts even verwijderd is van eigenaar of erf, is er geen sprake van een “gevonden dier”.
Beide genoemde regelingen over het doden van dieren zijn uitputtend bedoeld. De gemeentelijke wetgever mag derhalve het doden van loslopende honden in het geheel niet regelen.

Jurisprudentie
Aanwijzing hondenuitlaatzone. Betrokkenen zijn belanghebbenden, gelet op de geringe afstand tussen de woningen en de uitlaatzone. Vz. ABRS 13-12-1996, JG 97.0050.
Het college dient het onaangelijnd zijn van de hond te gedogen in verband met de functie van de hond als signaal- of dovengeleidehond. Vz. ARRS 20-07-1993, JG 94.0055 , AB 1994, 454.

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

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

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden
Straatverontreiniging kan grote gevaren opleveren voor de volksgezondheid. Ook wordt via hondenuitwerpselen die op straat, in parken en plantsoenen blijven liggen, het voor honden dodelijke canine parvo virus verspreid. Los daarvan staat het probleem al jaren hoog in de ranglijsten van ergernissen.

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

Handhaving vraagt betrapping op heterdaad, de bedoeling van de bepaling is daardoor deels preventief . Sommige gemeenten gaan er daarom toe over om het bij zich hebben van “opruimmiddelen” verplicht te stellen, wat uiteraard wel controleerbaar is. Overtreding van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden
Dit artikel schept voor de burgemeester de mogelijkheid om na een (bijt)incident met een hond dat naar zijn oordeel niet voldoende ernstig is om strafrechtelijk op te treden (wat er doorgaans op neer komt dat de hond in beslag wordt genomen en een gedragstest ondergaat om te bekijken of de hond geresocialiseerd kan worden of helaas moet inslapen), de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven en/of kort aan te lijnen. Sinds de intrekking van de Regeling agressieve dieren is er in landelijke wetgeving geen definitie van muilkorf meer gegeven, vandaar dat er hier een definitie is opgenomen.

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

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

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

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

Gevecht tussen niet-gemuilkorfde pitbullterriërs en een andere hond, waarbij een hond is overleden en een omwonende is aangevallen. De burgemeester heeft in redelijkheid het zwaarste gewicht kunnen toekennen aan de bescherming van de veiligheid van mens en dier in de gemeente en besloten tot het doden van de pitbulls op grond van artikel 74 Gezondheids- en welzijnswet. Vz.CBB 24-5-1993, AB 1993, 460.

Een soortgelijke casus is te vinden in Pres. Rb Zwolle 3-3-1995, JG 95.0307, Gst. 1996, 7028 m.nt. HH. Artikel 74 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is een speciale bevoegdheid ten opzichte van artikel 172 Gemeentewet.

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. Vz.ABRS 22-05-2001, KG 2001,179, JG 01.0139 m.nt. M. Geertsema.

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 toekomende beoordelingsvrijheid niet overschreden. Het college heeft in redelijkheid de herdershonden als gevaarlijk kunnen aanmerken en het aanlijn- en muilkorfgebod kunnen opleggen.

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

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

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

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

ABRvS 28-02-2018, ECLI:NL:RVS:2018:644. In het licht van meerdere incidenten is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot inbeslagname op grond van 172, derde lid, van de Gemeentewet. In haar oordeel betrekt 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 stand gehouden. 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 vaneen gevaarlijke hond op een openbare plaats of op het terrein van een ander (artikel 2:59), is niet in alle gevallenvoldoende om bijtincidenten te voorkomen. Deze maatregel voorkomt niet dat mensen geconfronteerd worden met bijtincidenten op privéterrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan postbezorgers en koeriers, maar ook aan bijtincidenten die plaatsvinden binnen een huishouden. Om hier enigszins aan tegemoet te komen is artikel 2:59a opgenomen. Artikel 2:59a bepaalt dat het de eigenaar of houder van een gevaarlijke hond verboden is die hond zonder muilkorf op zijn terrein los te laten lopen.

Het verbod geldt niet als er voorzieningen zijn getroffen waardoor gevaar voor derden in de openbare en vrij toegankelijke privéruimte niet aanwezig is.

Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen doordat ze van het terrein ontsnappen. Het verplicht plaatsen van een waarschuwingsbord zorgt ervoor dat mensen die een terrein willen betreden gewaarschuwd worden.

Artikel 2:60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren
Door in het eerste lid de zinsnede “buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer” op te nemen wordt de afbakening met de Wet milieubeheer direct vastgelegd. Het (oude) vierde lid is daarmee vervallen.

Het kan voor de omgeving hinderlijk zijn, als iemand dieren houdt. Er moet kunnen worden ingegrepen als overlast of schade voor de volksgezondheid dreigt. Dan moeten belangen worden afgewogen. Daarom is gekozen voor de constructie dat het college bevoegd wordt verklaard om de plaatsen aan te wijzen waar naar zijn oordeel het houden van bepaalde dieren overlast of schade voor de volksgezondheid veroorzaakt. Waar het college bij een aanwijzing bevoegd is verklaard daarbij nadere regels te geven inzake het houden van dieren, is er sprake van delegatie van verordenende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156 Gemeentewet. Tevens wordt in dit verband nog gewezen worden op de Flora en Faunawet, waarin regels worden gegevens ter bescherming van dieren.

Er zijn gemeenten die deze bepaling niet opnemen in de APV, waarbij doorgaans als reden wordt gegeven dat er zelden sprake is van werkelijk omvangrijke overlast of dreigende schade voor de volksgezondheid, maar dat het meestal gaat om geschillen tussen buren.

~~*Derde lid*~~
~~Het is niet eenvoudig aan te geven wanneer en waarom, als er eenmaal eisen en beperkingen zijn gesteld, daar met een ontheffing weer van zou worden afgeweken. Doorgaans zal vrij snel (en dan naar alle waarschijnlijkheid negatief) op een aanvraag om deze ontheffing kunnen worden beschikt. Toch is hier van het toepassen van de lex silencio positivo afgezien. Dit vooral omdat in gevallen waarin dit artikel wordt toegepast vaak al enig ongenoegen leeft over de in de buurt ondervonden overlast. Een van rechtswege ontstane ontheffing en daardoor weer toenemende hinder zou de sfeer niet ten goede komen.~~

Jurisprudentie
Aanschrijving tot verplaatsing van een hok van een haan die geluidsoverlast veroorzaakt. Nader onderzoek van het college verlangd. ARRS 26 02-1991, Gst. 1991, 6962, 3 m.nt. JMK, JG 91.0382 m.nt. L.J.J. Rogier.

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

Aanschrijving tot verwijdering van kraaiende haan terecht. De door het college gehanteerde methode van geluidmeting is niet onredelijk. ARRS 09 04 1992, JG 92.0401 , GO 1992, 3, GO 1994, 2 m.nt. L.F.D, AB 1992, 583 m.nt RMvM, TMR 1994, 9 m.nt. RJdH.

Overlast van een papegaai. Onvoldoende onderzoek naar de klacht. ARRS 22 12 1993, JG 94.0137 m.nt. A.B. Engberts.

Aanschrijving tot verwijdering paard in verband met overlast omwonenden terecht. Klachten van omwonenden, onderzoek van bouw- en woningtoezicht en proces-verbaal van politie geeft voldoende feitelijke onderbouwing. ABRS 03-07-1999, JG 99.0003 m.nt. W.A.G. Hillenaar.

Zonder aanwijzing van het college kan artikel 2.4.20 geen grondslag bieden voor de toepassing van bestuursdwang. ABRS 17-10-2001, JG 02.0025, art. 2-4-20-, art. 4-1-7b- m.nt. M. Geertsema.

Het houden van hinderlijke of schadelijke dieren (artikel 2.4.20 oud). Geluidhinder door dieren (zie voorbeeldbepaling 4:5b model-APV). Ernstige geluidsoverlast door kikkers in een poel. Het schoonhouden en wellicht bijvullen van een kikkerpoel zal de aanwezigheid van kikkers mogelijk bevorderen, maar dit is onvoldoende om te concluderen dat de buurman kikkers houdt (op grond van artikel 2.4.20 oud) en er de zorg voor heeft. Bij de besluitvorming is terecht rekening gehouden met het feit dat de eiser in het buitengebied woont en het gekwaak van kikkers tot gebiedseigen geluiden moet worden gerekend. Rb. ´'s-Hertogenbosch, nr.AWB 99/6873 GEMWT, LJN AD4783.

Artikel 2:61 Wilde dieren
(gereserveerd/vervallen)
Bij ledenbrief 98/192 is artikel 2.4.21 (Oud) Wilde dieren vervallen omdat het artikel het Wetboek van Strafrecht doorkruist. Zowel artikel 2.4.21 (oud) als artikel 425 WvStr. ziet op de bescherming van de algemene veiligheid van personen of goederen. Rb. Dordrecht, d.d. 19 mei 1998, parketnummer 11.410090.96.

Artikel 2:62 Loslopend vee
Dit verbod dient mede de verkeersveiligheid. Herhaaldelijk gebeuren er verkeersongelukken doordat een paard, een koe of een ander dier uit het weiland is gebroken en zich op de weg bevindt. De verplichting om dit zoveel mogelijk te voorkomen is daarom op haar plaats. Een verbod tot het los laten lopen van honden, dat mede de verkeersveiligheid dient, is opgenomen in artikel 2:57.

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

Artikel 2:63 Duiven
(gereserveerd/vervallen)
Deze geschrapte bepaling had betrekking op een periodieke (korte) ophokplicht van duiven voor rechthebbenden daarvan. Dit in verband met het door jagers afschieten van verwilderde duiven die in het voorjaar jonge akkerbouwgewassen beschadigen. In de praktijk is de bepaling nooit toegepast. Er is dus geen noodzaak om het gebod te handhaven.

Artikel 2:64 Bijen
(gereserveerd/vervallen)
Deze geschrapte regeling verbood, behoudens ontheffing, het houden van bijen binnen 30m van wegen en woningen en gebouwen waar overdag mensen verblijven. Er bestaat geen noodzaak tot handhaving van de regeling, gelet op de beperkte schaal waarop (in het buitengebied) nog bijen gehouden worden. De betrokken imkers worden geacht qua situering en afschermende maatregelen rekening te houden met eventuele omgevingsfactoren.
Bij gebleken noodzaak kan op grond van artikel 2:60 worden opgetreden (zie ook jurisprudentie aldaar).

Artikel 2:65 Bedelarij
(gereserveerd/vervallen)

Een verbodsregeling omtrent ‘bedelarij’ binnen aangewezen gebieden/locaties was al niet in de geldende APV opgenomen. Een noodzaak daartoe is ook thans niet aanwezig.

Afdeling 9. Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

Artikelen 2:66 t/m 2:70: Begripsbepalingen, Verplichtingen m.b.t. het verkoopregister, Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter Wsr., Vervreemding van door opkoop verkregen goederen en Handel in horecabedrijven
(gereserveerd/vervallen)
In deze afdeling was een uitvoerige en gedetailleerde regeling opgenomen als ondersteuning/aanvulling op de bepalingen in het Wsr./Wsv. inzake het toezicht, opsporen en bestrijden van heling van goederen. Heling is een misdrijf. Kern van de regeling was dat aan een ‘opkopers en handelaren’ in gebruikte en ongeregelde goederen (waaronder antiek en curiosa), platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto’s, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto, film, radio, en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie, uitgebreide verplichtingen waren opgenomen. Deze verplichtingen hadden betrekking op melding, gedetailleerde registratievormen en informatie aan de gemeente van o.a. de beroepsuitoefening, vestigingsadres, verkoopverplichtingen, mogelijk van misdrijf afkomstige goederen, verkoopprijs met gegevens koper en inzage verplichtingen. De regeling is destijds in de APV opgenomen omdat de opvatting bestond dat bestuurlijke aanpak van heling binnen de gemeente een belangrijk aanvulling kan vormen op het politioneel/justitieel strafrechtelijk optreden. Opsporing van misdrijven is evenwel geen lokaal bestuurlijke taak maar van justitie/politie. Het Wsr.) bevat enkele bepalingen die specifiek de bestrijding van heling op het oog hebben. Dat zijn de artikelen 416, 417, 417bis, 417ter, 437, 437bis, 437ter en 437quater. Het binnentreden bij ‘handelaren’ is - ook zonder dat een strafbaar feit wordt vermoed - te allen tijde mogelijk op basis van artikel 552 van het WvSv. Die regeling moet voor de situatie in Nederweert als voldoende worden beschouwd, zonder aanvullende rol van de lokale wetgever in een APV. In de praktijk werd de vervallen regeling de laatste decennia overigens niet (meer) toegepast. Gelet op afwezigheid van nut en noodzaak van de nogal bureaucratische regeling enerzijds en de niet aanwezige toegevoegde waarde binnen de totale helingsaanpak anderzijds, is de gehele regeling geschrapt. De in artikel 141 WvSv genoemde opsporingsambtenaren hebben om controle uit te oefenen vrije toegang tot alle vestigingen en andere plaatsen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar worden gebruikt. Indien deze plaatsen als woning zijn aan te merken, moet het bepaalde in de Algemene wet op het binnentreden in acht worden genomen.

Afdeling 10. Consumentenvuurwerk

Artikel 2:71 Begripsbepaling
Deze afdeling geeft regels omtrent de verkoop en bezigen van consumentenvuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling, in aanvulling op het Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (verder te noemen Vuurwerkbesluit). Het Vuurwerkbesluit is op 1 maart 2002 (grotendeels) in werking getreden.

Het Vuurwerkbesluit strekt tot integrale herziening van het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen waarbij zowel de regelgeving voor consumentenvuurwerk als die voor professioneel vuurwerk in één nieuwe algemene maatregel van bestuur wordt geïntegreerd. Het Vuurwerkbesluit beoogt de gehele keten van het invoeren dan wel vervaardigen of assembleren, verhandelen, uitvoeren, opslaan, bewerken en afsteken van vuurwerk te reguleren, met inbegrip van bepaalde vervoershandelingen met vuurwerk. De regels ten aanzien van het vervoer van vuurwerk zijn gesteld ter uitwerking van artikel 3 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs).

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

Definitie consumentenvuurwerk
~~In dit onderdeel wordt de definitie van consumentenvuurwerk aangepast in artikel 2:71. In artikel 5.43 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt het Vuurwerkbesluit gewijzigd. De definitie van consumentenvuurwerk vervalt. Overal waar consumentenvuurwerk staat wordt dit in het Vuurwerkbesluit vervangen door ‘vuurwerk van categorie F1, F2 of F3 dat op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik’. Voor de toepassing van de APV wordt het begrip consumentenvuurwerk~~

~~gehandhaafd. De verwijzing naar het Vuurwerkbesluit wordt vervangen door bovengenoemde definitie.~~
Voor de omschrijving van het begrip ‘consumentenvuurwerk’ is aansluiting gezocht bij de omschrijving in artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit.

Fop- en schertsvuurwerk
Fop- en schertsvuurwerk is een aparte groep consumentenvuurwerk, genoemd in bijlage 1 van de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. Het gaat hierbij onder meer om boobytraps, sterretjes, knalbonbons, confettibommen, trektouwtjes, Bengaalse lucifers en Bengaalse handfakkels. Aan al deze voorwerpen worden eisen gesteld aan de lading. De lading van fop- en schertsvuurwerk is (veel) kleiner dan de lading van overig consumentenvuurwerk. De voorschriften opgenomen in bijlage 1 van het Vuurwerkbesluit zijn niet van toepassing, indien er binnen de inrichting niet meer dan 200 kg fop- en schertsvuurwerk aanwezig is. Op grond van artikel 2.3.7 van het Vuurwerkbesluit is fop- en schertsvuurwerk het hele jaar door verkrijgbaar en kan het ook gedurende het hele jaar worden afgestoken.

Uniforme regels verkoop en afsteken consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling
Het Vuurwerkbesluit kent voor de verkoop en afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling een aantal uniforme regels:
- een verbod om consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen aan een particulier (artikel 2.3.2 lid 1);
- dit verbod geldt niet op 29, 30 en 31 december met dien verstande dat als een van deze dagen een zondag is het verbod eveneens op die zondag geldt, in welk geval het verbod om vuurwerk ter beschikking te stellen dan niet geldt op 28 december (artikel 2.3.2 lid 2);
- een verbod per levering meer dan tien kilogram consumentenvuurwerk aan een particulier ter beschikking te stellen (artikel 2.3.3);
- een verbod om consumentenvuurwerk aan een particulier bedrijfsmatig ter beschikking te stellen op een andere plaats dan een verkoopruimte die voldoet aan de in bijlage 1 gestelde voorschriften en de door het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 2.2.3 gestelde nadere eisen (artikel 2.3.4);
- een verbod om consumentenvuurwerk bedrijfsmatig ter beschikking te stellen aan personen die jonger zijn dan zestien jaar (artikel 2.3.5);
- een verbod vuurwerk tot ontbranding te brengen op een ander tijdstip dan tussen 31 december 10.00 uur en 1 januari 2.00 uur van het daarop volgende jaar (artikel 2.3.6).

De bepalingen 2:72 en 2:73 van de APV zijn gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet en zijn een aanvulling op de uniforme regels voor de verkoop en afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling, zoals gesteld in het Vuurwerkbesluit.

Artikel 2:72 Ter beschikking stellen van vuurwerk tijdens verkoopdagen
Verkoopvergunning consumentenvuurwerk
Op basis van artikel 2:72 van de APV kan het college aan een bedrijf of nevenbedrijf een vergunning verlenen voor het verkopen van consumentenvuurwerk tijdens de door het Vuurwerkbesluit aangewezen verkoopdagen. Ter bevordering van de deregulering en het aanbrengen van meer systematiek in de APV zijn twee artikelen in Hoofdstuk 1 opgenomen. Artikel 1:7 bepaalt dat de vergunning voor onbepaalde tijd geldt en artikel 1:8 bevat de algemene weigeringsgronden die bij elke vergunning kunnen worden gehanteerd. Zie voor meer informatie de toelichting bij de betreffende artikelen.
Algemene weigeringsgronden zijn bijvoorbeeld het belang van de handhaving van de openbare orde waaronder overlast kan worden begrepen, als het om de bescherming van de kwetsbare medemens gaat of het belang van de volksgezondheid die door overlast dreigt te worden aangetast. De vergunning kan daarom worden geweigerd als het verkooppunt zich bevindt in de nabijheid van ziekenhuizen, bejaardentehuizen en dierenasiels. In het laatste geval is er sprake van handhaving van de openbare orde, waaronder de bescherming van dieren valt. Aan de verkoopvergunning kunnen voorschriften worden verbonden, indien dit nodig is wegens dwingende redenen van algemeen belang. Dit zijn de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Zie daarvoor artikel 1:4 en het commentaar daarbij.

Koopzondag

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

Tweede lid
Gezien de veiligheidsaspecten, de grote toeloop die een vuurwerkhandel doorgaans met zich meebrengt en de scherpe concurrentie in deze branche is er van afgezien om hier een lex silencio positivo in te voeren.

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling
In het Vuurwerkbesluit (artikel 2.3.6) is bepaald dat het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18-.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daarop volgende jaar. Het afsteken van consumentenvuurwerk wordt op dit tijdstip toelaatbaar geacht vanwege de koppeling van het vuurwerkgebruik aan de feestelijkheden rond de jaarwisseling en de inbedding daarvan in de Nederlandse volkscultuur.

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

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

Jurisprudentie
In haar uitspraak van 19 november 2015 bepaalde de Rechtbank Midden-Nederland dat het college bevoegd is om een gebied aan te wijzen waar het ook tijdens de jaarwisseling verboden is om vuurwerk af te steken . In december 2014 oordeelde de voorzieningenrechter nog dat niet het college, maar alleen de burgemeester bevoegd is om voor een vuurwerkverbod een gebied in de stad aan te wijzen.

De rechtbank stelde dat het hier gaat om een op de openbare orde gerichte bestuurs- en beheerstaak van het college ter preventie van gevaar, schade of overlast. Met het verbod wil het college namelijk bereiken dat tijdens de toekomstige jaarwisselingen (mogelijk) gevaar en overlast van vuurwerk wordt tegengegaan. De rechtbank oordeelde dat dit een bevoegdheid is van het college. De rechtbank woog hierbij mee dat het verbod niet ziet op feitelijke en concrete ordeverstoringen waartegen onmiddellijk en daadkrachtig opgetreden moet worden. In dat geval is de burgemeester overeenkomstig artikel 172 van de Gemeentewet exclusief bevoegd (Rb. Midden-Nederland 19-11-2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:8179).

Artikel 2:73a Carbidschieten
Naar aanleiding van een verzoek van de klankbordgroep is een artikel toegevoegd waarin carbidschieten wordt gereguleerd. Carbidschieten wordt verboden en is slechts onder een beperkt aantal voorwaarden toegestaan in de oudejaarsnacht. Eventueel kan het college nog nadere regels stellen.

Afdeling 11. Drugsoverlast

Artikel 2:74 Drugshandel op straat
Afbakening met de Opiumwet
Om niet in de sfeer van de Opiumwet te treden is de passage “onverminderd het bepaalde in de Opiumwet” opgenomen. De Opiumwet is een strafrechtelijk instrument waarin onder meer de verbodsbepalingen staan van middelen die worden genoemd op lijst I (“harddrugs”) en II (“softdrugs”) die behoren bij deze wet. Zo wordt verboden deze middelen te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. Om hiertegen te kunnen optreden is het noodzakelijk in de APV een artikel op te nemen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft.

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

Sommige gemeenten gaan nog een stap verder en hebben in de APV ook samenscholingsverboden, verblijfsontzeggingen, enz. opgenomen. Dit geldt onder meer voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De noodzaak om dergelijke verboden in de APV op te nemen speelt uiteraard niet voor alle gemeenten, maar met name voor gemeenten waar de problematiek rond handel en gebruik van drugs op straat groot is.

Jurisprudentie
Doel van het Amsterdamse verbod op drugshandel op of aan de openbare weg in de APV is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en strafbare feiten. De bepaling heeft derhalve betrekking op andere gedragingen dan strafbaar gesteld in de Opiumwet. HR 17-11-1992, NJ 1993, 409, JG 94.0005 m.nt. A.B. Engberts.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik
Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo'n bepaling onverbindend werd geacht omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet (men kan immers verboden substanties niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo'n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht. Zie over de betekenis van 'daarop gelijkende waar' het gestelde bij de toelichting op artikel 2:74.

Afdeling 12. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester

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

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

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

De bepaling vereist een nadere invulling van specifieke voorschriften die zich bij groepsgewijze niet-naleving voor het overgaan tot bestuurlijke ophouding lenen. Hoewel de bepaling in Nederweert nog nimmer is toegepast kan ze ook nuttige en noodzakelijke aanvullende diensten bewijzen bij eventuele kleinschaliger ordeverstoringen met een lokale openbare orde/veiligheid impact. De volgende bepalingen zijn relevant: artikelen 2:1 (samenscholingsverbod); 2:47 (hinderlijk gedrag op openbare plaatsen); 2:48 (hinderlijk drankgebruik); 2:49 (hinderlijk gedrag in of bij gebouwen); 2:50 (gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten) 2:73 (gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling).

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden
Op grond van artikel 151b Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om gebieden aan te wijzen, waarin de officier van justitie de controlebevoegdheden die genoemd worden in artikel 50, 51 en 52 Wet wapens en munitie, kan uitoefenen. Het gaat om de controlebevoegdheden om binnen het aangewezen gebied:

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

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

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

Jurisprudentie
ABRvS 09-11-2005, 200503854/1, LJN AU5839. De direct betrokkene (regelmatige bezoekster van het veiligheidsrisicogebied) is belanghebbende bij het besluit van de burgemeester tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b Gemeentewet. Rechtbank Alkmaar heeft op 28 juni 2004, LJN AP5618, onterecht geconcludeerd dat er geen rechtstreeks belang is bij het aanwijzingsbesluit (het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied). Hof Amsterdam 23-09-2005, AB 2006, 30 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen
Eerste lid
Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de gemeenteraad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad kan daarbij bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen omkleed.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester inperken. De volgende varianten zijn bijvoorbeeld denkbaar:

- De gemeenteraad besluit expliciet/impliciet om binnen de gemeente geen cameratoezicht toe te passen.
- De gemeenteraad bepaalt bij verordening dat de burgemeester mag besluiten tot het toepassen van cameratoezicht op specifieke plaatsen, bijvoorbeeld in de binnenstad, en geeft daarbij aan voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden.

- De gemeenteraad verleent bij verordening zonder beperkingen de bevoegdheid aan de burgemeester tot plaatsing van camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen.

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat.

Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

Doel van het cameratoezicht
Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

Kenbaarheid
In artikel 151c lid 4 Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden.

In artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld! De straf kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden inhouden of een geldboete van € 4.500.

Tweede lid
De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.

Artikel 2:78 Gebiedsontzegging
Algemeen
Overtreding van een gebiedsontzegging die krachtens dit artikel is gegeven, is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht); dus niet een overtreding van de APV zelf. Het is een misdrijf; overtreding wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Kan van de overtreder geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland worden vastgesteld, dan is strafrechtelijk onder omstandigheden voorlopige hechtenis mogelijk.

Lid 1
De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan dat de gebiedsontzegging kan opleggen. Nu het in het eerste lid gaat om gebiedsontzeggingen van korte duur, kan deze bevoegdheid worden

gemandateerd aan opsporingsambtenaren. In de regel zal, alvorens over te gaan tot oplegging van een dergelijke gebiedsontzegging, eerst een waarschuwing worden gegeven.

Lid 2
Het tweede lid ziet op de situatie dat een openbare-ordeverstoorder opnieuw een misstap begaat met betrekking tot strafbare feiten of de openbare orde in een bepaald gebied. In dit geval is het gelegitimeerd om een gebiedsontzegging van meerdere weken op te leggen. Immers zal veelal eerst een waarschuwing hebben plaatsgevonden, vervolgens de oplegging van een kortdurende gebiedsontzegging en pas daarna een gebiedsontzegging in de zin van het tweede lid. Er is aldus een dusdanige voorgeschiedenis dat proportionaliteit en subsidiariteit niet aan een langdurig gebiedsontzegging in de weg staan.

Lid 3
Het is in het licht van proportionaliteit en subsidiariteit geboden om slechts tot oplegging van een langdurige gebiedsontzegging over te gaan, wanneer de gedraging waarop deze oplegging betrekking heeft binnen een bepaalde periode na oplegging van de eerste gebiedsontzegging plaatsvindt. Vindt de gedraging aldus na deze periode plaats, dan wordt een langdurige gebiedsontzegging niet gelegitimeerd geacht.

Lid 4
Dit lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer hij dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met (de noodzaak) zich in het aangewezen gebied te bevinden in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam en/of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven. Ook is ontheffing mogelijk.

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

Algemeen
~~Per 1 juli 2017 treedt de Wet aanpak woonoverlast in werking: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34007~~

~~Deze wet behelst het opnemen van een nieuw artikel 151d in de Gemeentewet:~~

~~*Artikel 151d*~~
~~*1. De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.*~~
~~*2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.*~~
~~*3. Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.*~~

Artikel 151d van de Gemeentewet regelt dat de raad bij verordening *kan* bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft, er zorg voor draagt dat doorgedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geenernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt. De burgemeester kan op grond hiervan gedragsaanwijzingen geven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen en aan verhuurders. Tot 1 januari 2021 was de gedragsaanwijzing aan verhuurders alleen mogelijk als de persoon die overlast gaf niet als ingezetene in de desbetreffende gemeente

stond ingeschreven. Met de inwerkingtreding van de Wet toeristische verhuur van woonruimte (Stb. 2020, 460) op 1 januari 2021 is die beperking vervallen. Om woonoverlast beter tegen te gaan, geldt de zorgplicht voortaan in alle gevallen voor verhuurders van woonruimten. Dat betekent dat verhuurders zorgdragen dat de woningen die zij verhuren geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Als de verhuurder zich niet of op een verkeerde manier inzet tegen ernstig een herhaaldelijke hinder, kan de burgemeester direct een verhuurder aanspreken en hoeft de burgemeester daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken. Dit is wenselijk wanneer verschillende huurders van dezelfde verhuurder hinder hebben veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in panden waar meerdere huurders wonen of waar huurders snel wisselen. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een lastonder bestuursdwang als bedoeld in artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet ter zake van overtreding van het door de raad bij verordening gestelde voorschrift.

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

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

~~*Tweede lid*~~
~~Als last onder bestuursdwang of dwangsom kan de burgemeester gedragsaanwijzingen opleggen aan de overtreder. Het tweede lid schrijft ook voor dat de burgemeester in beleidsregels vastlegt hoe hij of zij invulling geeft aan deze bevoegdheid.~~

~~*Derde lid*~~
~~In het derde lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester toepassing kan geven aan deze bevoegdheid. Wij hebben overwogen om daarbij ook ernstige "vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf" op te nemen. Daarbij is het punt dat artikel 7:21 van het Bouwbesluit de facto hetzelfde regelt, ook met het tegengaan van overlast als motief. Dit artikel zal naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, maar daar zal nog wel de nodige tijd over heen gaan.~~

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

Artikel 2:79a 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 sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf als overlast, verstoring van de openbare orde of aantasting van het woon- en leefklimaat dreigt. Artikel 2:79b bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid als sprake is van een vergunningplicht.

De burgemeester kan met behulp van artikel 2:79a 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 gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de Kansspelen. Als sprake is van een illegaal gokpand 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 uitvoering van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet. Een bevel op grond 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 onverwijlde 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 overlastgevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, of woningen op grond 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 2:79b 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?

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 intrekkingsgronden zijn vergelijkbaar. In voorkomend geval kan sluiting plaatsvinden op basis van andere artikelen; zie artikel 2:79a.

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 bezien 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 bedrijfsmatige activiteiten zijn, zoals detailhandel. De burgemeester kan ook gemeentebreed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche. Dit maakt het voor de gemeente ook mogelijk om deze vergunningplichtige 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 intrekkings- of wijzigingsgronden staan vermeld in artikel 1:6. In het zesde lid staan de specifieke intrekkings- 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 2:79a biedt de mogelijkheid overlastgevende voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. Artikel 2:79b bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht. Het toetsingskader voor sluiting is anders dan voor een vergunning. Als een sluiting op grond van artikel 2:79a in dezelfde situatie leidt tot het aanwijzen als vergunningplichtig, 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 verstrekte 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.

Afdeling 13 Toezicht op huisvestingsvoorzieningen

Op 26 mei 2020 heeft de gemeenteraad de beleidsnotitie ‘Huisvesting internationale werknemers 2020 gemeente Nederweert’ vastgesteld. Daarmee is het oude ‘Nota huisvesting arbeidsmigranten Nederweert’ uit 2010 vervallen. De nieuwe beleidsnotitie richt zich op het huisvestingsvraagstuk van tijdelijke internationale werknemers die niet de intentie hebben om zich hier structureel te vestigen.

Het doel van het nieuwe beleid is tweeledig:
- Beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief goede huisvesting voor tijdelijke internationale werknemers in Nederweert.
- Het beheersbaar houden van de huisvestingsomstandigheden voor internationale werknemers en de leefbaarheid in de omgeving.

Met name voor het laatste doel is in het kader van het nieuwe beleid een exploitatievergunning noodzakelijk voor oprichten en in werking hebben van een huisvestingsvoorziening voor meer dan vijf internationale werknemers. Deze is vergelijkbaar met een horecavergunning, waarbij de vergunninghouder kan worden gehouden aan de specifieke regels voor de huisvesting van internationale werknemers. In deze vergunning wordt, naast de gegevens van de vergunninghouder, onder meer het beheer vastgelegd en wordt aangegeven wie bij overlast, klachten of calamiteiten dient te worden aangesproken.

Hoofdstuk 3. Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 3:1 Afbakening
Afbakening van dit hoofdstuk van de APV ten opzichte van enkele (algemene) bepalingen uit andere delen van de APV is wenselijk aangezien de genoemde bepalingen betrekking hebben op onderwerpen die waarschijnlijk op termijn in of krachtens de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp) in afwijking van de (algemene) bepalingen van de APV geregeld (moeten) worden. Om niet binnen afzienbare termijn opnieuw substantiële materiële wijzigingen aan te hoeven brengen in de betreffende regelgeving – en om de ontvlechting daarvan t.z.t. te vergemakkelijken – is ervoor gekozen vooruitlopend op de verwachte inwerkingtreding van de Wrp deze materie nu veelal in lijn met de Wrp te regelen.
Het betreft de volgende onderwerpen: 1:2 (Beslistermijn), ~~1:3 (Indiening aanvraag),~~ 1:5 (Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing), 1:6 (Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing), 1:7 (Termijnen) en 1:8 (Weigeringsgronden).

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

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

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

Overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen zoals de APV), tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester te worden aangemerkt als het 'bevoegde bestuursorgaan' bij de vergunningverlening voor een seksbedrijf. Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemeentewet). In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bijvoorbeeld bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zie in dit verband ABRvS 16 april 2014, AB 2014/234 (m.nt. T.E.P.A. Lam) en JG 2014/44 (m.nt. ing. W. Vos). In lijn daarmee worden woonboten – voor zover het betreft de uitvoering van dit hoofdstuk – aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Wel is het college ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven [en prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie. Anders dan bijvoorbeeld bij het uitoefenen van een bij verordening toegekende bevelsbevoegdheid, is bij de vergunningverlening (of het aanwijzen van een gebied) niet aan de orde dat zich een feitelijke, concrete en acute ordeverstoring voordoet waartegen onmiddellijk en daadkrachtig moet worden opgetreden. Zou dat wel zo zijn, dan zou overeenkomstig artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet de burgemeester ook ten aanzien van de vergunningverlening voor prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie, als het bevoegde bestuursorgaan aangemerkt dienen te worden. Het college kan zijn bevoegdheid ter zake mandateren aan de burgemeester op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.

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

Voor de definitie van **exploitant** is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van deDHW. Het ‘voor rekening en risico’ heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon.
Een seksbedrijf heeft altijd een exploitant. Ook in het geval een prostituee zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten opereert is er sprake van een seksbedrijf, meer precies: een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen dient de prostituee enerzijds aangemerkt te worden als prostituee, maar anderzijds ook als exploitant. De prostituee/exploitant dient daarmee dus ook te voldoen aan alle eisen die aan prostituee worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt o.a. dat de prostituee/exploitant minimaal 21 dient te zijn. In geval van overtreding van de krachtens 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. Vergunningen worden immers geweigerd als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft (artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder d).

In dit hoofdstuk van de APV heeft het begrip ‘**klant**’ een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezigen in een seksinrichting die (vooralsnog) slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt uiteraard voor eventuele andere aanwezigen, zoals de exploitant, de beheerder, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, 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 sekseneutrale aanduiding: degene die.

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

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

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

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. Een seksinrichting is een onderdeel van een seksbedrijf, dus een vergunningplichtig seksbedrijf (activiteit of activiteiten) kan meer dan een seksinrichting (locatie) omvatten.
Onder 'besloten ruimte' worden ook begrepen een vaar- of voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord 'besloten' duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is. Hieronder wordt in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.

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

Afdeling 2. Vergunning seksbedrijf

Artikel 3:3 Vergunning
Er is voor gekozen om seksbedrijven met een vergunningenstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. De keuze voor een vergunningenstelsel sluit aan bij bestaande structuren. Een uitgangspunt is tevens dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat, de zogeheten kanalisatiegedachte. Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden.

Met het oog op een toekomstbestendige uitvoeringspraktijk, die onder meer aansluit bij de Dienstenrichtlijn en de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese

Unie, is in het tweede lid een zorgplicht voor het bevoegd bestuursorgaan opgenomen. Als er sprake is van de verlening van schaarse vergunningen dan moet het bevoegde bestuursorgaan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. De geëigende weg om uitvoering aan te geven aan deze zorgplicht is dat de bevoegde bestuursorganen in een beleidsregel uiteenzetten hoe zij de selectieprocedure invullen (en hier vervolgens uitvoering aan geven).

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

Het vierde lid is opgenomen omdat na inwerkingtreding 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 (zie ook artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn). Dit is bedoeld als prikkel voor de overheid om tijdig te beslissen, en zorgt ervoor dat burgers en bedrijven geen nadeel ondervinden van een mogelijk te trage besluitvorming. De verwachting bestaat dat de wettelijke termijnen in dit artikel ruim genoeg zijn om tijdig op een aanvraag om een vergunning te besluiten. Zou dat evenwel niet lukken, dan wordt het belang van een daadwerkelijke afweging bij vergunningen als hier aan de orde geacht zwaarder te wegen dan voornoemd uitgangspunt. Dit is in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn: dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde. Wanneer een vergunning van rechtswege ten onrechte is verleend, kan dit namelijk ernstige, onomkeerbare schade voor derden (de menselijke waardigheid van de prostituee, de veiligheid en gezondheid van minderjarigen en kwetsbare volwassenen) tot gevolg hebben.

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

Overeenkomstig het zesde lid kan een vergunning in beginsel voor bepaalde **EN/OF** onbepaalde tijd verleend worden. Als het echter om een schaarse vergunning gaat, dan zal deze telkens voor een bepaalde tijd verleend worden.

Omdat een vergunningenstelsel waarbij een verleende vergunning onbeperkt verlengd kan worden – zonder dat andere potentiele gegadigden mee kunnen dingen – niet passend is ten aanzien van schaarse vergunningen is in het zevende lid bepaald dat de vergunning ten hoogste [**…**] verlengd kan worden. Op deze verlenging is artikel 3:11 van toepassing.

Artikel 3:4 Concentratie seksinrichtingen
Op grond 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.

Het langs deze weg vormgegeven concentratiebeleid moet altijd in samenhang bekeken worden met de relevante bestemmingsplannen, waarin – louter ter behartiging van het belang van een goede ruimtelijke ordening en derhalve 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.

Het aan te wijzen gebied als concentratiebeleid mag er niet toe leiden dat het uitoefenen van seksbedrijven categorisch wordt uitgesloten voor het hele grondgebied van de gemeente.

Artikel 3:5 Nul-optie raamprostitutiebedrijven en maximering aantal seksinrichtingen
Gelet op de lokale situatie is gekozen om een maximering van het aantal te verlenen vergunningen op te nemen en daarbij maximaal 1 vergunde seksinrichting toe te staan. Op grond van artikel 19, derde lid van de Grondwet en het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), mogen de beperkingen niet zover strekken dat er een nulbeleid wordt gevoerd.

Artikel 3:6 Aanvraag
Met dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag om een vergunning geregeld, evenals welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning.

Het overleggen van een situatietekening en plattegrond is uiteraard niet nodig als het een vergunning betreft die niet (mede) voor een seksinrichting wordt aangevraagd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks vanuit een locatie die niet voor publiek toegankelijk is; er is dan wel sprake van een seksbedrijf, maar niet van een seksinrichting.

Omdat in de toekomst naar verwachting steeds vaker bij indiening sprake zal zijn van digitale documenten, wordt geen specifieke schaalaanduiding voorgeschreven. De maatvoering moet uit de situatieschets (onder k) en tekening (onder l) blijken. Als bescheiden worden overgelegd, moet de gekozen schaal zodanig zijn dat het bevoegde bestuursorgaan er voldoende informatie uit kan halen om tot beoordeling van de aanvraag te komen.

Tot het eisen dat het telefoonnummer dat gebruikt zal worden in advertenties overgelegd moet worden – en in de vergunning zal worden vermeld (zie artikel 3:8, eerste lid, aanhef en onder e) – is gekomen met het oog op de toezicht en handhaving. Zo wordt bewerkstelligd dat een bepaald telefoonnummer waarmee geadverteerd wordt altijd te herleiden is tot een bepaald seksbedrijf, een bepaalde exploitant en het adres waar het bedrijf wordt uitgeoefend. Doordat het telefoonnummer bovendien in de vergunning zal worden vermeld wordt voorkomen dat het nummer vaak verandert, dan zou immers telkens op aanvraag de vergunning gewijzigd dienen te worden. In die zin is het een ‘vast’ telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

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

Artikel 3:7 Weigeringsgronden
Het eerste lid – in samenhang met het tweede tot en met vierde lid – bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Ter zake de in het vijfde lid genoemde gronden bestaat ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd. Buiten op basis van de in dit artikel genoemde gronden, kan een vergunning bovendien geweigerd worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Overigens mag een negatief Bibob-rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De overheid dient eerst te toetsen of er met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).

Door de inwerkingtreding van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregel (Stb. 2014/131) is niet langer sprake van ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag of de voogdij, maar van beëindiging van ouderlijk gezag of voogdij. Artikel 3:7, eerste lid, onder b, is daarom geschrapt bij de wijziging van de APV in 2021. Beëindiging van het ouderlijk gezag is veel ruimer dan de zeer beperkte groep ontzette ouders.
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 Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere

omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.

ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; 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.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning
In dit artikel wordt bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt getracht het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te faciliteren. Doordat het telefoonnummer op de vergunning staat wordt o.a. voorkomen dat dit nummer regelmatig wijzigt, waardoor het telefoonnummer – dat ook in advertenties gebruikt moet worden – niet langer herleidbaar zou zijn tot een bepaald vergund seksbedrijf. Als de exploitant een ander telefoonnummer wil hanteren, dan zal deze immers eerst een aanvraag in moeten dienen om de vergunning te laten wijzigen; aangezien dit tijd en geld (leges) kost valt te verwachten dat dit slechts sporadisch zal gebeuren. In die zin is het een ‘vast’ telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn. Hetzelfde doel heeft het tweede lid, dat daarnaast ook van betekenis is voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf: zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

Artikel 3:9 Intrekkingsgronden
Het eerste lid bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in het tweede lid is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. 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 (dan wel tijdelijk worden ingetrokken), om deze desnoods later – als de reden om tot schorsing over te gaan blijft voortbestaan – alsnog in te trekken. Buiten op basis van de in dit het tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning bovendien ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Omdat schorsing in die gevallen niet voor de hand ligt, is dat hier verder niet geregeld.

Artikel 3:10 Melding gewijzigde omstandigheden
Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder wordt derhalve verplicht dergelijke wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend; daarbij behoeft niet de gehele procedure te worden doorlopen als ware het een aanvraag om een nieuwe vergunning. Afhankelijk van de aard van de wijzigingen kan ook de geldigheidsduur van de vergunning worden aangepast. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, moet dat leiden tot het intrekken van de vergunning (artikel 3:9, eerste lid, aanhef en onder c).

Artikel 3:11 Verlenging vergunning
De aanvraag om de verlenging van een vergunning wordt behandeld als zijnde een nieuwe aanvraag. Daardoor kunnen de belangrijke vragen die ten tijde van 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 verlenging van een vergunning nogmaals actuele gegevens en bescheiden te overleggen waarover het bevoegde bestuursorgaan al beschikking heeft. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de gegevens die overeenkomstig artikel 3:8, eerste lid op de vergunning vermeld staan. Deze zouden te allen tijde actueel moeten zijn (zie artikel 3:10). 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 dient een aanvraag uiteraard tijdig gedaan te worden en ontvankelijk te zijn. Gedurende de periode dat de aanvraag in behandeling is kunnen uiteraard gewoon 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 echter niet van toepassing op sekswinkels; daarop is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

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

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

Artikel 3:13 Adverteren
De verplichting in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan een seksbedrijf is verleend, en geen andere nummers, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk op deze manier te adverteren.

Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf
Met dit voorschrift wordt o.a. – net als voor de exploitant van een seksbedrijf – een leeftijdseis voor prostituees geïntroduceerd. Hiertoe is besloten vanwege het gegeven dat jonge prostituees met name vatbaar voor en slachtoffer van misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel zijn. Bovendien zijn prostituees van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge prostituees en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikking waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor de prostitutie lager is en bovendien een eventuele gewenste uitstap vergemakkelijkt wordt. Het stellen van een leeftijdgrens wordt als passend en noodzakelijk middel beschouwd om deze misstanden te bestrijden. Daarmee is het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel, bovendien zijn de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk. Hierdoor levert het onderscheid naar leeftijd geen strijd op met het verbod van leeftijdsdiscriminatie.

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 sanering van de seksbranche. 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 (derde lid).

Artikel 3:15 Bedrijfsplan
Ter versterking van de sociale positie van de prostituee is het van belang dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne en van de gezondheid, de veiligheid, het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Daartoe moet bij het aanvragen van een vergunning de exploitant een bedrijfsplan overleggen, zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voor deze punten voldoende oog heeft, en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden. Deze verplichting geldt voor alle prostitutiebedrijven, dus ook voor escortbedrijven. Uiteraard volgt uit de aard van de werkzaamheden dat een bedrijfsplan van een escortbureau – op bepaalde punten – een andere uitwerking vereist dan een bedrijfsplan van een prostitutiebedrijf met een andere aard.

In het tweede lid, aanhef en onder a, is opgenomen dat de exploitant maatregelen treft om er voor te zorgen dat de hygiëne in een seksinrichting voldoet aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden. Het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid heeft in september 2013 de Hygiënerichtlijn voor Seksbedrijven (voorheen Hygiënerichtlijnen voor Seksinrichtingen) gepubliceerd. Deze richtlijn is geschreven voor exploitanten en eigenaren van seksbedrijven en wordt uitgegeven door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu . De branche zelf, vertegenwoordigd door de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven en de Vereniging Legale Escortbedrijven , heeft aan het opstellen en bijwerken van deze richtlijn bijgedragen. In de richtlijn zijn zogenaamde hygiënenormen, dit zijn de minimale eisen aan een goed hygiënebeleid, opgenomen. Een exploitant van een seksbedrijf zal om te voldoen aan de maatstaven voor een goede hygiëne zich ten minste aan deze normen moeten houden.

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

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

Een belangrijk aspect van het zelfbeschikkingsrecht is dat gewaarborgd is dat de prostituee vrij is te bepalen aan welke klanten zij seksuele diensten verleent en welke diensten zij al dan niet wil verlenen. Dit is ook bij de escort bijzonder van belang. Hoewel in een arbeidsrelatie geldt dat een werknemer opdrachten van de werkgever met betrekking tot de overeengekomen arbeid in beginsel moet opvolgen, dient het grondwettelijk gewaarborgde recht op lichamelijke integriteit daarboven altijd voorrang te krijgen. Een exploitant dient inzichtelijk te maken hoe in zijn bedrijf met dergelijke zaken wordt omgegaan (tweede lid, aanhef en onder h).

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

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

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

Artikel 3:16 Minimale verhuurperiode werkruimte
(gereserveerd)

Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf
Onder meer vanwege de kwetsbaarheid van prostituees is het gewenst dat de exploitant van een prostitutiebedrijf gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend aanwezig is om effectief toezicht te kunnen garanderen op al hetgeen zich voordoet in de uitoefening van zijn bedrijf en – voor zover die er zijn – in de seksinrichtingen waarvoor hem mede vergunning is verleend. Aangezien een dergelijke eis, i.i.g. in gevallen dat er sprake is van meerdere seksinrichtingen, niet na te leven is voor één persoon, kan het ook om de beheerder gaan: deze heeft immers grotendeels dezelfde verantwoordelijkheden als de exploitant en kan daar op aangesproken worden.

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

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 namelijk eenieder verboden op of aan de weg of in een vanaf de weg zichtbare plaats klanten te werven. Uiteraard geldt dat laatste niet in een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend. Het is verder ook verboden op of aan de weg ontuchtige handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van prostitutie.

Artikel 3:20 Handhaving straatprostitutie
Het eerste lid heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen gebieden en tijden en geeft – ter handhaving van het verbod daarop – politieambtenaren en toezichthouders de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven.

Afdeling 4. Overige bepalingen

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten
Dit artikel richt zich niet tot exploitanten of prostituees, maar tot hun (potentiële) klanten en is daarmee complementair aan enkele andere bepalingen van dit hoofdstuk. Kort gezegd is het enerzijds verboden om gebruik te maken van de diensten van een prostituee die werkzaam is in het illegale circuit, anderzijds verbieden enkele artikelen de prostituee om diensten (op een bepaalde wijze of op bepaalde plekken) aan te bieden, terwijl dit artikel de klant verbiedt om in te gaan op een aanbod. Dit betekent dat handhavend kan worden opgetreden tegen zowel de prostituee als tegen de klant.

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

Artikel 3:22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke
Dit voorschrift schept een verbod dat slechts in effect kracht heeft ten aanzien van nader door de burgemeester te bepalen rechthebbenden en voor zover de burgemeester aan die rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt. Het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, voor zover die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet valt niet binnen de reikwijdte van het verbod.

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

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

Afdeling 1. Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting

Artikel 4:1 Definities
Op grond 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 luidden 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 artikel 4;1 van de APV en in artikel 4:5 van de APV).

Op grond van de Wm moeten inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken over een milieuvergunning beschikken of voldoen aan een AMvB die artikelen met betrekking tot de bescherming van het milieu bevat. Het Activiteitenbesluit milieubeheer, hierna aangeduid als Besluit, biedt de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder. Deze afdeling bevat daarover voorschriften. Voor de definitie van begrippen die aan aanpalende regelgeving – waaronder het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet milieubeheer – ontleend zijn, wordt aangesloten bij de betekenis uit die regelgeving.

Inrichting

Op grond van de Wet milieubeheer moeten inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken ofwel over een milieuvergunning beschikken, of voldoen aan een algemene maatregel van bestuur (AMvB), welke artikelen met betrekking tot de bescherming van het milieu bevat.

Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten
Op grond 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 luidden 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 artikel 4;1 van de APV en in artikel 4:5 van de APV).

Eerste lid
De bevoegdheid om te bepalen dat de in dit lid genoemde geluidsnormen niet gelden bij collectieve festiviteiten komt voort uit artikel 2.21, eerste lid, onder a, van het Besluit. Evenals in het oude besluit voorziet dit artikel van het Besluit erin dat op deze dagen overmatige geluidhinder zo veel mogelijk moet worden voorkomen: De voorschriften gelden niet ‘voor zover de naleving van deze voorschriften redelijkerwijs niet kan worden gevergd’. Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn carnaval, kermis of culturele, sport- en recreatieve manifestaties.

In artikel 4:2 is de uitvoering van de regeling neergelegd bij het college. Het college stelt – in samenspraak met het plaatselijke bedrijfsleven – vast voor welke festiviteiten de betreffende voorschriften uit het Besluit niet van toepassing zijn. Voorheen was dat door de raad in de APV zelf vastgesteld. Voor de collectieve dagen is in het Besluit geen begrenzing meer voor het aantal dagen opgenomen. De raad heeft eind 2005 in totaal 4 collectieve festiviteiten/dagen of dagdelen per jaar vastgesteld (carnavalsdagen). Dit is ongewijzigd overgenomen in de nieuwe APV. Het collegebesluit moet tijdig voor het betrokken jaar bekend gemaakt worden (bij eventuele wijzigingen).

Tweede lid
Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Besluit moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 3.148, tweede lid, onder a, van het Besluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen.
In het Besluit wordt net als voor de festiviteiten als bedoeld in het eerste lid geen maximum gesteld voor het aantal collectieve festiviteiten. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Derde lid
De gemeente kan rekening houden met de aard van het gebied door in de verordening gebiedsdifferentiatie toe te passen. De gemeenteraad kan het grondgebied van de gemeente in de verordening bijvoorbeeld verdelen naar verschillende dorpskernen of wijken. De vaststelling van deze gebieden dient plaats te vinden in een apart besluit waarop bezwaar en beroep volgens de Awb mogelijk is. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt tijdens carnaval, kermissen of culturele, sport- en recreatieve manifestaties. De mogelijkheid van gebiedsdifferentiatie was ook in het oude besluit opgenomen.
Bij de vaststelling van deze gebieden moet er wel rekening mee worden gehouden dat deze de strekking van de regeling niet ondermijnt. Het onderscheid tussen collectieve en incidentele festiviteiten moet duidelijk blijken. Gebiedsdifferentiatie betekent ook dat het aantal aangewezen dagen of dagdelen per gebied kan verschillen. Artikelen 2.21 en 3.148 van het Besluit kennen alleen gebiedsdifferentiatie voor collectieve festiviteiten.

Zesde tot en met achtste lid
In tegenstelling tot het oude besluit biedt dit Besluit gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de collectieve festiviteiten en activiteiten.

De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21, onderdeel a. Hierin wordt wel duidelijk gesteld dat het moet gaan om voorwaarden ter voorkoming van geluidhinder.
Voor de verlichting bij sportbeoefening is deze mogelijkheid niet in het Besluit opgenomen.

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

De regeling voorziet in het zesde lid in een maximaal geluidniveau van 80 dB(A) op de gevel van nabijgelegen woningen. Deze norm biedt overigens ‘royale’ mogelijkheden.
In het zevende lid wordt gesproken over onversterkte muziek. In het Besluit is onversterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen ter beperking van de geluidsemissies moeilijk zijn. Dit betekent dat voor onversterkte muziek in principe geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid, van het Besluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen (zie ook artikel 4:5). De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor bedrijven dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidniveaus van onversterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is onversterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm van het zevende lid.
Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het zevende lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Hiervoor wordt aangesloten bij de systematiek en motivatie uit het Besluit: in de handleiding is de correctie geïntroduceerd met het oog op continubedrijven. Toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid bij horecabedrijven die bijvoorbeeld om 1.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan.
In het achtste lid is als eindtijdstip voor muziekgeluid 01.00.uur bepaald, mede om te voorkomen dat feesten bij bedrijven - in elk geval bij niet-horeca- inrichtingen - zonder wettelijke sluitingstijden (theoretisch) de hele nacht door kunnen gaan. Dit is ten opzichte van horeca-inrichtingen een specifieke sluitingsregeling voor wat betreft extra ‘geluidaspecten’ en mag dus niet verward worden met de reguliere sluitingstijden voor de inrichtingen zelf zoals algemeen geregeld in artikel 2:29.

Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten
Op grond 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 luidden 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 artikel 4;1 van de APV en in artikel 4:5 van de APV).

Eerste lid
De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in de artikelen 2.21 en 3.148 van het Besluit. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onderdeel b kan de gemeenteraad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop individuele inrichtingen voor incidentele festiviteiten vrijstelling kunnen verkrijgen van de geluidsnormen. Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met levende muziek bij een café, een jubileum, een personeels- of straatfeest of een “vroege vogels”-toernooi. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar betreft. Het betreft een maximum: de raad heeft de bevoegdheid om, rekening houdend met de plaatselijke

omstandigheden, in dit artikel het aantal te verlagen. In het onderhavige artikel dient de raad in de verordening te bepalen hoeveel incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente. Het maximum aantal van 12 incidentele festiviteiten is ongewijzigd in vergelijking met de vorige regeling voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen. Wat wel verandert is dat de regeling nu ook geldt voor festiviteiten bij alle andere type A- en B-inrichtingen die onder het Besluit vallen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook detailhandel, kantoren, opslag- en transportbedrijven en metaalelektro-bedrijven een beroep op deze regeling kunnen doen. De enige uitzonderingen waarvoor de regeling niet geldt, zijn de type C-inrichtingen (d.w.z. inrichtingen die vergunningplichtig blijven of vallen onder Besluit landbouw of Besluit glastuinbouw). De raad heeft eind 2005 een maximum van 12 vastgesteld. Dat aantal is ongewijzigd overgenomen in de nieuwe APV.

Tweede lid
Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Besluit moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. Op basis van het tweede lid van artikel 3.148 kan hiervan worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld als sportverenigingen buiten de reguliere competities en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie bij het houden van een veteranentoernooi of een “vroege vogels”-toernooi. Volgens het Besluit is het maximum aantal dagen waarvoor de beperkingen voor de verlichting niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar. Kortheidshalve wordt voor de verdere toelichting over dit maximum verwezen naar de bovenstaande toelichting bij het eerste lid.

Volgens de toelichting bij het Besluit blijft ook bij gebruik van artikel 3.148 tweede lid de algemene zorgplicht met betrekking tot lichthinder en duisterte voor de sportinrichtingen gelden, al is enige mate van hinder is bij incidentele activiteiten aanvaardbaar. De beoordeling of sprake is van onaanvaardbare lichthinder in geval van de viering van een festiviteit is aan het bevoegd gezag.

Zesde tot en met negende lid
In tegenstelling tot het oude besluit horeca-. sport en recreatie-inrichtingen biedt het Besluit gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21, onderdeel b. Voor de algemene toelichting over de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij festiviteiten en de toelichting bij het zesde tot en met het negende lid wordt kortheidshalve verwezen naar bovenstaande toelichting bij artikel 4:2 APV, zesde tot en met het achtste lid. Net als bij de collectieve festiviteiten geldt de regeling voor incidentele festiviteiten voor àlle type A- en B-inrichtingen onder het Besluit in plaats van alleen voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen zoals onder het oude besluit.

In het achtste en negende lid wordt de mogelijkheid om muziekgeluid te produceren bij een festiviteit beperkt tot binnen de gebouwen van de inrichting. Gebouwen hebben over het algemeen een bepaalde geluiddempende werking. Op het buitenterrein zijn minder mogelijkheden voor het beperken van geluidemissies. Daarbij is het zo dat de regeling niet langer alleen geldt voor horeca, sport- en recreatie-inrichtingen maar ook voor alle andere type A- en B-inrichtingen, wat met name een belasting kan geven voor woningen met diverse bedrijven in de omgeving die op verschillende momenten festiviteiten organiseren. Voor muziekgeluid op buitenpodia of het buitenterrein van horecagelegenheden bij evenementen, kan dit in de evenementenvergunning worden geregeld.

Tiende lid
Dit lid maakt het mogelijk om incidentele festiviteiten in de buitenruimte toe te staan bij niet-horeca-inrichtingen voor maximaal twee maar per jaar waarbij een maximale geluidsnorm van 70 dB (A) en een eindtijd van 01.00 uur (24.00 uur indien de volgende dag een werkdag is) in acht genomen dient te worden. Denk aan de opening van een bedrijf op een bedrijventerrein of een personeelsfeest. Reden om de mogelijkheid voor incidentele festiviteiten in de buitenruimte niet te regelen voor horeca-inrichtingen is dat deze al over ruime mogelijkheden beschikken. Verder oprekken van de mogelijkheden is onwenselijk voor de omgeving.

Artikel 4:4 Verboden incidentele festiviteiten
(gereserveerd/vervallen)
De burgemeester heeft deze (autonome) bevoegdheid reeds op grond van artikel 174 van de Gw, waarbij is bepaald dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze

betrekking hebben op het toezicht op de voor publiek openstaande gebouwen en andere openbare vermakelijkheden. Die bevoegdheid van de burgemeester hoeft in de verordening niet te worden herhaald.

Artikel 4:5 Onversterkte muziek
(gereserveerd/vervallen)
Dit niet overgenomen artikel sluit aan op de artikelen 2.17 en 2.18 van het Besluit. Het is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. In het Besluit is onversterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f juncto vijfde lid, van het Besluit, expliciet de bevoegdheid gekregen om voor onversterkte muziek regels op te nemen in de APV. Door het feit dat de hinderbeleving van onversterkte muziek zeker niet lager is dan die van versterkte muziek, zou deze in beginsel op gelijke wijze kunnen worden beschermd.

In de praktijk is echter niet gebleken van klachten. Om daarnaast geen onnodige beperkingen, of uitzonderingen daarop, vast te leggen voor met name locale amateurgezelschappen (zoals orkesten, harmonie- en fanfaregezelschappen en trommelkorpsen) in niet professionele oefenruimtes, is uit nut/noodzaak overwegingen geen nadere regeling opgenomen.

Artikel 4:6 Overige geluidhinder
Afbakening
Door in het eerste lid de zinsnede ’buiten een inrichting in de zin van de Wmb of het Besluit’ op te nemen wordt de afbakening direct vastgelegd. Een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer heeft ofwel een milieuvergunning nodig (waarin geluidsvoorschriften zijn opgenomen) ofwel zijn algemene regels op grond van het Besluit van toepassing. In deze algemene regels zijn ook geluidvoorschriften opgenomen.

In de praktijk zullen vooral de Zondagswet, Wet Geluidhinder, Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit een afbakeningsdiscussie opleveren. Daarom is gekozen om deze wetten afzonderlijk te benoemen in lid 5.
De provinciale milieuverordening is toegevoegd in dit lid. In een provinciale milieuverordening kunnen namelijk zogenaamde milieubeschermingsgebieden worden aangewezen, waaronder stiltegebieden, waarvoor geluidregels/verboden kunnen gelden die voor gaan.

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 Gw dat 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 betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gw.

Eerste tot en met vijfde lid
Artikel 4:6 heeft betrekking op overlast veroorzakende vormen van geluidhinder waarin andere (APV-) regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:
- een niet permanenten activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally, enz;
- van de evenementenregeling (artikelen 2:24 en 2:25) uitgezonderde ‘evenementen’ die wel geluidsaspecten met zich mee kunnen brengen;
- het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen;
- het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen, enz.,
- overige handelingen waardoor geluidoverlast ontstaat.

Voorts kunnen onder artikel 4:6 vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van ’lawaaiige’ hobby’s, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektro-akoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens, enz. Met name voor

deze vormen van geluidhinder ontbreken algemeen geldende criteria of normen. Dit behoeft ook niemand te verwonderen: de bron van geluidhinder is niet een bepaalde, aanwijsbare inrichting of gedraging. In beginsel kan het elke gedraging betreffen. In principe zal daarom 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 daarbij zal moeten zijn dat een zekere mate van (geluid)hinder als zijnde onvermijdelijk zal moeten worden aanvaard. Bedacht moet tevens worden dat klachten over vormen van geluidhinder nogal eens een minder goede verstandhouding tussen buren of omwonenden als achtergrond hebben. Normale handelingen worden dan eerder als (geluid)hinderlijk ervaren, terwijl men minder geneigd is aan een afdoende oplossing mede te werken.

Het college kan op grond van de Awb beleidsregels vaststellen die gelden bij het verlenen van ontheffingen ingevolge het tweede lid ('ontheffingenbeleid'). Dit is bijvoorbeeld medio 2008 gebeurd op grond van het oude artikel 4.1.5. in samenhang met beleidsregels voor evenementvergunningen ('geluidbeleid bij evenementen' sinds 2009 :'nadere regels' van het college, artikel 2:25 lid 6)'.

Het is uit dereguleringsoogpunt van belang dat er samenhang bestaat tussen het toestemmingsregime van de evenementenregeling en de onderhavige ontheffingenregeling. Dus geen dubbele of afwijkende regelgeving op onderdelen die relaties met elkaar hebben. Concreet is dit vorm gegeven door te bepalen dat de evenementenregeling bepalend is voor de vraag of er wel of geen ontheffing is vereist. Als de evenementenregeling in de artikelen 2:24 en 2:25 de ('geluid')-activiteit' uitputtend regelt of in nadere regels heeft vastgelegd, geldt geen afzonderlijk ontheffingsregime meer op grond van artikel 4:6 tweede lid. Wel moet altijd worden voldaan aan de gestelde algemene of specifieke regels voor activiteiten/evenementen vastgesteld op grond van beide regelingen voor geluid en tijdsduur. Het vierde lid voorziet in de besproken regeling.
Er zijn nadere regels vastgesteld voor geluid bij evenementen en overige activiteiten. Voor besloten feesten gelden deze nadere regels en dus eindtijden en normen niet. Daarvoor geldt de algemene regel (artikel 4:6 lid 1) dat het verboden is om voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder te veroorzaken. Een concrete en handhaafbare normering ontbreekt. Door toevoeging van de regeling onder het vierde lid onder sub a is voorzien in een duidelijk en acceptabel kader met betrekking tot geluid bij besloten feesten.
Als de evenementenregeling in de artikelen 2:24 en 2:25 de '(geluid-) activiteit' uitputtend regelt of in nadere regels heeft vastgelegd, geldt geen afzonderlijk ontheffingenregime meer op grond van artikel 4:6 tweede lid. Dit is geregeld in het vierde lid onder sub b. Ook hier moet altijd worden voldaan aan de gestelde algemene of specifieke regels voor activiteiten/evenementen vastgesteld op grond van beide regelingen voor *geluid en tijdsduur*.

In alle overige situaties is een afzonderlijke ontheffing nodig (tweede lid), tenzij ook hiervoor nadere regels op grond van het derde lid mochten worden vastgesteld die algemeen geldend zijn en daarmee in het vierde lid worden uitgezonderd van het verbod en de ontheffingenplicht.

De regeling die voorzag in een regulering met betrekking tot geluid veroorzaakt door bouw- en sloopwerkzaamheden is vervallen omdat de gelijke materie in het Activiteitenbesluit is geregeld (artikel 4 tweede lid onder b oud).

De uitzonderingen bedoeld in het vijfde lid zijn hiervoor al toegelicht onder 'Afbakening'.

Jurisprudentie
Jurisprudentie op grond van het Besluit bestaat nog niet. Onderstaande is gebaseerd op het oude Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer.

Weigering ontheffing om voor onbepaalde tijd eens in de twee weken op dinsdag- of donderdagavond van 19.00 tot 21.30 uur luide hardrockmuziek af te spelen op eigen muziekinstallatie, blijft in hoger beroep in stand. Het opnemen van geluidsnormen in de verordening is een zaak van de gemeentelijke wetgever. ABRS 16-12-2002, 200202622/1, LJN-nr. AE8977.

Voorlopige voorziening, Vergunning onder voorschriften wordt verleend voor het houden van een besloten buurtfeest voor ongeveer 25 personen. Omvang en karakter van het buurtfeest zijn – naar voorlopig oordeel - dusdanig te achten dat daarvan in redelijkheid geen geluidhinder als bedoeld in artikel 4.1.5 (oud) van de APV valt te verwachten. Rb Zutphen 05-07-2002, 02/972 VEROR 58, LJNnr. AE5178.

Verlening ontheffing, onder voorschriften, voor het ten gehore brengen van carillonmuziek. Vier keer per dag twee minuten en wekelijks op woensdag- of zaterdagmiddag maximaal 45 minuten. De norm van 75 dB(A) ter plaatse van woningen is niet voldoende onderbouwd. Het uitgangspunt dat het carillon in het winkelgebied moet worden gehoord geeft geen, althans onvoldoende blijk dat de belangen van de appellant, die tussen de toren en het winkelgebied woont, bij de besluitvorming in voldoende mate zijn afgewogen. ABRS 12-12-2001, 200102118/1, LJN-nr. AE0239.

Weigering ontheffing voor geluidversterking bij geloofsverkondiging. Grote zorgvuldigheid bij uitoefening grondrecht. Vz. ARRS 17-8-1990, AB, 1991, 44 m.nt. P.J. Boon, GS, 1991 6913, 3 m.nt. E. Brederveld, JG 91.0144 , BF 1991, 4 m.nt.J.M.H. de Vet-tacken.

Het aan- of afslaan van een c.v. installatie is niet aan te merken als het verrichten van een handeling in de zin van het APV-artikel. ABRS 3 6 1996, JG 97.0148 . Zie ook Lbr. 97/144.

Vergunningverlening voor het ten gehore brengen van mechanische muziek in winkelstraten. Overlast voor omwonenden. ABRS 10-3-1995, JG 95.0206 m.nt. A.B. Engberts.

Ontheffing van verbod tot veroorzaken geluidhinder in verband met spelen op trompet. ABRS 7-6-1994, JG 94.0290.

Geluidsvergunning voor feesttent, waarin met ontheffing van burgemeester alcohol wordt geschonken, is gelijk te stellen aan geluidsvergunning voor horeca-inrichting. Vz. ARRS, JG 92.0395 m.nt. L.J.J. Rogier, GS, 1992, 6945, 4 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

Weigering vergunning voor rijden met geluidswagen, Wnd. Vz. ARRS 2-11-1990, GS, 1992, 6937, 6 m.nt. E. Brederveld.

Vrijheid van godsdienst. Klokgelui Tilburgse pastoor. De rechtbank oordeelde dat de gemeente niet kon optreden op grond van de APV nu de kerk in kwestie een inrichting was in de zin van de Wet Milieubeheer, en daarmee niet onder de werking van het APV artikel viel. Als de gemeenteraad had willen optreden, had ze over de duur en het volume van het klokgelui nadere regels kunnen stellen op grond van artikel 10 WOM. Rb. Breda 26 november 2007. LJN BB8689.

Artikel 4:6a (Geluid)hinder door dieren
Deze bepaling regelt een zorgplicht voor de houder om een dier om geen (geluid)hinder voor de omgeving of een omwonende te laten veroorzaken. Weliswaar met de nadruk op ‘geluid’ valt ook voorkoming van overige hinder/overlast onder de zorgplicht.

Afdeling 2. Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Algemeen
Bij de wijziging van de APV in 2007 zijn de Afdelingen 4.2 en de artikelen 4.4.1 t/m 4.4.4 en 4.4.7 (oud) ingetrokken bij gelegenheid van de afzonderlijk vastgestelde Afvalstoffenverordening. Afdeling 4.3 (oud) Lozing en riolering was al eerder vervallen.

Artikel 4:7 Straatvegen
(gereserveerd/vervallen)
Dit artikel uit dereguleringsoogpunt geschrapt. De regeling kende een verbod tot parkeren van voertuigen of voorwerpen laten staan op een door het college aangewezen weggedeelte ten behoeve van werkzaamheden van de reinigingsdient. Los van handhavingsaspecten kan in een voorkomend geval zo nodig via gericht (tijdelijke) verkeersmaatregel hetzelfde effect bereikt worden. Geen noodzaak tot aanvullende regelgeving uit milieu-oogpunt in de APV dus.

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen
Doorgaans beter bekend onder de naam “wildplassen”.

Artikel 4:9 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen
(gereserveerd/vervallen)

Deze bepaling (zorgplicht) is uit dereguleringsoogpunt vervallen. Los van de praktijkwaarde daarvan gaat het hier om primaire privaatrechtelijke verantwoordelijken van eigenaren om ervoor te zorgen dat er geen gevaar optreedt voor de veiligheid, gezondheid of hinder voor derden.

Afdeling 3. Het bewaren van houtopstanden

Algemeen
In het kader van de deregulering van gemeentelijke regelgeving zijn de bepalingen inzake het bewaren van houtopstanden in 2007 tegen het licht gehouden.

Gebleken is dat de oude regeling (artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.8) niet meer voldeed: een te gedetailleerde, bureaucratische en onevenredige lastenregeling voor burgers/aanvragers. Er bestaat behoefte aan een regeling die uitsluitend betrekking heeft op een beperkt areaal te beschermen bomen/houtopstanden. Een algemeen kapverbod geeft ook de gemeente onnodig veel werk omdat er in praktijk meer dan 95% van de aanvragen om kapvergunning wordt verleend. Weigeren komt sporadisch voor.

Gekozen is voor het uitgangspunt dat in beginsel geen kapvergunning vereist is voor het vellen van een boom tenzij die staan vermeld op de door de gemeente opgestelde en vastgestelde Groene Kaart (bomenlijst). De Groene kaart geeft specificaties omtrent de actuele waarde(n) en beschermingsbehoefte van daarop aangegeven en nader beschreven (soorten) bomen, houtopstanden en bijbehorende structuurfuncties.

Van belang is om bij de aanvrager in bepaalde kapsituaties onder de aandacht te brengen dat niet altijd, of niet in een bepaalde broedperiode, gebruik kan worden gemaakt van een verleende vergunning. Het kan zijn dat een vereiste vergunning/vrijstelling/ontheffing van de Natuurbeschermingswet of Flora-en Faunawet ontbreekt. Met name vogels in bomen dienen te worden beschermd.

De bepalingen zijn primair gericht op het onderhoud en bewaren van het publieke en private groen, tenzij er al dan niet onder voorschriften (zoals herplantplicht) gemotiveerd van kan of moet worden afgeweken (criteria in het derde lid).
De gemeente heeft dus als basis steeds dezelfde verplichtingen als een privaat persoon voor beschermde bomen of houtopstanden. In niet-vergunningplichtige situaties kan het onder omstandigheden zelfs zo zijn dat de gemeente als private partij in overleg treedt met omwonenden over een kapvoornemen om daarmee draagvlak te creëerden.

Artikel 4:10 Definities
Het nieuwe uitgangspunt van de bepalingen heeft uiteraard tot gevolg dat veel begripsomschrijvingen in 2007 zijn komen te vervallen. Er resteren slechts de begripsomschrijvingen: houtopstand en vellen. In artikel 4:10, eerste lid, wordt ook een houtwal als houtopstand aangemerkt. In het algemeen vallen onder houtwal alle lintvormige begroeiingen van enige uitgestrektheid, bestaande uit bomen en/ of struiken. Het begrip omvat onder andere houtsingels, houtkaden, graven of steilranden. Houtwallen zijn duidelijk omvangrijker dan heggen of hagen of de in het tweede lid van artikel 4:11 bedoelde wegbeplantingen en eenrijige beplantingen langs landbouwgronden. Solitaire struiken of heesters vallen niet onder de vergunningplicht. Als struik of heester wordt doorgaans beschouwd ieder houtachtig gewas dat zich direct boven de grond vertakt, daardoor in tegenstelling tot een boom geen echte stam heeft, en in de regel maximaal een hoogte van een paar meter bereikt.

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden
In deze bepaling wordt het belangrijkste nieuwe element geïntroduceerd: de bomenlijst.
De gemeenteraad moet deze lijst vaststellen.
Uitgangspunten van deze kaart zijn:

- de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten zelf: d.w.z. voor het inventariseren en actualiseren van het gemeentelijk bomenbestand en het overnemen van de gemeentelijke monumentale bomen die vermeld staan op de landelijke lijst van de Bomenstichting in Utrecht.
- Duidelijk en inzichtelijk voor de burgers;
- Zoveel mogelijk de te beschermen bomen verankeren in een bestemmingsplan, op het renvooi van de plankaart of in een landschapsbeleidsplan of bomenplan.
- De bomenlijst als bijlage opnemen bij de bepalingen.

Wabo
De vergunning voor het vellen van houtopstanden is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid onder g. van de Wabo. Vaak zal naast de vergunning nog een vergunning, ontheffing of vrijstelling op grond van de Natuurbeschermingswet of de Flora- en Faunawet nodig zijn in verband met de bescherming van vogels en hun nesten in de bomen. De Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet haken aan bij de Wabo. Er wordt dan dus één omgevingsvergunning verleend of geweigerd. De Boswet haakt echter niet aan bij de Wabo. Indien die van toepassing is, blijft dus een aparte vergunning vereist.

In de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor, Staatscourant 2010-5162) zijn indieningsvereisten voor de aanvraag van een omgevingsvergunning opgenomen. Naast een aantal algemene indieningsvereisten (zie daarvoor de toelichting bij artikel 1:2 van de APV) zijn er in artikel 7.5 van de Mor nog een aantal speciale indieningsvereisten voor het vellen van houtopstanden opgenomen. Dit artikel 7:5 luidt als volgt:

1. In of bij de aanvraag om een vergunning voor een activiteit, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de wet, identificeert de aanvrager op de aanduiding als bedoeld in artikel 1.3, tweede lid, van deze regeling iedere houtopstand waarop de aanvraag betrekking heeft met een nummer.
2. In of bij de aanvraag, als bedoeld in het eerste lid, vermeldt de aanvrager per genummerde houtopstand:
    a. de soort houtopstand;
    b. de locatie van de houtopstand op het voor-, zij- dan wel achtererf;
    c. de diameter in centimeters, gemeten op 1,30 meter vanaf het maaiveld;
    d. de mogelijkheid tot herbeplanten, alsmede het eventuele voornemen om op een daarbij te vermelden locatie tot herbeplanten van een daarbij te vermelden aantal soorten over te gaan.

Let op: handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning is een economisch delict op grond van artikel 1a van de WED. Als er sprake is van opzet kwalificeert dit delict als een misdrijf. Zie ook artikel 6:1, derde lid, en de toelichting daarbij.

Jurisprudentie
ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2197. In deze casus was sprake van weigering van een kapvergunning op grond van de lokale Bomenverordening. De eigenaar van het naburige erf had echter gevorderd dat de boom verwijderd moest worden op grond van artikel 5:42 van het BW (boom stond te dicht op de perceelgrens). De Afdeling oordeelde – kort samengevat – dat de vergunning niet geweigerd had mogen worden omdat er in casu strijd was met hogere regelgeving, namelijk 5:42 van het BW. Voor een weigering van de vergunning op basis van een belangenafweging is daardoor geen plaats meer; de Bomenverordening werd daarom op dit punt buiten toepassing gelaten. Volgens de Afdeling kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden (vergelijk het vijfde lid).

Artikel 4:12 Afstand openbare beplanting tot erfgrens
Normaliter geldt voor bomen een afstand van 2 meter tot een naburig erf (perceelsgrens) en 0,5 meter voor heesters of heggen. Bij verordening kunnen kleinere afstanden worden bepaald. Ten behoeve van ‘publieke’ beplanting, gerealiseerd door de gemeente zijn kleinere afstanden bepaald (artikel 5.42 leden 1 en 2 BW).

Afdeling 4. Maatregelen tegen ontsiering, hinder en (stank)overlast

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz.
Deze bepaling verschaft een basis voor het treffen van maatregelen tegen een uit oogpunt van welstand en bescherming van de openbare gezondheid ontoelaatbare opslag van bromfietsen en caravans e.d., en landbouwproducten . Het college is bevoegd bepaalde plaatsen aan te wijzen waar deze opslag verboden is c.q. aan bepaalde regels gebonden is.
Deze bepaling ziet niet op handelingen die plaatsvinden op de “weg” in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Deze afbakening is aangebracht omdat voor zover de in deze bepaling genoemde activiteiten plaatsvinden op de “weg” daartegen kan worden opgetreden op basis van andere in deze verordening opgenomen voorschriften.

Afbakening

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

Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen
(gereserveerd/vervallen)
Vanuit dereguleringsoogpunt is dit artikel geschrapt. Via de Messtoffenwet wordt veel geregeld. Op zandgronden mag maar zeer beperkt mest wordt uitgereden (ca 6 maanden per jaar). Veel mest wordt bovendien al emissie-arm aangewend.

Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke handelsreclame
Het verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame is niet van toepassing in gevallen waarin een omgevingsvergunning is verleend en het gevaar en de hinder zijn betrokken bij de afweging.

Vanwege de vereenvoudiging van vergunningen en de vermindering van administratieve lasten is in 2007 het oude artikel 4.4.2 ingrijpend herzien. Dat houdt in dat de reclamevergunning geheel is verdwenen en vervangen door een algemene regel die verbiedt om door middel van een reclame het verkeer in gevaar te brengen of hinder dan wel overlast te veroorzaken voor omwonenden.

De gedachte daarachter is dat voor een reclame van enige omvang of betekenis doorgaans een bouwvergunning nodig is, waardoor al aan de welstand kan worden getoetst. Een reclame waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of overlast wordt veroorzaakt voor omwonenden komt relatief zo weinig voor dat het moeilijk valt te rechtvaardigen om voor die gevallen een vergunningplicht voor alle reclames in stand te houden.

Gemeenten waar de ervaring is dat reclame niet of nauwelijks problemen oplevert en via de bouwvergunningen afdoende kan worden geregeld, kunnen het daarbij laten.

Artikel 4:15 is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt de handelsreclame met zo veel woorden van de vrijheid van drukpers uitgezonderd.

Tweede lid
Het tweede lid betreft een vergelijkbare verbodsregeling om handelsreclame te maken door middel van een op de weg geparkeerd voertuig. Deze bij artikel 5:7 (artikel 5.1.6 oud) geschrapte (afzonderlijke) verbodsbepaling met ontheffingsmogelijkheid richtte zich tegen degenen die voor een beroep op bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren (als ‘parkeerexces’).
Hier staat het maken van reclame voorop, dus niet het gebruik/parkeren als gewoon vervoermiddel waar reclame op staat. De regeling is toegevoegd aan Afdeling 4, artikel 4:15 ‘Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame’, (ernstige omgevingshinder en verkeersveiligheid) en daarmee uit de parkeerexcessenregeling gehaald. Er is in Nederweert geen strikte noodzaak om specifieke het ‘parkeeraspect’ te regelen.

Wabo
Op een vergunnings- en ontheffingsstelsel voor handelsreclame aan gebouwen is de Wabo van toepassing. Omdat een zodanig stelsel in de APV geschrapt is, is daarvoor geen regeling opgenomen.

Afleidende objecten langs snelwegen
Rijkswaterstaat heeft op 21 oktober 2011 het “Beleidskader afleidende objecten langs snelwegen” vastgesteld. De hoofdlijn voor objecten (waaronder reclame) is nu:
- bewegende objecten of beelden zijn niet toegestaan
- de objecten of beelden mogen niet verblinden (moeten voldoen aan richtlijn lichthinder)
- de objecten of beelden moeten op voldoende afstand van de rijbaan zijn geplaatst.

De APV kan op dit soort objecten van toepassing zijn, namelijk als de grond langs de snelweg valt binnen het begrip “weg” of binnen de definitie van “openbare plaats” als genoemd in artikel 1:1 van deze verordening. In dat geval zal het rijksbeleidskader handvaten kunnen bieden om te bepalen of het object het verkeer in gevaar brengt.

Jurisprudentie

Artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBP 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 (JG 95.0207, AB 1995, 163).

Geen strijd met artikel 10 EVRM en 19 IVBP aangezien het verbod bij wet is voorzien en noodzakelijk in een democratische samenleving ter voorkoming van wanordelijkheden en ter bescherming van rechten van derden (HR 1 april 1997, NJ 1997, 457).

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. ABRS 13-11-2002, Gst, 2003, 7180, 34 m.nt. J.Teunissen.

Anders dan het college meent, is het welstandstoezicht in het kader van de Woningwet niet beperkt tot toetsing van bouwkundige elementen. ABRS 04-12-2002, Gst, 2003, 7180, 35 m.nt. J. Teunissen.

Meer recent in dezelfde zin ABRS 02-06-2004, LJN AP0370.

Artikel 4:16 Vergunningplicht lichtreclame
(gereserveerd/vervallen)
In het per 1 januari 2008 van kracht geworden Activiteitenbesluit is een zorgplicht opgenomen die ertoe verplicht geen lichthinder te veroorzaken. Daarmee vervalt de noodzaak om dit onderwerp bij APV te regelen.

Afdeling 5. Kamperen buiten kampeerterreinen

Algemeen
Met de intrekking van de WOR per 1 januari 2008 heeft de Rijksoverheid bedoeld een nogal omslachtig stuk regelgeving te dereguleren. De VNG heeft daarop geadviseerd in de APV drie artikelen op te nemen. Daarmee wordt de ruimte die gemeenten met de intrekking van de wet is geboden op een lastenarme manier ingevuld. Zie hierover de volgende publicaties:

- VNG ledenbrief Lbr. 05/128 van 8 december 2005 (Publicatie over kampeerbeleid na WOR);
- VNG, “Het kampeerbeleid na de Wet op de 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
In de definitie gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan.

Door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, die gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt, worden bouwwerken in gevolgklasse 1 vergunningvrij (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
In de artikelen 5.7.1 t/m 5.7.5.(oud) van Afdeling 7 bij het voormalige Hoofdstuk 5 was een uitgebreide kampeerregeling opgenomen. Ze is vastgesteld medio 2008.De regeling beoogde enerzijds een tijdelijke overbrugging te zijn voor ‘planologisch’ ongewenste kampeersituaties, in verband met de per 1-1-2008 vervallen Wet op de Openluchtrecreatie. Daarnaast was een belangrijke aanleiding om (in regionaal verband) te kunnen optreden tegen ongewenste kampeervormen waarbij overlast en hinder ‘aan het water’ werden veroorzaakt (‘nachtvissen’).

Om repressief te kunnen optreden tegen overlastsituaties bij incidenteel kamperen wordt hier een sterk afgeslankte algemene regeling opgenomen. De regeling is verplaatst naar hoofdstuk 5 in verband met het bredere motief dat er aan ten grondslag ligt: overlast en hinder e.d. (openbare orde, milieubescherming etc.).Gekozen is voor een brede algemene (verbods-) regel die effectief kan worden ingezet in overlastsituaties.

Nu de regeling omtrent het kamperen qua grondgebruik en toegelaten kampeerfuncties voor het overige primair behoort tot terrein van de ruimtelijke ordening en het 'kamperen' uitputtend wordt geregeld in het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied'(medio 2009) is er geen reden tot een uitgebreide aanvullende regeling in de APV. Bovendien schoot de huidige regeling haar doel voorbij: voor elke vorm van 'kamperen' (= 'recreatief nachtverblijf') buiten een planologisch bestemd 'kampeerterrein' is een ontheffing vereist. Dat zou, bijvoorbeeld, voor de (sporadische) nachtvissers inhouden dat zij steeds een ontheffing moeten aanvragen, hetgeen een bureaucratische en niet noodzakelijke overheidsregulering is. De regeling staat overigens geheel los van mogelijkheden die visverenigingen privaatrechtelijk hebben om op te treden tegen wangedrag van leden. Aanvullend kan zo nodig het Wetboek van Strafrecht worden ingezet in gevallen van bijvoorbeeld 'openbare dronkenschap' e.a.).

Het verbod in het eerste lid ziet op het kamperen buiten kampeerterreinen. Nachtvissen valt ook onder de reikwijdte van deze bepaling. Nachtvissen is bij wet toegestaan (Visserijwet 1963 en het Reglement voor de binnenvisserij 1985). De Visserijwet kent geen bepalingen over het kamperen tijdens het nachtvissen. Hiervoor biedt de APV de grondslag.
In het tweede lid staan de uitzonderingen op dit verbod benoemd. Het plaatsen van een paraplu of karpertentje ten behoeve van het nachtvissen is als uitzondering opgenomen. Benadrukt dient te worden dat het nachtvissen zelf bij wet is toegestaan en dat het hier dus gaat om situaties waarbij gebruik wordt gemaakt van een paraplu of eenvoudig karpertentje, ten behoeve van het nachtvissen.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen
(gereserveerd/vervallen)

Hoofdstuk 5. Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente

Afdeling 1. Parkeerexcessen en stopverbod

Algemeen
1. Bevoegdheid tot regeling van parkeerexcessen
Sinds de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) kunnen verkeersbesluiten, behalve ten behoeve van de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, hinder of schade dan wel aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer (zie art. 2, tweede lid WVW 1994).

Op initiatief van de VNG heeft de Tweede Kamer door middel van een amendement een nieuw artikel 2a in de Invoeringswet WVW 1994 ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt:

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

Hierbij werd met name gedacht aan de regeling van parkeerexcessen, zoals ook blijkt uit de toelichting bij dit amendement. Artikel 2a WVW 1994 geeft derhalve aan dat gemeenten bevoegdheid zijn om parkeerexcessenbepalingen vast te stellen. De grondslag voor dergelijke bepalingen is overigens gewoon artikel 149 Gemeentewet.

2. Begrip "parkeerexces"
In de wegenverkeerswetgeving wordt nergens aangegeven wat het begrip "parkeerexces" precies inhoudt. Degene die tot taak heeft hieromtrent verbodsbepalingen te formuleren, zal evenwel tevoren

dienen te weten wat dit begrip omvat. Mede omdat ook dit aspect van het verkeer aan een voortschrijdende ontwikkeling onderhevig is, is van het begrip “parkeerexces” bezwaarlijk een voldoende concrete definitie te geven. Blijkens de jurisprudentie kan onder het begrip “parkeerexces” ieder excessief parkeren op de weg worden begrepen, dus:

a. zowel wanneer het parkeren op de weg betreft dat met het oog op de verdeling van de beschikbare parkeerruimte jegens andere weggebruikers, die gelegenheid om te parkeren behoeven, buitensporig is en uit dien hoofde niet toelaatbaar kan worden geacht (verkeersmotief; eigenlijke aanvulling).
b. In deze omschrijving ligt besloten, dat het gebruik van de weg als parkeerplaats op zich zelf niet ongeoorloofd is te achten, maar wel dat de aard van het voertuig, het met het parkeren beoogde doel of het aantal te parkeren voertuigen relatief gezien een te grote ruimte opeist in vergelijking met de behoefte aan parkeerruimte van anderen;
c. alsook wanneer het gaat om parkeren dat onaanvaardbaar is te achten om andere motieven, zoals het tegengaan van aantasting van de openbare orde of veiligheid en de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, voorkoming van uitzichtbelemmering en stankoverlast (oneigenlijke aanvulling).

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad valt op te maken dat in de eerste plaats van een parkeerexces sprake is als het gaat om excessief gebruik van de weg, strijdig met de bestemming die de weg heeft. Wegen zijn - zo lijkt de zienswijze van dit rechtscollege in het kort te kunnen worden weergegeven - in de eerste plaats bestemd om zich daarover te kunnen verplaatsen en daarop tijdelijk een voertuig te kunnen laten staan. Ten aanzien van bepaalde (categorieën van) voertuigen, die de weg in strijd met deze bestemming gebruiken, is het bestuur gerechtigd strengere eisen te stellen en scherpere grenzen te trekken. Daarbij mag het niet te diep ingrijpen in het “normale” verkeer, en dus ook niet in het “normale” parkeren. In het “normale” verkeer voorziet de geldende wettelijke verkeersregeling exclusief, aldus de mening van de Hoge Raad, NG 1974, blz. S88 m.nt. jhr. J.J.M.M. van Rijckevorsel.

Voorts is volgens de Hoge Raad sprake van een parkeerexces ingeval het parkeren op de weg gepaard gaat met ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente, beneming van uitzicht, stankoverlast of gevaar voor de veiligheid van personen. Al deze vormen van excessief, hinderlijk en ontsierend gebruik van de weg kunnen door de gemeentelijke wetgever aan regels worden gebonden. Zie bij voorbeeld de beide Dordtse arresten van de Hoge Raad, HR 15 juni 1971, NJ 1971, 432, m.nt. W.F. Prins, VR 1972, nr. 32, m.nt. A. Herstel, OB 1972, XIV.1.2.2, nr. 32566 en 25 april 1972, NJ 1972, 296, m.nt. W.F. Prins, VR 1972, nr. 113, m.nt. A. Herstel, OB 1972, XIV. 1.2.2, nr. 32567, NG 1972 blz. S 75, m.nt. J.H. van der Veen.

3. Plaatsing en rubricering parkeerexcesbepalingen
Gezien de ruime uitleg van het begrip ’parkeerexces’ is het niet nodig om een onderscheid te maken tussen twee soorten van excessief gebruik van de weg: gevallen die excessief zijn op grond van een verkeersmotief en die als ’parkeerexcessen’ moeten worden gekwalificeerd en gevallen waarin een ander motief aan het stellen van regels (in hoofdzaak) ten grondslag ligt. Er bestaat geen noodzaak deze soorten in aparte verordeningen onder te brengen, een parkeerexcessenverordening, respectievelijk, de APV.

4. Beperking tot gedragingen op de weg?
Bij parkeerexcessen ‘in eigenlijke zin’ gaat het om gedragingen op de weg in de zin van de WVW 1994. Onder weg verstaat de APV ingevolge artikel 1:1 hetzelfde als de WVW 1994 daaronder verstaat. In artikel 1, eerste lid onder b, van de WVW 1994 wordt het begrip wegen als volgt omschreven ‘alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten’.

In de afdeling ‘Parkeerexcessen’ zijn niet uitsluitend onderwerpen geregeld die als parkeerexcessen ‘in eigenlijke zin’ kunnen worden aangeduid. Zo hebben de artikelen 5:6 en 5:8 *mede* betrekking op gedragingen buiten de weg in de zin van de WVW 1994. Beperking van de hierin neergelegde verbodsbepalingen tot ‘op de weg’ ligt niet voor de hand, wanneer men let op het motief dat aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Deze bepalingen strekken mede ter bescherming van andere dan verkeersbelangen.
Bedoelde gedragingen zijn daarom in die verbodsbepalingen ook strafbaar gesteld, indien zij buiten de weg (in de zin van de WVW 1994) zijn gepleegd. Indien aan een bepaling uitsluitend

verkeersmotieven ten grondslag liggen, is de werkingssfeer van die bepaling uiteraard beperkt tot de weg (in de zin van de WVW 1994). Zie hiervoor artikel 5:2.

Aan de andere bepalingen liggen behalve verkeersmotieven (mede) andere motieven ten grondslag. Toch regelen ook deze bepalingen slechts gedragingen op de weg (in de zin van de WVW 1994). Voor zover deze gedragingen plaatsvinden *buiten* de weg, kan hiertegen (aanvullend) op basis van eventuele andere voorschriften in de APV, het bestemmingsplan of op grond van het privaatrecht in voldoende mate worden opgetreden.

Voor in de begripsomschrijvingen van artikel 5:1 opgenomen definities van 'voertuig' en 'parkeren' is aansluiting gezocht bij de in de wegenverkeerswetgeving voor deze begrippen gebruikte definities. Uit de verschillende bepalingen blijkt dan, of zij al dan niet slechts betrekking hebben op gedragingen op de weg (in de zin van de WVW 1994).

5. Vervangende parkeergelegenheid
Complementair aan de vaststelling van parkeerexcesbepalingen zal voor bepaalde categorieën voertuigen - in het bijzonder voor vrachtwagens - de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid moeten worden bezien.

Uitgangspunt dient te zijn dat de desbetreffende ondernemingen in principe zelf hiervoor behoren te zorgen. De indruk bestaat, dat er (met name buiten de werkuren) in diverse gevallen op de bedrijfsterreinen toch voldoende parkeergelegenheid voor de eigen vrachtwagens is of kan worden gecreëerd. In beginsel is het niet onredelijk te achten, dat de chauffeurs die op enige afstand van hun bedrijven wonen, hun vrachtwagens 's avonds en in het weekeinde niet meer voor de woning, maar bij voorbeeld op het eigen bedrijfsterrein parkeren en dat zij zich, evenals andere forensen, met 'normale' vervoermiddelen begeven van het bedrijf naar de woning en omgekeerd.
Bij onderscheidene bedrijven ontbreekt evenwel de hiervoor benodigde ruimte. Verder zijn de kosten, verbonden aan het creëren van eigen parkeergelegenheid, dermate hoog, dat er de voorkeur aan gegeven zal worden het parkeren van die vrachtwagens, waarvoor het bestaande eigen terrein geen plaats biedt, te doen geschieden op openbare wegen en terreinen.

Om aan de zich hier voordoende praktische bezwaren tegemoet te komen, zou de gemeente het parkeren kunnen blijven toelaten (of wellicht zelfs parkeergelegenheid kunnen scheppen) op parkeerterreinen en op die wegen waar het parkeren van vrachtwagens op weinig of geen bezwaren stuit. Hoewel er niet a priori van een plicht van de gemeentelijke overheid tot aanleg van vervangende parkeergelegenheid kan worden gesproken, mag er anderzijds van worden uitgegaan dat naleving van de hier bedoelde verbodsbepalingen met des te meer reden gevergd kan worden, wanneer de belanghebbende een andere parkeerplaats als alternatief ter beschikking staat. In het bijzonder kan dat het geval zijn ten aanzien van exploitanten van bestaande bedrijven, aan wie onder omstandigheden bezwaarlijk een ontheffing kan worden onthouden, wanneer een redelijk te realiseren alternatief voor hen ontbreekt.

Voor het geval van gemeentewege tot aanleg van een parkeerplaats wordt overgegaan, zal er wellicht van het gemeentebestuur een zekere waarborg worden verwacht dat voertuigen op een dergelijk parkeerterrein veilig kunnen worden gestald. In het algemeen kan niet worden gesteld, dat de gemeentelijke overheid een dergelijk verlangen dient te honoreren. Immers, parkeerterreinen hebben, zo zij al onder toezicht staan, dit toezicht zelden ook 's nachts.Bovendien is de toezichthouder in het algemeen niet aansprakelijk voor aan de gestalde voertuigen door derden toegebrachte schade; denk hierbij aan de zogenaamde 'exoneratieclausules'.

Ten slotte zij erop gewezen dat een eventueel door de gemeente aan te leggen parkeerterrein voor vrachtwagens zal moeten passen binnen een planologisch kader (bestemmingsplan).Parkeerplaatsen zouden kunnen worden aangeduid met een bord model E4 van bijlage 1 van het RVV 1990. De aanduiding van parkeerplaatsen voor vrachtwagens in het kader van de voorkoming van parkeerexcessen moet gebeuren op basis van de betreffende bepalingen uit de APV en niet op basis van verkeersborden die gebaseerd zijn op de wegenverkeerswetgeving.

6. Ontheffingen
Bij de onderscheidene verbodsbepalingen is aangegeven ten aanzien van welke bepalingen de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen als een noodzakelijk element moet worden beschouwd.

Met name zal ten aanzien van bestaande bedrijven aan het verlenen van een ontheffing, waaraan voorschriften kunnen worden verbonden en welke een naar plaats of tijd beperkt karakter hebben, niet steeds kunnen worden ontkomen.

7. Overleg met vervoerders(organisaties)
Het behoeft geen nader betoog dat het wenselijk is overleg te plegen met de betrokken chauffeurs en bedrijven betreffende de vaststelling of uitvoering van parkeerregelingen van vrachtwagens e.d. Dit is gebeurd bij vaststelling van de huidige regeling in de geldende APV.

Jurisprudentie
De Afdeling rechtspraak van de Raad van State bevestigt dat een gemeentelijke parkeerexcessenregeling niet strijdig is met de Wegenverkeerswet (oud) en haar uitvoeringsregelingen, zoals het RVV (oud). ARRS 3-12-1992, JG 93.0120.

Artikel 5:1 Begripsbepalingen
(Vervallen)
Deze bepaling is komen te vervallen. De definities zijn overgeheveld naar artikel 1:1 van deze verordening.

Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.
Eerste lid
Aangezien het parkeren van voertuigen van rijschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het tweede lid daarom expliciet bepaald dat onder “verhuren”, zoals in het eerste lid bedoeld, mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van rijlessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Aldus kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

Tweede lid
Onder a is het woord “vergen” gebezigd in plaats van “duren” ten einde twijfel over de vraag of met een bepaalde herstel- of onderhoudswerkzaamheid meer dan een uur gemoeid is, zoveel mogelijk uit te sluiten. Bij het gebruik van de term “vergen” beschikt men over een meer objectieve maatstaf.

Derde lid, onder a
Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen die autohandelaren en exploitanten van garage-, herstel- en autoverhuurbedrijven die de weg voortdurend gebruiken als stallingsruimte voor auto’s die hun toebehoren of zijn toevertrouwd. Bij het opstellen van deze bepaling is er naar gestreefd de delictomschrijving zoveel mogelijk vrij te houden van elementen waarvan de bewijslevering moeilijkheden kan opleveren. Niettemin kan met name het bewijs dat betrokkene “zijn bedrijf of nevenbedrijf dan wel een gewoonte” van de hier bedoelde activiteiten maakt, alsook dat de desbetreffende voertuigen “hem toebehoren of zijn toevertrouwd”, onder omstandigheden problemen opleveren. De woorden “drie of meer voertuigen” zijn gekozen om de bewijslast niet onevenredig zwaar te doen zijn. Doordat het verbod slechts betrekking heeft op het parkeren dat in het kader van (neven)bedrijf of gewoonte plaatsvindt, blijft het normaal parkeren van de voor persoonlijk gebruik gebezigde auto(’s) van de exploitant en eventueel van zijn gezinsleden mogelijk. (Zie het eerste lid, onder b).

Deze bepaling heeft slechts betrekking op “eigenlijke” parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg (in de zin van de WVW 1994). Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg. In Nederweert is er gekozen voor een straal van ~~10~~ 25 meter.

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

Vierde lid
Het verlenen van een ontheffing ingevolge dit lid zal in het algemeen op zijn plaats zijn in geval, alle omstandigheden in aanmerking genomen, redelijkerwijs moet worden aanvaard dat de exploitant geen

andere mogelijkheden ten dienste staan dan de hem toebehorende of toevertrouwde auto's op de weg te parkeren. Te denken is hierbij aan het geval dat de exploitant van een reeds lang bestaand bedrijf in de feitelijke onmogelijkheid verkeert op eigen terrein of in de nabijheid van zijn bedrijf stallingsruimte te creëren c.q. daarover op andere wijze de beschikking te krijgen. Aan de ontheffing kunnen uiteraard voorschriften worden verbonden, onder meer omtrent de plaats waar en de tijd gedurende welke voertuigen voor de hier aan de orde zijnde doeleinden op de weg mogen worden geplaatst, alsmede ten aanzien van het aantal voertuigen dat ter plaatse door de houder van de ontheffing mag worden geparkeerd.

De Afdeling rechtspraak keurde zelfs de weigering van de gemeente Binnenmaas om ontheffing te verlenen voor het parkeren van meer dan twee auto's bij elkaar goed. Het feit dat het bedrijf ter plaatse was toegestaan deed daaraan niet af. Het behoud van het beperkte aantal parkeerplaatsen in de omgeving van het bedrijf woog zwaarder. ARRS 16-8-1988, AB 1989, 373.

Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen
(gereserveerd/vervallen)
Het komt regelmatig voor dat eigenaren hun voertuig te koop aanbieden op de openbare weg. Wanneer het een enkel voertuig betreft, is dit geen echt probleem. Van aantasting van het uiterlijk aanzien van de omgeving is niet of nauwelijks sprake, de overlast voor de omwonenden blijft beperkt en het gebruik van de beschikbare parkeerruimte kan niet excessief genoemd worden.

Anders ligt het wanneer de voertuigen met grote aantallen tegelijk aangeboden worden, doch die situatie doet zich in Nederweert niet voor, zodat er geen noodzaak bestaat de regeling te handhaven. Op grond van de vervallen regeling kon het college wegen aanwijzen waar het verbod tot te koop aanbieden gold. Daar was een ontheffingsmogelijkheid aan gekoppeld.

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 degenereert tot autowrak. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hier bedoelde parkeren een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente meebrengen en om die reden excessief zijn. Beperking van het verbod tot die gevallen waarin er sprake is van min of meer ernstige gebreken aan het voertuig, moet noodzakelijk worden geacht, wil het verbod niet een te ruime strekking krijgen.
De Nederweertse praktijk wijst uit dat defecte voertuigen met enige regelmaat gedurende een zekere tijd op de weg worden geparkeerd. Dit kan enerzijds leiden tot een ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente en om die reden excessief zijn. Anderzijds is het excessieve in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Door te voorzien in een specifieke regeling wordt het mogelijk om effectief op te kunnen treden tegen het gedurende zekere tijd plaatsen van voertuigen op de weg.

Artikel 5:5 Voertuigwrakken
(gereserveerd/vervallen)
Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, inclusief een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in h et straatbeeld vormt. In de Afvalstoffenverordening is uit milieu-oogpunt (inclusief 'uiterlijk aanzien') een adequate regeling opgenomen voor het zich ontdoen van en het 'op een voor publiek zichtbare plaats' laten staan/opslaan van onder meer 'autowrakken'. Geen noodzaak voor aanvullende/dubbele regelgeving in de APV.

Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen
Eerste lid, aanhef
Met de zinsnede "of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt" is beoogd aan te

geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet ‘dagelijks’ worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

Eerste lid, onder a
Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie e.d. worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens e.d. op de weg. In deze bepaling zijn de woorden “parkeren” gewijzigd in “te plaatsen of te hebben” om de handhaving van deze bepaling eenvoudiger te maken. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje e.d. op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen. Met de zinsnede “of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt” is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet “dagelijks” worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.
Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de openbare weg - vaak juist ook in woonwijken - zou ervoor gekozen kunnen worden om de redactie van de bepaling in het eerste lid onder a stringenter te redigeren en direct voor de gehele gemeente (of een gedeelte daarvan) van toepassing te verklaren: “a. langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen (binnen de bebouwde kom) op de weg te plaatsen of te hebben;”

Eerste lid, onder b
Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans e.d. elders dan op de weg in de zin van de WVW 1994. In zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een “eigenlijk” parkeerexces, dat immers veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg (in de zin van de WVW 1994).
Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, onderdeel b, wordt het begrip “parkeren” zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Vierde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)
Het motief voor een aanwijzingsbesluit is doorgaans dat een toch al beperkte parkeerruimte door caravans e.d. overbelast zou raken. In die situatie zou het onwenselijk zijn dat een ontheffing zou ontstaan als er een beslistermijn wordt overschreden. Om die reden is van een lex silencio positivo afgezien.

Jurisprudentie
De Afdeling rechtspraak van de Raad van State stelde de gemeente Beverwijk in het gelijk enerzijds in de aanwijzing van een weg waar parkeren van een kampeerwagen langer dan 48 uur niet is toegestaan en anderzijds in de weigering hiervan ontheffing te verlenen. De verkeersveiligheid en het aanbod van parkeerruimte waren in het geding. ARRS 11-3-1993, AB 1993, 553.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft aan dat het college van zijn bevoegdheid om voor een bepaalde locatie te bepalen dat er niet met een kampeerwagen e.d. mag worden geparkeerd (zoals in art. 5.1.5, eerste lid, onder b (oud) bedoeld), slechts gebruik kan maken voor zover het gaat om een locatie die geen “weg” is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Binnenplein is weg in de zin van de WVW en valt daarmee niet onder “aangewezen plaats” uit de APV-bepaling. ABRS 18-4-1997, JG 97.0210 m.nt. A.B. Engberts.

Artikel 5:7 Reclamevoertuigen
(gereserveerd/vervallen)
Deze geschrapte (afzonderlijke) verbodsbepaling met ontheffingsmogelijkheid richtte zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren (als ‘parkeerexces’). De regeling is toegevoegd aan Afdeling 4, artikel 4:15 ‘Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame’, (ernstige omgevingshinder en verkeersveiligheid) en daarmee uit de onderhavige parkeerexcessenregeling gehaald. Er is in Nederweert geen strikte noodzaak om specifiek het ‘parkeer(-exces)aspect’ te regelen.

Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen
Algemeen
In gemeentelijke kring wordt het meer en meer als noodzakelijk ervaren dat het parkeren van grote voertuigen - in het bijzonder vrachtwagens - op wegen in de stadscentra en in de woonwijken zoveel

mogelijk wordt tegengegaan. Maatschappelijk gezien is er een tendens waarneembaar dat dit parkeren wordt ervaren als misbruik van de weg. De gevaren en inconveniënten die deze parkeergedragingen kunnen opleveren, zijn velerlei: onvoldoende opvallen bij schemer en duisternis van geparkeerde vrachtwagens, onvoldoende zichtbaarheid van tussen of achter deze voertuigen spelende kinderen, buitensporige inbeslagneming van de schaarse parkeerruimte, belemmering van het uitzicht vanuit de woning, afbreuk aan het uiterlijk aanzien der gemeente enz. Op den duur zal het parkeren van grote voertuigen dan ook niet meer dienen te geschieden op wegen binnen de bebouwde kom, althans niet op die wegen binnen de bebouwde kom, welke gelegen zijn in het centrum of in de woonwijken. Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt, dat ook volgens de Hoge Raad het parkeren van vrachtwagens in woonwijken enz., bezien tegen de achtergrond van de recente verkeersomstandigheden en maatschappelijke inzichten, niet (meer) redelijkerwijze als “normaal” verkeer kan worden beschouwd. De artikelen 5:8 en 5:9 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan. Zie voorts ook de algemene toelichting onder punt 5 Vervangende parkeergelegenheid.

Eerste lid
Deze bepaling beoogt aan de gemeentebesturen mogelijkheden te verschaffen om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen tegen te gaan. Het doen of laten staan van grote voertuigen kan immers op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. Vrachtauto’s, aanhangwagens, kermiswagens en reclameauto’s bijvoorbeeld kunnen op dergelijke plaatsen een zeer storend element vormen. Het zijn deze situaties waarop deze bepaling het oog heeft.

Gezien het motief van deze bepaling heeft zij ook betrekking op het parkeren van grote voertuigen buiten de weg. In zoverre heeft deze bepaling dus niet enkel betrekking op “eigenlijke” parkeerexcessen.

Wat het motief: bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente betreft, dient er op te worden gewezen, dat het niet noodzakelijkerwijs behoeft te gaan om (het parkeren op of bij) plaatsen, die uit een oogpunt van stadsschoon of karakteristiek een bijzondere betekenis hebben, wil er sprake kunnen zijn van een “parkeerexces”.

Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad is de bevoegdheid van het gemeentebestuur ter zake zeer ruim. Het is met name niet vereist dat de bij openbare kennisgeving aangewezen plaatsen voldoen aan aanmerkelijke eisen van schoonheid en karakteristiek. In dit verband moge tevens worden gewezen op de subjectieve redactie van de onderhavige bepaling.

Niet apart zijn vermeld de oplegger en de aanhangwagen. Het hier gestelde verbod zou dan immers zelfs gelden voor het kleinste aanhangwagentje. Primair ware hier echter te reguleren het parkeren van grote voertuigen.

Bij de aanwijzing van plaatsen waar volgens besluit van het college grote voertuigen met het oog op de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente niet mogen worden geparkeerd, zal eventueel rekening moeten worden gehouden met een provinciale verordening die - geheel of gedeeltelijk - hetzelfde terrein uit hoofde van hetzelfde motief bestrijkt, bij voorbeeld een verordening bescherming landschapsschoon.

Binnen de verboden zones zullen in ieder geval uitzonderingen moeten worden gemaakt ten behoeve van autobussen in lijndienst.

Een speciaal probleem wordt gevormd door de vraag, hoe dit verbod onder de aandacht van belanghebbenden te brengen. Het is in ieder geval gewenst, dat de in de gemeente gevestigde ondernemingen door de gemeente in kennis worden gesteld van dit verbod. In veel gemeenten wordt een systeem toegepast, waarbij langs de naar de gemeente toeleidende wegen door middel van aanwijzingsborden kenbaar wordt gemaakt, dat binnen de (bebouwde kom van de) gemeente het parkeren van grote voertuigen slechts is toegelaten op de als zodanig aangeduide parkeergelegenheden.

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

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

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

Uit de aanwijzing van plaatsen waar het parkeren van grote voertuigen niet toelaatbaar is, zal duidelijk moeten blijken of deze aanwijzing is gebaseerd op de bepaling van het eerste lid of die van het tweede lid, zulks mede in verband met het bepaalde in het derde lid. Geschiedt een aanwijzing door middel van een verwijzing naar een plattegrond (zie onder eerste lid) dan kan bij voorbeeld door het gebruik van verschillende kleuren bij het arceren van de plaatsen waar niet geparkeerd mag worden, worden aangegeven welk motief ten grondslag ligt aan de aanwijzing of dat beide motieven daaraan ten grondslag liggen. Zeer wel denkbaar is echter dat aan een aanwijzing beide motieven ten grondslag kunnen liggen.

Zie wat betreft de vraag, hoe dit verbod kenbaar kan worden gemaakt, de toelichting op eerste lid.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, onderdeel b, wordt het begrip “parkeren” zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

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

Het parkeren van grote voertuigen op plaatsen waar dit naar de mening van het college schadelijk is voor dit uiterlijk aanzien, moet te allen tijde verboden kunnen worden. Daarom geldt de in het derde lid vervatte uitzondering niet voor het in het eerste lid gestelde verbod.
Overigens blijft ook tijdens de perioden waarin het verbod bedoeld in het tweede lid niet van toepassing is, het zodanig parkeren van vrachtwagens dat aan bewoners of gebruikers van gebouwen hinder of overlast wordt aangedaan, verboden krachtens het hierop volgende artikel 5:9.

Vierde lid
Dit artikellid maakt het mogelijk dat ook campers, caravans en kampeerwagens die door hun afmetingen onder het verbod van het eerste lid of het tweede lid zouden vallen, toch voor maximaal 3 dagen op de weg geparkeerd mogen blijven staan.

Vijfde lid
Naast de krachtens het tweede lid geldende beperkingen kent dit lid aan het college de bevoegdheid toe ter zake van de in de eerste twee leden omschreven verboden een ontheffing te verlenen.

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

Verzoeken om ontheffing zullen van geval tot geval moeten worden bekeken. Omstandigheden welke in beginsel door alle bedrijven - ongeacht de aard - kunnen worden aangevoerd, rechtvaardigen op zich nog geen ontheffing.
Van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing zal onder meer gebruik dienen te worden gemaakt:

- voor voertuigen die worden gebezigd bij de uitvoering van openbare werken en bij bouwwerkzaamheden, voor zover ze in de onmiddellijke nabijheid van het werk worden geparkeerd;

- voor chauffeurs die een schriftelijke medische verklaring overleggen, waaruit blijkt dat betrokkene niet van een speciaal daartoe aangewezen parkeerterrein gebruik kan maken en ook vaststaat dat betrokkene zonder ontheffing in moeilijkheden zou komen.

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

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

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

Zesde lid Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen)
In dit geval is ervoor gekozen wel een lex silencio positivo op te nemen. Deze situatie is veel zeldzamer dan die in het artikel over kampeermiddelen e.a. Ook vergt het toekennen of afwijzen van deze ontheffing geen langdurige of complexe afweging.

Jurisprudentie
De instelling van een parkeerverbod voor grote voertuigen dient of te gebeuren op basis van de APV of op basis van een verkeersbesluit (Wegenverkeerswetgeving). Een combinatie hiervan is niet mogelijk. Zie Vz. AGRS 27-4-1993 (B03.93.0018), JU 941157 (VNG-databank).

Ontheffingenbeleid van gemeenten Grave en Stad Delden, waarbij geen ontheffingen worden verleend voor het parkeren van grote voertuigen in een woonbuurt, wordt door de Voorzitter van de ARRS als niet onredelijk aangemerkt. Vz. ARRS 18-12-1992,S03.92.4266, JU 931114 (VNG-databank) en Vz. ARRS 16-9-1993,S03.93.3369, JU 941013 (VNG-databank).

De weigering een ontheffing te verlenen voor het parkeren van een groot voertuig wordt vernietigd, omdat er geen sprake is van een hoge parkeerdruk ter plaatse, zoals werd aangevoerd. ARRS 4-5-1993, JG 93.0353 .Bij een verzoek om bestuursdwang in geval van het parkeren van een groot voertuig, waarbij het uiterlijk aanzien in het geding is, dient het college een goede belangenafweging te maken tussen enerzijds de redelijke eisen van welstand en anderzijds de belangen van de eigenaar van het voertuig. De belangenafweging acht de Afdeling rechtspraak niet onredelijk. ARRS 3-6-1991, JG 92.0301.

Wanneer (nagenoeg) de gehele bebouwde kom wordt aangewezen als gebied waar geen vrachtwagens mogen worden geparkeerd, dient het college zich ervan te vergewissen dat geschikte alternatieve parkeergelegenheid aanwezig is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de veiligheid van de geparkeerde vrachtwagens. ABRS 15-5-2001, nr. 200002098/1.

Artikel 5:9 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen
Eerste lid
Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens e.d. bij andermans voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw, zodanig, dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers van het gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan. Zie voorts ook de toelichting bij artikel 5:8.

Door opneming van de bestanddelen “of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan” zijn ook mogelijke andere vormen van hinder of overlast dan uitzichtbelemmering, door het parkeren van grote voertuigen aan bewoners of gebruikers van gebouwen berokkend, verboden. Hierbij kan worden gedacht aan belemmering van de lichtval, stankoverlast en geluidsoverlast, bij voorbeeld ten gevolge van het starten en warmdraaien van grote voertuigen.

Dat een dergelijke zinsnede houdbaar is, blijkt uit een reeds oude uitspraak van de Hoge Raad (HR 16-01-1986, NJ 1968, 198) waarin de Hoge Raad de bedoelde zinsnede in de APV van Enschede verbindend achtte.

De delictsomschrijving kan desgewenst worden geconcretiseerd door het bestanddeel “bij” te vervangen door “binnen een afstand van (...) meter van” (een voor bewoning enz. bestemd pand op zodanige wijze dat enz.) Zo wordt in de APV van Rotterdam een afstandsmaat van 10 meter gehanteerd.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, onderdeel b, wordt het begrip “parkeren” zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

Tweede lid
De in dit lid opgenomen uitzondering ziet bij voorbeeld op (het parkeren van) "hoogwerkers", meetwagens e.d.
Een ontheffingsmogelijkheid is niet geboden. Niet goed valt in te zien hoe deze mogelijkheid te rijmen valt met het hinderlijke karakter van het hier bedoelde parkeren.

Artikel 5:10 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen
(gereserveerd/vervallen)

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen
(gereserveerd/vervallen)
Deze bepaling is als afzonderlijke regeling geschrapt uit dereguleringsoogpunt. Met die verbodsbepaling werd beoogd beschadiging met een voertuig door parkeren in, of rijden over, openbare groenstroken, parken, grasperken e.d., die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.
Omdat beschadiging van gemeente-eigendom zowel via het privaatrechtelijk (onrechtmatig handelen) als het strafrechtelijk spoor (zaakbeschadiging ex. artikel 350 Wsr.) kan worden bestreden/aangepakt, is het niet noodzakelijk in de APV een aparte aanvullende regeling op te nemen met dezelfde strekking. Zo nodig kan de brede verbodsregeling van artikel 2:10 worden ingezet voor de vervallen bepaling.

Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets
In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij doorgaans om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, winkelcentra en dergelijke. Voorop staat dat dan wel voldoende stallingsmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn.

Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen neer te zetten buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen dan wel deze daar te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of ~~opheffing~~ beëindiging van overlast of de voorkoming van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen.

Na aanwijzing van een plaats waar het verbod zal gelden, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan beschouwd te worden als toepassing van bestuursdwang.

Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig aan het publiek bekend te maken, bijvoorbeeld door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke, dat onjuist geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Tevens is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

Jurisprudentie
De Raad van State heeft de laatste jaren meerdere uitspraken gedaan over het verwijderen van fietsen die buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen zijn geplaatst. Verwezen wordt naar de uitspraken van 5 februari 2005 (nr. 200406067/1), 24 oktober 2007 (nr. 200702300/1), 6 februari 2008 (nr. 200703327/1) en 12 mei 2010 (nr. 200908219/1/H3).

Uit deze jurisprudentie kan ten aanzien van het verwijderen van foutief geplaatste fietsen de volgende lijn worden afgeleid:

- Er moet feitelijk sprake zijn van een gevaarlijke of hinderlijke situatie die het direct of na een beperkte tijd (begunstigingstermijn) verwijderen van deze fietsen rechtvaardigt.
- Per geval zal moeten worden bezien of een (korte) begunstigingstermijn wel of niet aan de orde is. Bijvoorbeeld geen begunstigingstermijn bij gevaarlijke situaties, maar wel bij hinderlijke situaties.
- Er moeten in de buurt voldoende stallingsplaatsen voor fietsen aanwezig zijn.
- In verband met bewijsvoering is het verstandig om een of meerdere foto's te maken van de foutief geplaatste fiets, voordat deze wordt verwijderd.
- Het besluit tot toepassing van bestuursdwang moet direct bij het ophalen van de verwijderde en opgeslagen fiets of zo snel mogelijk daarna worden overhandigd c.q. worden toegestuurd aan de eigenaar van de fiets.
- Degene die het besluit tot toepassing van bestuursdwang overhandigt moet hiertoe gemandateerd zijn door het college van burgemeester en wethouders.
- Indien een fiets buiten de fietsklemmen, maar binnen de omheining van een fietsenstalling wordt geplaatst zonder dat dit tot een gevaarlijke situatie aanleiding geeft, kan niet tot onmiddellijke verwijdering van deze fiets worden overgegaan. In zo'n geval zal eerst het besluit tot bestuursdwang op schrift moeten worden gesteld.

Afdeling 2. Collecteren

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen
(gereserveerd/vervallen)
Uit dereguleringsoogpunt is de regeling geschrapt. Artikel 5.2.1.(oud) kende een vergunningplicht voor het openbaar inzamelen (huis aan huis of op straat) van geld of goederen of bij het aanbieden van diensten aanvaarden van geld of goederen. Het is een primaire verantwoordelijkheid van burgers om zelf te bepalen of en in hoeverre zij gebruik willen maken van aangeboden diensten of steun willen geven aan ideële of commerciële doelen, al dan niet via inzamelingen. De huidige situatie in Nederweert leidt noch tot risico's of problemen, die eventuele locale overheidsinterventie rechtvaardigen. Daarnaast bestaan er al enige tijd nieuwe methodes voor fondsen- of klantenwerving, zoals direct-mail (post), telefoon, internet, tv- en goede doelen-evenementen. Daarop heeft een eventuele gemeentelijke regeling geen invloed en is ook niet te handhaven.
Tot slot is voor inzamelen van textiel en schoeisel een regeling in de Afvalstoffenverordening opgenomen (geen vergunningplicht).

Afdeling 3. Venten

Artikel 5:14 Definitie
Bij de herziening van 2007 is omschreven wat onder venten wordt verstaan. Dit is een verbetering omdat het uitoefenen van de ambulante handel (het venten) onderscheiden moet worden van enerzijds de collectevergunning en anderzijds de standplaatsvergunning. Bij venten is het van belang dat de venter in beweging is. De venter biedt zijn waren voortdurend aan vanaf een andere plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is geen venten. HR 26-03-1974, NJ 1974, 239.

Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het inzamelen van geld en goederen. Verkrijgt men een drukwerk of ander goed door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken, bedrag aan geld in een bus te werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is sprake van een collecte. De goederen worden daarbij slechts ter ondersteuning

van die actie uitgereikt. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort zonder vergunning gehouden inzamelingen zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats betreft de periode gedurende welke goederen vanaf dezelfde plaats op straat worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Onder het innemen van een standplaats wordt verstaan het te koop aanbieden van goederen vanaf eenzelfde plaats, gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen, in de openbare ruimte. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning, HR 26-03-1974, NJ 1974, 239. Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

Direct dialogue
Direct dialogue is een fondsenwervingmethode waarbij mensen worden aangesproken en gevraagd om donateur of lid te worden van een instelling voor een goed doel en waarbij een intekenlijst wordt aangeboden. Het publiek geeft een machtiging af. Het is een wervingmethode die de laatste jaren snel populair is geworden.
Tot voor kort voor was de meest voorkomende vorm van direct dialogue inzameling op plekken met veel lopend publiek, bijvoorbeeld in het winkelgebied of bij stations. Tegenwoordig wordt deze vorm van inzamelen ook huis-aan-huis toegepast. Dit maakt de vergunningverlening complexer.

Direct dialogue in relatie tot venten
Het komt de laatste tijd regelmatig voor dat gemeenten benaderd worden door marketing- en salesorganisaties die een vergunning aanvragen om huis-aan-huis klanten te werven voor hun opdrachtgevers. Een opdrachtgever kan een charitatieve instelling zijn waarvoor leden worden geworven door middel van een intekenlijst, maar ook een bedrijf dat producten verkoopt. Bijvoorbeeld een energie- of telefonieleverancier werft huis-aan-huis klanten waarbij aan de deur een contract wordt ondertekend.

De vergunningen die mogelijk op deze activiteiten van toepassing is, is de ventvergunning (art. 5:14 e.v. APV).

Bij venten ziet de vergunningplicht zowel op het aanbieden van goederen als het aanbieden van diensten. Het werven van klanten voor energieleveranciers valt onder het aanbieden van diensten. Doel is immers om via deze methode een contract af te sluiten voor de levering van een dienst. Een andere vorm van venten is het op straat of huis-aan-huis verkopen van producten als een hotelbon of bon voor vakantiepark.

Artikel 5:15 Ventverbod
De klankbordgroep heeft zich uitgesproken voor het opnieuw invoeren van een ventverbod. Vanuit de politie is er op gewezen dat er nu geen mogelijkheid bestaat om op te treden tegen ongewenste ventactiviteiten.

Het feit dat in de APV’s van de omliggende gemeenten wel een regeling is opgenomen, kan bovendien voor een waterbedeffect zorgen.

Het ventverbod geldt niet voor verenigingen die een subsidierelatie hebben met de gemeente een stichtingen met een ideële doelstellingen als zij maximaal een week venten en binnen de in het artikel aangegeven tijden. In andere gevallen kan het college een ontheffing verlenen.

Artikel 5:16 Venten met gedrukte stukken (vrijheid van meningsuiting)
(alle gereserveerd/vervallen)

In 2009 is de ventvergunning uit dereguleringsoogpunt vervallen.

Ondanks een verzoek van de politie om dit standpunt te heroverwegen vanwege meldingen van opdringerige verkooptactieken van onder meer niet-lokale ondernemers is niet besloten tot herinvoering van de vergunningplicht.

Beperkingen mogen alleen dan worden opgelegd wanneer er dwingende redenen zijn van algemeen belang die deze rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan strijdigheid met de openbare orde.

Hiervan zou in de aangegeven situaties sprake kunnen zijn als er ernstige vermoedens bestaan van bijvoorbeeld oplichting.

Nog daargelaten of daarvan sprake was, is uit recentelijk onderzoek gebleken dat een ventverbod enkel vanwege strijd met de openbare orde als een te vage norm wordt ervaren. De VNG is gelet op vorenstaande voornemens te gaan werken met een systeem van gebiedsaanwijzingen.
Als er ernstige vermoedens zijn van oplichtingspraktijken bij het venten de burgemeester op grond van artikel 172 van de Gemeentewet bevoegd is om in te grijpen. Hij kan zich daarbij bedienen van de politie.

Op basis van vorenstaande wordt geconcludeerd dat de Nederweertse praktijk bezien vanuit de Dienstenrichtlijn onvoldoende aanleiding vormt (nut/noodzaak) vormt om in de APV belemmeringen op te werpen.

Ook overigens zijn er argumenten tegen regulering. Overheidsingrijpen kan als betutteling en schijnbescherming worden gezien vanwege de tegenwoordig alom ingezette verkoopmethoden. Burgers worden op legio manieren blootgesteld aan verkoopmethoden en daar heeft een gemeentelijke regeling ook geen invloed op. Invoeren van een vergunningplicht zou gelet op vorenstaande leiden tot een onnodige lastendruk bij burgers (en bij hen ook legeskosten) en gemeente.

Afdeling 4. Standplaatsen

Artikel 5:17 Definitie
Artikel 5:17 bevat een begripsomschrijving en voorziet voorts in uitzonderingen. Het hebben van een standplaats ziet op het te koop aanbieden van goederen vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen. Bij het venten met goederen wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is ambulant, de standplaatshouder niet.

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

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

Omdat de kermis is uitgezonderd van het begrip evenement wordt dat hier afzonderlijk als uitzondering op de vergunningplicht vermeld. Voor tijdstippen waarop lokale kermis(sen) plaatsvinden worden overigens geen vergunningen voor (afzonderlijke) standplaatsen verleend (beleidsregels B&W d.d. 30 maart 2004).

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden
Algemeen
Een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, is redelijkerwijs noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder, welstandsaspecten en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:5).

Vergunning voor onbepaalde tijd
Een vergunning wordt in beginsel voor onbepaalde tijd verleend (artikel 1:7). Tot op heden werd een geldigheidsduur van 1 jaar gehanteerd, met de mogelijkheid van verlenging op verzoek. Er zijn geen

dringende reden van algemeen belang (openbare orde, overlast e.d.) de vergunning op voorhand aan een termijn te verbinden. Zie voor nadere toelichting van dit algemeen uitgangspunt artikel 1:7.

Vrijheid van meningsuiting
In het derde lid van artikel 5.2.3 (oud) werd een uitzondering gemaakt op het verbod op de straathandel voor zover het betreft het uitstallen van stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard (artikel 7 Grondwet). Voor het aanbieden van gedrukte stukken als zodanig kan geen vergunning worden geëist. Het wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen. Dus het gaat hier om een standplaatsvergunning.

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

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

Derde lid, onder a
De weigeringsgrond kan gehanteerd worden indien een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte marktvorming worden tegengegaan, ook wordt daarmee het aanzien van monumentale gebouwen of stedenbouwkundige ensembles gewaarborgd. Het college bepaalt zelfstandig de inhoud van deze weigeringsgrond. Het is niet noodzakelijk, maar wel verstandig om bij voorbeeld de welstandscommissie om advies te vragen.

Derde lid onder b
In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal in de praktijk niet snel sprake zijn. Er is geen sprake van duurzame ontwrichting als door overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar pas als inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning zouden kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Bijvoorbeeld ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:49. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsen die (mede) diensten verlenen niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Het blijft echter nog wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren voor het verkopen van goederen. De Dienstenrichtlijn is daarop immers niet van toepassing.

Vierde lid standplaats
Door middel van deze regeling is het bestaande gebruik gereguleerd dat politieke partijen tijdens verkiezingen standplaatsen innemen.

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

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

Het aantal vergunningen moet vastgesteld worden voordat tot uitvoering van het beleid wordt overgegaan. De locaties waar een standplaats mag worden ingenomen moeten zo zorgvuldig mogelijk worden geselecteerd. Het totaal aantal aangewezen standplaatsen tezamen levert het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen op. Het laten opmaken van een politierapport met betrekking tot de mogelijkheden tot het innemen van een standplaats op de verschillende locaties kan een verdere onderbouwing leveren van het vastgestelde maximum aantal standplaatsvergunningen. In dit politierapport kan worden aangegeven welke gevolgen het innemen van standplaatsen zal hebben voor de verkeersveiligheid en de handhaving van de openbare orde.

Het innemen van een standplaats kan verder worden geordend door tijdstippen aan te wijzen wanneer een standplaats mag worden ingenomen. Een verdeling naar dagen van de week en eventueel naar dagdelen kan een nadere invulling geven aan het maximum aantal standplaatsvergunningen. Een dergelijk beleid kan zowel voor de gehele gemeente als voor nader aan te geven gedeelten van de gemeente van kracht zijn.

Een verdere verfijning van het maximum aantal standplaatsvergunningen kan worden bereikt door een onderverdeling naar een aantal branches in te stellen. Per branche kan dan een maximum aantal af te geven vergunningen worden bepaald. Opgemerkt moet worden, dat een dergelijk maximum aantal vergunningen slechts door de rechter wordt toegelaten indien het aantal aanvragen per branche het totaal aantal af te geven vergunningen overtreft.

Indien voor een branche niet het maximum aantal vergunningen wordt afgegeven, acht de rechter geen noodzaak tot handhaving van dit stelsel aanwezig.

Bij het vaststellen van een maximum aantal vergunningen, eventueel uitgesplitst naar plaats, tijdstip of branche, moet rekening gehouden worden met het aantal reeds afgegeven vergunningen.

Indien het totaal aantal aanvragen om een standplaatsvergunning het totaal aantal af te geven vergunningen overtreft kan het college een wachtlijst opstellen. De aanvragen worden dan geregistreerd in volgorde van binnenkomst. Indien een standplaatshouder te kennen geeft zijn standplaats niet meer in te zullen nemen, kan deze vergunning aan de eerste op de wachtlijst toegekend worden.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat iedere aanvraag tot het innemen van een standplaats afzonderlijk beoordeeld moet worden. Aan de hand van de in de APV vastgestelde weigeringsgronden en het aan de hand hiervan geformuleerde beleid moet een afweging plaatsvinden of de aangevraagde standplaatsvergunning verstrekt kan worden.

Men houde ook de eis van de Dienstenrichtlijn voor ogen dat een wachtlijst noch direct noch indirect discriminatoir mag zijn.

Beleidsregels
Aan de hand van de motieven, genoemd in artikel 1:8 en 5:18 lid 3, kan het college beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een standplaatsvergunning wordt overgegaan. Het vaststellen van een dergelijk beleid, waarin objectieve, algemeen bekendgemaakte criteria worden aangegeven, die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag worden gehanteerd, is blijkens de jurisprudentie toegestaan. Wel moet worden

opgemerkt dat te voeren beleid niet mag leiden tot een beslissing omtrent een aangevraagde vergunning die niet kan worden herleid tot één van de in artikel 1:8 (en 5:18 lid 3) genoemde weigeringsgronden. Rb Utrecht 23-12-1998, KG 1999, 78. Ook beleidsregels zijn volgens artikel 4, van de Dienstenrichtlijn onderworpen aan dwingende reden van algemeen belang: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu.

Bij het hanteren van deze weigeringsgronden kan een verdeling gerealiseerd worden van het aantal standplaatsen, waarbij de af te geven vergunningen zodanig over de week verspreid worden, dat een concentratie van de in te nemen standplaatsen wordt tegengegaan. De weigeringsgronden kunnen ook gebruikt worden wanneer veel belangstelling voor dezelfde locatie ontstaat. Een aantal standplaatsen op één plek doet ook de kans op feitelijke marktvorming ontstaan. Ook is het mogelijk om specifieke standplaatsen op bepaalde locaties te weren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bakkramen die in verband met stankoverlast of brandgevaarlijkheid niet in de directe nabijheid van gebouwen gewenst zijn.

Inhoud standplaatsenbeleid
De motieven waarop een beleid met betrekking tot het innemen van standplaatsen berust, mogen niet strijdig zijn met de bevoegdheidsgrondslag om ordenend op te treden. Het beleid dat door het college wordt vastgesteld ter uitvoering van de APV-bepalingen mag niet de wettelijke grondslag (art. 149 Gemeentewet) van deze APV-bepalingen overschrijden.
De zaken die het college in het standplaatsenbeleid kan vastleggen betreffen:
- de vaststelling van het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen;
- de vaststelling van het aantal af te geven standplaatsvergunningen per branche. de aanwijzing van locaties waar standplaatsen mogen worden ingenomen;
- de aanwijzing van tijdstippen waarop standplaatsen mogen worden ingenomen.

De vaststelling van het aantal af te geven vergunningen wordt bepaald aan de hand van een feitelijke invulling van de verschillende in artikel 1:8 (en 5:18 lid 4) genoemde weigeringsgronden. Nadat aan de hand van ieder motief afzonderlijk is bepaald op welke plaats in de gemeente een standplaats kan worden ingenomen, valt aan de hand van het totaalbeeld dat hieruit resulteert, aan te geven wat het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen is. Aan de hand van ieder motief afzonderlijk is een aantal plaatsen aan te duiden waar een standplaats ingenomen kan worden.

Nadat een overzicht van het aantal mogelijk in te nemen standplaatsen en het maximumaantal standplaatsvergunningen is vastgesteld, kan het college een beleid vaststellen ten aanzien van de handhaving en het toezicht en de wijze waarop gehandeld wordt als het maximum aantal vergunningen reeds is afgegeven. Het betreft hier dan een wachtlijstensysteem dat van toepassing is wanneer het aantal aanvragen het maximum aantal af te geven standplaatsvergunningen overschrijdt. In Nederweert heeft het college in maart 2004 beleidsregels vastgesteld.

Vergunningsvoorschriften
Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Zie ook artikel 1:4 en de toelichting bij dit artikel.

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

- opruimen van rommel en schoon achterlaten van de locatie.

Overige regelgeving
Op het drijven van straathandel zijn ook andere regels dan de regels van de APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel.

Wet ruimtelijke ordening
Een vergunning voor het innemen van een standplaats kan worden geweigerd vanwege strijd met een geldend bestemmingsplan. Wanneer wel een vergunning, zoals vereist krachtens de APV, wordt verstrekt, blijven eventuele eisen die in het geldende bestemmingsplan worden gesteld, van kracht.

Het college kan een aanvraag voor het innemen van een standplaats mede opvatten als een verzoek om vrijstelling van de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. In een dergelijk geval wordt een aanvraag gebruikt voor twee afzonderlijke procedures. Het is dan niet nodig twee afzonderlijke aanvragen in te dienen.

Winkeltijdenwet
De Winkeltijdenwet regelt een aantal zaken met betrekking tot de openingstijden van winkels en het leveren van goederen aan particulieren. De bepalingen uit de Winkeltijdenwet gelden ook voor de verkoop van goederen vanaf een standplaats.. Dit is dus op zon- en feestdagen in beginsel niet toegestaan, maar het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet maakt daarop in artikel 12, eerste lid een uitzondering voor de verkoop van eet- en drinkwaren die direct voor consumptie geschikt zijn en alcoholvrije dranken. In het tweede lid is bepaald dat de raad (een deel van) de daarvan kan uitzonderen.

Warenwet
Op het drijven van handel in waren zoals bedoeld in artikel 1 van de Warenwet (eetwaren, waaronder tevens worden begrepen kauwpreparaten, andere dan van tabak, en drinkwaren, alsmede andere roerende zaken) zijn de bepalingen uit de Warenwet van toepassing. De Warenwet stelt regels met betrekking tot de goede hoedanigheid en aanduiding van waren. Daarnaast stelt de Warenwet regels met betrekking tot de hygiëne en degelijkheid van producten. Met betrekking tot het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Warenwet is een afzonderlijk regime van toepassing.
De voorschriften die uit de Warenwet voortvloeien gelden naast de voorschriften die door het college gesteld kunnen worden op basis van een standplaatsvergunning.

Wet milieubeheer
In de Wet milieubeheer wordt een regeling getroffen ten aanzien van inrichtingen die hinder of overlast kunnen veroorzaken voor de omgeving. Deze bepalingen gelden ook voor een standplaatshouder, voor zover zijn verkoopplek als “inrichting” kan worden aangemerkt. Van belang is de regelgeving die geldt voor bijvoorbeeld patatverkopers, die voor wat betreft de frituurinrichting aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Ook van belang is de Afvalstoffenverordening.

Gebruik van de openbare weg
Voor het innemen van een standplaats op de openbare weg is een vergunning vereist. In veel gevallen zal de gemeente de eigenaar of rechthebbende van de openbare weg zijn.

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende
Dit artikel verbiedt de rechthebbende op een terrein toe te laten dat een standplaats wordt ingenomen, zonder dat hiervoor een vergunning is verstrekt. Met dit verbod is het mogelijk niet alleen maatregelen te nemen tegen degene die zonder vergunning een standplaats inneemt maar ook tegen de eigenaar van de grond die het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen
Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving, gelet op artikel 122 Gw.,geldt het volgende. In het eerste lid vindt afbakening plaats met de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en het Provinciaal wegenreglement, het tweede lid lid ziet op afbakening met de Woningwet.

Artikel 5:21 Aanhoudingsplicht
(gereserveerd/vervallen); in verband met eventuele milieuvergunningplicht.

Afdeling 5. Snuffelmartken

Artikel 5:22 Definities
Eerste lid
De laatste tijd komt het in steeds meer plaatsen voor dat particulieren markten organiseren in grote (doorgaans leegstaande) gebouwen. Hoofdzakelijk worden daar “ongeregelde” zaken verkocht. Bij “ongeregelde” zaken kan met name worden gedacht aan incourante goederen, dat wil zeggen goederen, die in de regel niet meer langs normale handelskanalen het publiek bereiken, zoals bij voorbeeld beschadigde artikelen, artikelen die uit de mode zijn, restanten en zaken van een te liquideren onderneming. Ook vlooien- en rommel- of kerstmarkten (mits in een gebouw) vallen hier onder.

Tweede lid
Van de snuffelmarkt te onderscheiden zijn:

- de weekmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Het begrip “markt” is niet nader omschreven in de Gemeentewet. In de regel worden op een weekmarkt “geregelde” waren verkocht, dat wil zeggen: geen tweedehands goederen. Indien de te verwachten concentratie van een aantal standplaatsen zo hoog is, dat het uiterlijk de karakteristieken van een markt krijgt, mag niet meer worden volstaan met het verlenen van standplaatsvergunningen, maar dient het college een besluit te nemen over het instellen van een markt. De weekmarkt wordt gereguleerd door een marktverordening.

- De jaarmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Ook het begrip “jaarmarkt” wordt niet nader gedefinieerd in de Gemeentewet. Bij een jaarmarkt moet gedacht worden aan een jaarlijks terugkerende traditie. Zo wordt in sommige gemeenten al sinds jaar en dag een veemarkt op een vast tijdstip, bijvoorbeeld op tweede paasdag, gehouden. Het college dient voor dit type markt een instellingsbesluit te nemen. Verder zal de raad voor een dergelijke markt ook een aparte regeling moeten vaststellen, die eventueel geïntegreerd kan worden in de APV of in de marktverordening.
- Evenement: de zogenaamde snuffelmarkten worden gehouden in een gebouw of plaats. Indien het betreft braderieën, vrijmarkten op Koningsdag of vlooienmarkten in de openbare ruimte, is deze paragraaf niet van toepassing, maar is er sprake van een evenement, dat al dan niet vergunningplichtig is op grond van artikel 2:25.

Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt
Algemeen
De aard van de goederen en de omstandigheden rondom een snuffelmarkt kunnen een uitstralende werking hebben buiten het gebouw. Het houden van een snuffelmarkt is dan ook verboden als de openbare orde dreigt te worden aangetast en overlast (milieu in de zin van de DR) te verwachten is. In het belang van deze motieven zou een vergunningplicht overeenkomstig de huidige regeling te handhaven zijn.

Echter uit dereguleringsoogpunt en het feit dat er jaarlijks een beperkt aantal kleinere plaatsvinden en erg grote snuffelmarkten in Nederweert niet voorkomen, is gekozen voor een meldingsregeling.

De Europese Dienstenrichtlijn
Richtlijn en Dw zijn ook van toepassing op het meldingsstelsel voor een snuffelmarkt. De regeling richt zich immers tot de organisator en deze is een (veelal) dienstverlener in de zin van de richtlijn. Voorts kan het voorkomen dat er ‘diensten’ worden aangeboden op de standplaatsen, bijvoorbeeld schoenpoetsers, nagelverzorging, kappers e.d. Overigens heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat ook detailhandel in goederen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn. HvJ 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen/Appingedam). Dit betekent onder meer dat toepasselijkheid van de lex silencio positivo uit artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet voortvloeit.

Weigeringsgronden
De weigeringsgronden voor een snuffelmarktvergunning zijn de generieke zoals genoemd in artikel 1:8. Zie ook de toelichting bij artikel 1:8.

Bestemmingsplan
Als het organiseren van een snuffelmarkt niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, wordt deze weigeringsgrond ingeroepen voor die gevallen waarin de snuffelmarkt frequent plaats vindt. Wordt de snuffelmarkt incidenteel georganiseerd, dan wordt het organiseren ervan niet verboden op deze grond. Strijd met het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld voorkomen als een gebouw een agrarische of industriebestemming heeft.

Winkeltijdenwet
De Winkeltijdenwet is op het houden van een vrije markt van toepassing als de markt een bedrijfsmatig karakter heeft. Dit is afhankelijk van de aard van de op de markt ontplooide activiteiten, of er geregelde of ongeregelde goederen worden verkocht en de frequentie waarmee de markt gehouden wordt.

Meldingsstelsel
Artikel 5:23 bevat een meldingsregeling, ter beperking van de administratieve lasten en de gestelde afwezigheid van de noodzaak voor een vergunningstelsel. Er zijn enkele uitsluitingen die zonder meer kunnen plaatsvinden: kleinschalige markten (kraampjes e.d.) in een bestaande winkelruimte en markten binnen een gebouw dat beschikt over een gebruiksvergunning of waarvoor een melding van kracht is en mits er geen strijd met het bestemmingsplan is of de openbare orde etc. in gevaar komt.

In alle overige situaties moet vooraf een melding worden gedaan aan de burgemeester, die de markt kan verbieden om redenen ontleend aan de openbare orde, veiligheid etc. De burgemeester kan nadere regels voor het houden van snuffelmarkten stellen. Ook kan hij op grond van artikel 1:4 specifieke voorschriften aan een gedane melding verbinden.

Lex silencio positivo
Tot slot is het ‘lex silencio’- principe’ toegepast: als de burgemeester niet tijdig reageert is de beschikking van rechtswege verleend (melding geaccepteerd) en kan hij dus niet op een later tijdstip alsnog een besluit nemen. De regeling voldoet aan de eisen van de DR/Dw.

Jurisprudentie
Snuffelmarktbepaling is niet van toepassing op een Oranje Vrijmarkt. Vrijmarkt is categorie sui generis. Pres.Rb. Alkmaar, 12-04-1995, Gst. 1995, 7018, 3 m.nt. EB. Zie ook de uitspraak over de Zwarte Markt te Beverwijk Vz. ARRS 30-03-1983, Gst. 1983, 6763, 8 m.

Afdeling 6. Openbaar water en waterstaatswerken

Algemeen
Het beheer van het openbaar (vaar)water is in Nederland aan diverse overheden opgedragen. Zo is voor het beheer van de belangrijkste rivieren en rijkskanalen de centrale overheid verantwoordelijk. Het beheer van de overige wateren is verdeeld tussen de provincies, gemeenten en waterschappen c.a.

De centrale wetgever heeft voor het gebruik van het openbaar vaarwater diverse regelingen vastgesteld. Daarbij is een splitsing aangebracht tussen regelingen die uitsluitend van toepassing zijn op de bij het rijk in beheer zijnde vaarwateren en regelingen die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken
Onder de eerste categorie valt de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze wet heeft de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende ’s rijks waterstaatswerken vervangen. Voor de provinciale en gemeentelijke overheden en de waterschappen resteert, voor zover daaraan hetzelfde motief als aan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ten grondslag ligt, slechts voor de overblijvende vaarwateren regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt eveneens gerelateerd aan het onder beheer hebben van die vaarwateren.

Op provinciaal niveau heeft dit geresulteerd in de diverse waterstaatsverordeningen die gelet op artikel 2 van de Waterstaatswet 1900 ook betrekking kunnen hebben op waterstaatswerken die in beginsel niet onder hun beheer vallen, maar daar wel onder gebracht kunnen worden.

Deze provinciale waterstaatsverordeningen bevatten veelal bepalingen inzake het beheer, het onderhoud en de instandhouding van de desbetreffende vaarwateren. Een aantal heeft ook betrekking op de verplichtingen voor de scheepvaart.

Ook de gemeentelijke overheid kan krachtens artikel 149 van de Gemeentewet regels stellen met betrekking tot het bij haar in beheer zijnde openbare vaarwater.

De Waterschapswet biedt ten slotte aan de waterschappen de mogelijkheid verordeningen te maken welke onder andere betrekking kunnen hebben op de doorvaart en het innemen van ligplaats in bij haar in beheer zijnde openbare wateren. Bij deze regelingen van de lagere overheden moet steeds bedacht worden dat deze niet in strijd mogen komen met hogere regelingen. In grote lijnen betekent dit dat de overheden slechts een regelgevende bevoegdheid toekomt ten aanzien van bij hen in beheer zijnde openbare vaarwateren. Hierbij dient echter nog een kanttekening geplaatst te worden.

Binnenschepenwet en Scheepvaartverkeerswet
De centrale overheid heeft namelijk ook regelingen vastgesteld die voor het gebruik van alle openbare vaarwateren gelden. De belangrijkste zijn de Binnenschepenwet en de Scheepvaartverkeerswet.

Met de Scheepvaartverkeerswet (SVW) is de Binnenaanvaringswet ingetrokken. Artikel 43 SVW bepaalt dat krachtens de Binnenaanvaringswet gestelde regels worden geacht te zijn gesteld krachtens de Scheepvaartverkeerswet. De verkeersreglementering is te vinden in het Binnenvaartpolitiereglement (BPR).

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

Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer
In het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer (BABS) is het college bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen ten behoeve van de scheepvaart op de onder hun beheer staande vaarwegen. Voorheen vond deze bevoegdheid zijn grondslag in hoofdstuk 5 van het BPR. Het BPR geeft regels en verkeerstekens t.a.v. snelle motorboten in het algemeen en waterscooters in het bijzonder. De APV mag niet op basis van hetzelfde motief als de bovenstaande regelgeving aanvullingen geven. De artikelen 5:25. en 5:26 APV kennen dan ook een ander motief.

Specifieke regelgeving voor de grote rivieren
Gemeenten waardoor een grote rivier stroomt dienen bedacht te zijn op internationale verdragen en overige specifieke regelgeving voor die rivieren. Zo gelden voor de Maas en de Schelde de verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde. Op de Rijn is onder andere van toepassing de Herziene Rijnvaartakte van 17 oktober 1868 en het Rijnvaartpolitiereglement 1995.

Artikel 5:24 Vergunning/melding voor voorwerpen op, in of boven openbaar water
(gereserveerd/vervallen)
Deze regeling is uit dereguleringsoogpunt geschrapt, omdat er geen strikte noodzaak bestaat om een verbods-, vergunning- of meldingsregeling te handhaven of op te nemen. Gelet op de veelheid aan overige publiek-, straf- en eventueel privaatrechtelijke ingangen bestaat er geen reden voor een aanvullende regeling in de APV.
Het gaat hier om artikel 5.3.1.(oud) waar een verbodsregeling met vergunningplicht was opgenomen voor het plaatsen van allerlei voorwerpen op, in of boven openbaar (vaar-)water. In Nederweert is geen zodanig ‘waterrijke’ situatie aanwezig op grond waarvan de gemeente (enkel) omtrent bij haar in eigendom/beheer zijnde openbare wateren nadere regels zou moeten stellen, noch algemeen, noch specifiek via een vergunning/melding.

Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen
Algemeen verbod is niet toegestaan
Artikel 31, tweede lid, van de Wet op Woonwagens en Woonschepen bepaalde dat de gemeenteraad bevoegd is regels te stellen onder andere betreffende de plaats die woonschepen mogen innemen bij verblijf binnen de gemeente. Uit jurisprudentie bleek dat in beginsel in iedere gemeente met openbaar water mogelijk moet zijn om met een woonschip ligplaats in te nemen. Op 1 maart 1999 is de Wet op Woonwagens en Woonschepen ingetrokken. De jurisprudentie is echter opgenomen in de

Huisvestingswet. Artikel 88 bepaalt namelijk dat de gemeenteraad geen regels stelt die leiden tot een algeheel verbod van het in gebruik nemen of geven van een woonschip op een ligplaats. Een algemeen verbod komt in strijd met bovengenoemde wet. Een verbod met een ontheffingen- of vergunningenstelsel is wel toegestaan.

Mogelijk vergunningenstelsel
Een vergunningsstelsel is in de situatie in Nederweert geen noodzaak. Behoudens de lokale kleinschalige jachthaven voor pleziervaartuigen aan de Zuid-Willemsvaart, zijn geen ligplaatsen voor vaartuigen aanwezig of anderszins aangewezen.

Het tweede lid, onder a, van artikel 5:25 biedt het college de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats (delegatie van regelgeving door de raad op grond van artikel 156 Gemeentewet). Via deze algemeen werkende voorschriften is het mogelijk om bijvoorbeeld aan woonschepen die een vaste ligplaats willen innemen of hebben, eisen te stellen met betrekking tot de afvoer van het afvalwater, de drinkwatervoorziening etc. Zelfs zou aansluiting op de riolering, het drinkwater- en elektriciteitsnet voorgeschreven kunnen worden, indien de mogelijkheden daartoe redelijkerwijs aanwezig zijn.

Het bepaalde in dit lid vormt voor woonschepen een handzaam alternatief van de aansluitplicht voor riolering, drinkwater, elektriciteit e.d. in het Bouwbesluit 2012. Deze verplicht namelijk dat bouwwerken met een woonfunctie over een deugdelijke afvalwaterafvoer dienen te beschikken en in beginsel aangesloten moeten zijn op het drinkwater- en elektriciteitsnet. Schepen zijn doorgaans geen bouwwerken in de zin van de Woningwet en vallen daarom niet onder de werking van het Bouwbesluit.

Ook kunnen krachtens dit lid “welstandseisen” aan woonschepen worden gesteld.

In het geval de gemeente eigenaar is van een openbaar water, is het ook mogelijk dat de gemeente in het kader van de exploitatie van die ligplaatsen huur- of verhuurovereenkomsten afsluit. Zo wees het college van Eindhoven vijf ligplaatsen aan voor woonschepen onder de bepaling dat de exploitatie van die ligplaatsen zal geschieden door middel van overeenkomsten van huur en verhuur. De rechtbank sauveerde dit beleid en bepaalde dat “de gemeente Eindhoven als eigenaresse van het Eindhovens kanaal niet het recht kan worden ontzegd privaatrechtelijk op te treden tegen haar niet welgevallig gebruik van haar eigendom, behoudens voor zover dat een gebruik is dat overeenstemt met of voortvloeit uit de publieke bestemming van bedoeld kanaal als vaarweg”. Het innemen van een ligplaats door een woonboot werd niet aangemerkt als een zodanig gebruik, Rb Den Bosch 3-12-1984, KG 1985, 17.

Pleziervaartuigen
Uit artikel 5:26 volgt bovendien dat ook het innemen van een ligplaats met een “pleziervaartuig” slechts toegestaan is op die plaatsen die niet door het college krachtens het eerste lid zijn aangewezen. Concreet in Nederweert: enkel binnen de aangewezen jachthaven.
Uitgangspunt van artikel 5:25 is dat het in beginsel is toegestaan met een vaartuig, dus ook een woonschip, een ligplaats in te nemen, te hebben of beschikbaar te stellen binnen de gemeente, tenzij (zo nodig) het college ‘verboden’ openbare wateren heeft gewezen.

Provinciale Landschapsverordening, Wet milieubeheer
Maakt het college van zijn bevoegdheid krachtens het eerste lid geen gebruik om gedeelten van openbaar water aan te wijzen waar het verboden is aan te leggen dan kunnen aan de locatie voor het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats uitsluitend nog beperkingen opgelegd worden krachtens een eventuele Provinciale landschaps- of woonschepenverordening dan wel krachtens de Wet milieubeheer wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunning-plichtige inrichting.

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

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

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

Huisvestingswet
Om niet in strijd te komen met artikel 88 van de Huisvestingswet mag een aanwijzingsbesluit krachtens het eerste lid niet de gehele gemeente omvatten. Er moet een mogelijkheid zijn om met een woonschip binnen de gemeente een ligplaats in te nemen.

Binnenvaartpolitiereglement en Specifieke regelgeving voor de grote rivieren
Zie hiervoor hetgeen is opgemerkt in de algemene toelichting bij deze afdeling.

Jurisprudentie
De wetgever gaat uit van een in beginsel bestaand recht om met een woonschip te verblijven in de gemeente waar men tijdelijk wenst te wonen, met deze beperking dat de gemeenten voor de plaats van verblijf binnen hun grondgebied voorschriften mochten vaststellen. Lagere wetgevers hebben de vrijheid bepalingen vast te stellen welke de vrijheid tot het kiezen van een plaats van verblijf inperken, doch deze bepalingen mogen niet zover gaan dat zij het hierboven bedoelde recht van woonschipbewoners om in een bepaalde gemeente verblijfplaats te kiezen geheel ondermijnen en aldus generlei ruimte laten voor de toepassing van de wet. HR 2-4-1971, NJ 1971, 271.

Een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid om ligplaats in te nemen met een woonschip, is aanvaardbaar omdat het stelselmatig weigeren van een ontheffing in strijd is met de wet. ABRS 18-11-1997, JG 98.0033 m.nt. W. Vos.

Overtreding van verbod in APV om ligplaats met vaartuig in te nemen op door B en W aangewezen gedeelte van openbaar water. APV-bepaling betreft huishouding van gemeente. Aanvullende verordenende bevoegdheid van gemeentebesturen ten opzichte van scheepvaartwetgeving. HR 28-6-1994, Gst. 1994 6996, 3 m.nt. EB.

De regeling in de APV met betrekking tot het innemen van een ligplaats met een vaartuig heeft een ruimere strekking dan de Provinciale Landschapsverordening, namelijk ook onder andere de orde en veiligheid op het water. ARRS, 7-7-1981, OB 1982, III.2.2.7, nr. 43852, APV Aalsmeer en Rechtbank Utrecht, 3 april 1997, AWB 97/670 VV, APV Loenen.

Een Gemeentelijke woonschepenregeling is toelaatbaar omdat hieraan andere motieven ten grondslag liggen dan aan de provinciale landschapsverordening. Gemeentelijke regeling geldt als sturingsinstrument ter regulering van hoeveelheid woonschepen, hun afmetingen en hun onderlinge situering, terwijl de provinciale verordening uitdrukkelijk ziet op de bescherming van natuur en landschap. Pres. Rb. Utrecht 3-4-1997, JG 98.0009 m.nt. W. Vos; KG 1997, 276.

Bestuursdwangaanschrijving tot verwijdering van woonschip van zonder vergunning ingenomen ligplaats in haven. Verbod in APV geldt slechts voor door het college aangewezen gedeelten van openbaar (vaar)water. Toevoeging van vergunningstelsel aan verbodsbepaling betreft wijziging van algemeen verbindend voorschrift. ABRS 6-6-1994, Gst (1995) 7001, 4 m.nt. HH.

Bestuursdwangaanschrijving tegen en weigering vergunning voor hotelboot die enige tijd is gedoogd. APV-bepaling niet in strijd met Binnenvaartpolitiereglement. Toetsing ex nunc. ARRS 20-8-1992, JG 93.0004.

Sanering ligplaats voor woonschepen, die niet werden benoemd in het ter genomen besluit. Overgangssituatie. ABRS 31-10-1994, JG 95.0199.

Bestuursdwangaanschrijving tegen het ligplaats innemen met een woonschip op een niet aangewezen gedeelte van een openbaar water. Legalisatie is niet mogelijk en beroep op gelijkheidsbeginsel gaat niet op. ABRS 7-12-2000, JG 01.0039 m.nt. W. Vos.

De afwijzing van een verzoek om maatregelen te treffen teneinde een onbezette ligplaats met een woonschip te kunnen innemen moet worden aangemerkt als een weigering om feitelijke handelingen te verrichten. Deze weigering is niet op enig rechtsgevolg gericht en het bezwaar hiertegen is terecht niet ontvankelijk verklaard. Het college heeft daarnaast in redelijkheid kunnen besluiten een verzoek om aanwijzing van een andere ligplaats af te wijzen. Aan het college komt ter zake van aanwijzingen van ligplaatsen krachtens artikel 5.3.2 APV een ruime mate van beleidsvrijheid toe. ABRS 9-3-2001, Gst. (2001) 7143, 2 m.nt. HH.
Mededeling dat ligplaatsen van woonschepen niet (meer) gebonden zijn aan objecten, maar aan personen, is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1 :3 Awb. ABRS 1-8-2001, JB (2001) 248.

Een algeheel verbod om met een woonschip in een gemeente te verblijven is in strijd met artikel 88 van de Huisvestingswet. Er kan zich echter in een bepaalde gemeente de situatie voordoen dat er geen plaatsen in openbaar water geschikt zijn om te worden bestemd of aangewezen om door een woonschip te worden ingenomen. Met artikel 88 van de Huisvestingswet is dan ook niet beoogd om iedere gemeente de verplichting op te leggen nieuwe ligplaatsen te creëren, teneinde aan tenminste één woonschip plaatst te kunnen bieden op haar grondgebied. ABRS 7-11-2001 nr. 200100971/1.

Het betreft de afbakeningsbepaling van artikel 5.3.2, derde lid, van de APV. Appellant betoogde dat het verbod van het eerste lid van dat artikel (om met een vaartuig ligplaats in te nemen op openbaar water) niet geldt, omdat het in het derde lid genoemde Binnenvaartpolitiereglement (BPR) van toepassing is. De Afdeling zegt daarover: “met name uit de woorden “voor zover” blijkt dat het antwoord op de vraag of het in het eerste lid vervatte verbod geldt, afhankelijk is van de reikwijdte van het BPR.” En verderop: “Aan artikel 5.3.2 van de APV, dat is geplaatst in hoofdstuk 5, met het opschrift “andere onderwerpen huishouding gemeente” liggen (ook) andere motieven ten grondslag zoals hiervoor weergegeven. De omstandigheid dat in het voorliggende geval de belangen ter bescherming waarvan het BPR is vastgesteld zich niet verzetten tegen het afmeren van een vaartuig op de door appellant verlangde locatie laat de uit artikel van de APV blijkende wenselijkheid tot ordening van het innemen van ligplaats uit een oogpunt van openbare orde, volksgezondheid etc. onverlet. Het in het eerste lid van artikel 5.3.2. van de APV vervatte verbod behoudt dan ook in het voorliggende geval in zoverre betekenis.” De Afdeling erkent hier dus de aanvullende werking van de APV, ook als hogere regelgeving van toepassing is. ABRS 28-04-2004, LJN AO8510, De Gemeentestem 2004, 7210, 109 m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het enkele feit dat een milieuvergunning is verleend niet betekent dat artikel 5.3.2, derde lid, van de APV van toepassing is. Niet is gebleken dat in het kader van de verleende milieuvergunning het door de APV gediende belang van ordening van het innemen van ligplaatsen met vaartuigen uit een oogpunt van openbare orde is meegewogen of dat belang als gevolg van de verleende milieuvergunning rechtens geen relevantie meer zou hebben. De milieuvergunning kent geen bepalingen omtrent het innemen van ligplaatsen. De desbetreffende bepaling van de APV voorziet niet in een door de Wet milieubeheer geregeld onderwerp. De Afdeling deelt dan ook de conclusie van de rechtbank dat de verlening van de milieuvergunning niet afdoet aan het in de APV vervatte verbod met een vaartuig ligplaats in te nemen. ABRS 17 november 2004, 200308597/1, LJN AR5815, JB 2005/17.

ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331. De rechtbank heeft overwogen dat [de woonboot] moet worden aangemerkt als een bouwwerk, zodat voor het verbouwen daarvan een omgevingsvergunning is vereist en het college de door [appellant sub 1] ingediende aanvraag om verbouwingsvergunning had moeten afwijzen. (…) [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de, bij besluit van 25 januari 2012 in stand gelaten, bij besluit van 19 juli 2011 aan [appellant sub 1] verleende verbouwingsvergunning op grond van artikel 2.2 van de Wabo moet worden aangemerkt als een omgevingsvergunning. Er is geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2 van de Wabo aangevraagd en de Verordening op het binnenwater 2010 bevat geen bepaling op grond waarvan een aanvraag krachtens de Verordening op het binnenwater 2010 tevens moet worden aangemerkt als een aanvraag om het verlenen van een omgevingsvergunning.

ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4019. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen ook de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voor zover het gaat om water in de gemeente Amsterdam, waarop de Verordening op het binnenwater 2010 ziet. De activiteit bouwen wordt gelet op artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo onder meer gereguleerd door het bestemmingsplan, waarbij gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro regels over het grondgebruik kunnen worden gesteld uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening. De regeling in de Verordening op het binnenwater 2010 is mede getroffen met het oog op een doelmatig gebruik van de ligplaatscapaciteit, de openbare orde en de vlotte en veilige doorvaart. Gelet op de verschillende motieven die aan de Verordening op het binnenwater 2010 en aan voormelde hogere regelgeving ten grondslag liggen, bevat de Verordening op het binnenwater 2010 in zoverre geen regeling ten aanzien van een onderwerp waarin door de genoemde hogere regelingen is voorzien. Voor zover de bepalingen in de Verordening op het binnenwater 2010 daarnaast zijn gegeven met het oog op de ordening en welstand is er wel een zekere overlap met de Wabo, de Woningwet en de Wro, maar dit leidt niet tot strijd tussen de Verordening op het binnenwater 2010 en deze wettelijke regelingen.

ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2879. De verordening is vastgesteld ter bevordering van een goed havenbeheer en bevat regels met betrekking tot de orde, veiligheid en het milieu van de haven en de omgeving van de haven, en de kwaliteit van de dienstverlening in de haven. Aan de Verordening en voormelde hogere regelgeving liggen derhalve verschillende motieven ten grondslag, zodat de Verordening geen regeling bevat ten aanzien van een onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien.

ABRvS 11-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2730. Vóór 8 december 2014 was in artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de Verordening op het binnenwater 2010 een woonboot gedefinieerd als een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet. In voormelde uitspraken van 16 april 2014 en 3 juni 2015 heeft de Afdeling overwogen dat uit deze definitie voortvloeide dat de Verordening op het binnenwater 2010 niet van toepassing was op een woonboot ingeval die was aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet, welk begrip inmiddels is overgenomen in de Wabo. In voormelde uitspraken van 30 december 2015 en 13 januari 2016 heeft de Afdeling de Verordening op het binnenwater 2010 wel van toepassing geacht op objecten anders dan woonboten, hoewel deze objecten als bouwwerken in de zin van de Woningwet en de Wabo waren aan te merken. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de Verordening op het binnenwater 2010 geen bepaling bevatte waarin onder de Woningwet en de Wabo vallende objecten anders dan woonboten van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 werden uitgesloten. In deze uitspraken heeft de Afdeling inderdaad bevestigd dat onder de Woningwet en de Wabo vallende woonboten wel van de werkingssfeer van de Verordening op het binnenwater 2010 waren uitgesloten.

Artikel 5:26 Aanwijzingen ligplaats
(gereserveerd/vervallen)
Deze regeling is geschrapt omdat, zo nodig, ook de nadere regels bedoeld in het tweede lid van artikel 5:25 kunnen worden gebruikt. Eventueel kan ook het privaatrecht (eigendomsrecht gemeente; gebruiksreglement) worden ingezet. Het betreft artikel 5.3.3. (oud) op grond waarvan specifieke aanwijzingen aan de rechthebbende op een vaartuig gegeven konden worden rondom het feitelijk innemen van een ligplaats.

Artikel 5:27 Verbod innemen ligplaats
(Vervallen)Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken
(gereserveerd/vervallen)
Artikel 5.3.5 (oud) betrof een verbodsregeling voor het beschadigen c.a. van bij de gemeente in beheer zijnde waterstaatswerken. Omdat eventuele beschadigingen van bij de gemeente slechts beperkt in beheer zijn voorzieningen primair via het privaat- en/of strafrecht (artikel 350,

zaakbeschadiging) kunnen worden aangepakt, bestaat geen noodzaak voor een aanvullende regeling in de APV.

Artikel 5:29 Reddingsmiddelen
Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld.

Artikel 5:30 Veiligheid op het water
(gereserveerd/vervallen)
Artikel 5.3.7. (oud) regelde een verbod om in openbaar water als 'bader of zwemmer' het scheepvaartverkeer te belemmeren of in gevaar te brengen. Aan deze bepaling bestaat geen noodzakelijke behoefte nu het de primaire verantwoordelijkheid van een zwemmer is een en ander na te laten. Ook komt zwemmen in openbaar water nog nauwelijks voor.

Artikel 5:31 Overlast aan vaartuigen
(gereserveerd/vervallen)
Artikel 5.3.8. (oud) kende een verbod om zich zonder redelijk doel vast te houden e.d. aan een vaartuig en om onbevoegd een aangemeerd vaartuig los te maken. Ook hier geldt geen strikte noodzaak voor regeling in de APV, omdat het de eerste verantwoordelijkheid van betrokkene is een en ander na te laten.

Afdeling 7. Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden

Artikel 5:31a Begripsbepalingen
Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 5:32 Crossterreinen
Op het houden van auto- en motorsportevenementen, het crossen met auto's, motoren, bromfietsen e.d. al dan niet met een wedstrijdkarakter zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Hierbij speelt mede een rol in hoeverre deze activiteiten al dan niet op een weg in de zin van de wegenverkeerswetgeving plaatsvinden.

Recreatief crossen (eerste lid)
Het verbod in het eerste lid geldt ook voor terreinen (al dan niet in het buitengebied), waar puur recreatief gecrost wordt met een motorvoertuig of een bromfiets, dus niet ter voorbereiding op wedstrijden. Gemeente Nederweert heeft terreinen (in het buitengebied) waar incidenteel een paar uurtjes gecrost wordt met een motovoertuig of een bromfiets. Het crossen is puur recreatief, dus niet ter voorbereiding op wedstrijden. Om hiertegen te kunnen optreden bij (geluids)overlast is het crossen buiten wedstrijdverband aan het eerste lid toegevoegd.

Afbakening
Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term "onderwerp" in artikel 122 betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet.
Hieronder wordt ingegaan op de afbakening van dit APV-artikel ten opzichte van de Wegenverkeerswet 1994, de Wabo en het Bor, en de Zondagswet.

1. Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) en APV
Alvorens in te gaan op de vraag welke regelingen van toepassing kunnen zijn op het crossen op daarvoor - al dan niet legaal - ingerichte terreinen, willen wij eerst enige kanttekeningen plaatsen bij een verkeersrechtelijk aspect in verband met de leeftijd van de crossers.

Ingevolge artikel 110, tweede lid, van de WVW 1994 jo. artikel 5 van het Reglement rijbewijzen mogen bromfietsen slechts worden bestuurd door personen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Het verkeersrechtelijk regime is echter niet van toepassing, wanneer de bedoelde activiteiten zich afspelen

op een terrein dat niet kan worden aangemerkt als een weg die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaat in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Op de vraag wanneer sprake is van een zodanige weg wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1:1 van de APV.

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. op de weg, als bedoeld in de WVW 1994, plaats vindt en een wedstrijdkarakter heeft, is artikel 10 van de WVW 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Dit verbod richt zich dus zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd.

Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de 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 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijdkarakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht worden gesteld.

Indien artikel 5:32 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 2:25. niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 2:25.

Voor het organiseren van evenementen in het algemeen zijn in principe de bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 7 “Toezicht op evenementen” van de APV van toepassing (art. 2:24 e.v.). De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid voorschriften geven omtrent het houden van zo’n evenement dan wel het evenement geheel verbieden. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op auto- en motorsportevenementen, die geen wedstrijdkarakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten e.d.

2. Wabo en APV
Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen e.d. buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen, zoals natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wet milieubeheer; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 5:32 en 5:33 van deze APV.

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 openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

Op grond 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 openbare weg zijnde, echter 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 de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de motieven die aan de wettelijke regeling ten grondslag liggen, zijnde 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 slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt.

In een gemeentelijke regeling met betrekking tot dit soort motorterreinen zal de werkingssfeer ten opzichte van de Wet milieubeheer in ieder geval moeten zijn afgebakend.

Bij een aanwijzingsbesluit kunnen alleen regels worden gesteld ter bescherming van de belangen die dit voorschrift dient. Behalve het belang van de openbare orde zijn dat milieubelangen en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.

In de in het tweede lid genoemde regels kan bepaald worden dat op het terrein slechts gecrost mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de aanwijzingen van KNAC, KNMV en MON; dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen c.q. aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en - eventueel - dat de crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben c.q. dat de vereniging er - ter voorkoming van ongelukken - zorg voor draagt dat toezicht door volwassenen wordt uitgeoefend indien van dat terrein gebruik wordt gemaakt.

3. Zondagswet
Krachtens artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet is het verboden op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 m van het punt van verwekking hoorbaar is. Volgens het tweede lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen.

De training voorafgaand aan de motorcrosswedstrijd kan als deze voor publiek toegankelijk is, reeds aangemerkt worden als een openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.

4. Privaatrechtelijk optreden
Het kan voorkomen dat de gemeente er toe overgaat een aan de gemeente in eigendom toebehorend terrein aan te wijzen waarop de motorcrossport beoefend kan worden. Veelal geschiedt dit om de overlast die wordt ondervonden als gevolg van het crossen in natuur- en bosgebieden te beperken.

Indien van gemeentewege een terrein ter beschikking wordt gesteld voor het crossen, rijst de vraag naar de eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeente voor ongevallen en andere schade. Daarbij gaan wij ervan uit dat het crossterrein niet een weg is in de zin van de wegenverkeerswetgeving. Is daarvan wèl sprake, dan is het - behoudens ontheffing; zie de artikelen 10 en 148 WVW 1994 - eenvoudigweg verboden aldaar te “crossen”.

Civielrechtelijk brengt het feit dat een terrein met goedvinden van de gemeente als crossterrein wordt gebruikt, voor haar de verplichting mee ervoor te zorgen dat geen gevaarlijke situaties te creëren zijn. Het ligt op de weg van de gemeente om het terrein aan te passen aan het doel waartoe het dient.

In het kader van de regels die het college kan stellen op basis van het tweede lid van artikel 5:32 kunnen bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen worden gesteld aan de gebruikers van het terrein of eisen als aangegeven in artikel 110 van de WVW 1994 jo artikel 5 van het Reglement rijbewijzen. Uitsluiting van aansprakelijkheid voor schade (ongevallen e.d.) kan de gemeente zoveel mogelijk beperken; bijvoorbeeld door een bord te plaatsen bij de ingang van het terrein waarop zijn aangegeven de voorwaarden waaronder van het terrein gebruik mag worden gemaakt (onder andere de waarschuwing, dat gebruikers van het terrein dit voor eigen risico gebruiken en de mededeling, dat de gemeente aansprakelijkheid afwijst voor ongevallen en andere schade als gevolg van crossen). Het plaatsen van een dergelijk bord wil overigens niet zeggen dat de gemeente gevrijwaard is van aansprakelijkheid.

Er is overigens nog een privaatrechtelijke mogelijkheid waardoor de gemeente aan haar zorgverplichting kan voldoen, namelijk door het sluiten van een gebruiks- of huurovereenkomst met de plaatselijke vereniging. De gemeente moet zich dan wel realiseren dat het desbetreffende terrein dan ook alleen ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van het crossen door leden van die vereniging.

Jurisprudentie
Wanneer in het kader van een evenement als bedoeld in de artikel 2.2.1 (oud) en 2.2.2 (oud) APV, op een crossterrein, zoals in deze bepaling bedoeld, motor(sport)activiteiten worden gehouden zijn er meerdere bevoegde organen in het spel. Goed onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het evenement, waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en anderzijds de motor(sport)activiteiten, waarvoor het college het bevoegd gezag is. ARRS 3-6-1994, JG 95.0055 m.nt. A.B. Engberts, AB 1994, 602 m.nt. RMvM, Gst. 1995, 7006, 4 m.nt. EB.

Motorcrosswedstrijden op zondag. Trainingswedstrijden voor 13.00 uur. In casu geen schending van de zondagsrust, omdat het motorcrossterrein 4 km buiten de bebouwde kom ligt. Pres. Rb. Utrecht 6-6-1995, JG 95.0316 m.nt. A.B. Engberts, KG 1995, 292.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden
Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, verstoring van wild e.d.

Verder worden natuurgebieden, parken e.d. steeds vaker door ruiters en fietsers/mountainbikers bezocht. Het komt nogal eens voor dat ruiters en fietsers/mountainbikers de speciaal voor hen aangewezen ruiter- of fietspaden verlaten. Deze gedraging levert gevaar en hinder op voor wandelaars en berokkent vaak ook schade aan flora en fauna.

Bij de vraag, welke maatregelen mogelijk zijn tegen het motorcrossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zgn. “wilde crossen” (op wegen en paden en “off the road”) en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.

Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:32 van de APV van toepassing.

De redactie van artikel 5:33 is aangepast overeenkomstig het systeem van artikel 5:32. Op grond van het eerste lid van artikel 5:33 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op grond van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan tevens regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

Maatregelen
Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het “wildcrossen” of overlastgevend ruiter- en fietsverkeer gaat het in feite om een meer algemeen vraagstuk: Welke maatregelen kunnen genomen worden om ter bescherming van het milieu en ter voorkoming van overlast gemotoriseerd verkeer, ruiter- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?

Een mogelijkheid om het weggebruik door de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbeperkende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving.

Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen (zie artikel 18 WVW 1994).

Volgens de WVW 1994 kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan indien deze maatregelen de veiligheid op de weg verzekeren, weggebruikers en passagiers beschermen, strekken tot het in stand houden van de weg en de bruikbaarheid van de weg waarborgen, de vrijheid van het verkeer waarborgen, strekken tot voorkoming of beperking van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade, strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden en tenslotte een doelmatig of zuinig energieverbruik bevorderen (artikel 2, eerste tot en met derde lid, WVW 1994). De WVW 1994 geeft derhalve ook mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen. Regulering van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden dient te geschieden op basis van de WVW 1994 door middel van een verkeersmaatregel. Hierbij moet het dan gaan om een regeling ten aanzien van het gebruik van wegen in de zin van de WVW 1994.

Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVW 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat met betrekking tot het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden. Indien er reeds een provinciale regeling bestaat inzake de beperking van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling - deels - strekt ter bescherming van dezelfde belangen, zal - althans indien een gemeente geheel of gedeeltelijk gelegen is in een “natuurgebied” als bedoeld in de provinciale verordening - de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening moeten worden afgebakend.

Maatregelen op basis van de Wegenwet/feitelijke sluiting en sluiting krachtens artikel 461 Wetboek van Strafrecht

- Ook langs feitelijke en privaatrechtelijke weg zou men kunnen komen tot het weren van gemotoriseerd verkeer uit bepaalde natuurgebieden.

In de eerste plaats valt te denken aan het plaatsen van palen, klap- of draaihekjes bij de toegangen tot de in zo'n gebied gelegen wegen. De eigenaar van een weg zal men het recht tot het nemen van zodanige maatregelen niet kunnen ontzeggen.

Hoe zit dit echter als deze weg is aan te merken als een openbare weg in de zin der Wegenwet? Hiervoor zijn wij ingegaan op de beperkingen in het gebruik van een openbare weg als gevolg van het beperkt openbaar rechtskarakter van die weg. Openbare wegen in natuurgebieden zullen veelal - op grond van de gesteldheid van de weg of op grond van het gebruik dat van de weg pleegt te worden gemaakt - een zodanig beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ook ten aanzien van deze openbare wegen zal de eigenaar deze beperking feitelijk mogen realiseren door het plaatsen van klap- en draaihekjes, palen e.d. bij de toegangen tot die wegen en wel zodanig dat alleen voetgangers en fietsen vrij kunnen passeren. Aan deze handelwijze kleeft een aantal bezwaren.

Deze handelwijze is in de eerste plaats niet toepasbaar ten aanzien van openbare wegen die niet een beperkt openbaar rechtskarakter hebben. Ingevolge het bepaalde in artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet dienen de rechthebbende en de onderhoudsplichtige dan alle verkeer over de openbare weg te dulden. Wij tekenen hierbij nog aan dat het gedeeltelijk - bij voorbeeld alleen voor gemotoriseerd verkeer - onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer niet mogelijk is (Kb 26 september 1955, AB 1956, blz. 357, m.nt. M. Troostwijk).

Ook is het volgens de Kroon niet mogelijk een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken om hem vervolgens weer onmiddellijk open te stellen voor bij voorbeeld voetgangers en fietsers (Kb 11 mei 1982, AB 1982, 378, m.nt. J.R. Stellinga). Een dergelijke maatregel kan wel door middel van een verkeersbesluit worden genomen, zoals hiervoor is beschreven.

Ook mag verwacht worden dat het onttrekken van een aantal in het buitengebied gelegen wegen aan het openbaar verkeer op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers.

Verder kan het afsluiten van wegen door middel van hekjes en slagbomen nog op, dat de bereikbaarheid van bos- en natuurgebieden voor de brandweer en in verband met onderhoudswerkzaamheden zal verslechteren. Bovendien zullen slagbomen gemakkelijk geopend kunnen worden. Ten slotte is het plaatsen van hekjes, slagbomen en dergelijke een kostbare aangelegenheid.

- Men zou - in de tweede plaats - kunnen denken aan het plaatsen bij de toegangen tot de wegen in een bepaald natuurgebied van borden waarop de toegang voor motorvoertuigen en bromfietsen voor onbevoegden krachtens artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht wordt verboden: "Verboden toegang voor....; art. 461 Wetboek van Strafrecht".

Deze methode kan echter niet worden toegepast, indien het gaat om openbare wegen in de zin van de Wegenwet. Zie HR 21 juni 1966, NJ 1966, 416, m.nt. W.F. Prins, OB 1967, XIV.3, nr. 26667, AB 1967, blz. 186, NG 1966, blz. 432, Verkeersrecht 1966, blz. 227, m.nt. R.J. Polak (Bromfietsverbod Sneek), en HR 23 december 1980, NJ 1981, 171, m.nt. Th.W. van der Veen, AB 1981, 237, NG 1981, blz. S63, m.nt., Verkeersrecht 1981, blz. 58, m.nt. J.J. Bredius (rijverbod Schiermonnikoog).

De volgende aanpak kan tot wering van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden zou kunnen worden overwogen:

a. onttrekking van de openbare wegen ("openbaar" in de zin van de Wegenwet) aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 e.v. van de Wegenwet voorgeschreven procedure; en aansluitend daaraan:
b. geslotenverklaring op privaatrechtelijke basis van de wegen in dat gebied voor (recreatief) gemotoriseerd verkeer, namelijk door het plaatsen van borden "Verboden toegang voor...., art. 461 Wetboek van Strafrecht".

Aan deze aanpak wordt om twee redenen de voorkeur gegeven:

- De Wegenwet zou zich er tegen verzetten dat wegen die voor al het verkeer openbaar zijn, ter behartiging van andere belangen dan verkeersbelangen bij verordening voor het gemotoriseerd verkeer gesloten zouden worden. Of deze opvatting juist is, is de vraag.
- Artikel 461 WvSr. is niet op openbare wegen van toepassing.

Ook de hier bedoelde aanpak stuit overigens op bezwaren, met name in die gevallen dat de wegen niet in eigendom zijn bij de overheid. De overheid is dan immers van de particuliere eigenaren afhankelijk, met name waar het de geslotenverklaring voor gemotoriseerd verkeer betreft. Bovendien is de toegankelijkheid van dergelijke wegen voor het publiek niet meer verzekerd, indien deze wegen eenmaal aan het openbaar verkeer zijn onttrokken. De particuliere eigenaar zou zijn weg immers ook voor alle publiek, dus ook voor voetgangers en fietsers, kunnen afsluiten. De overheid bezit dan geen machtsmiddelen daartegen op te treden. Deze machtsmiddelen bezit zij wél ten aanzien van wegen die - zij het ook beperkt - voor het openbaar verkeer toegankelijk zijn in de zin van de Wegenwet.

Zie de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 25 maart 1982, NG 1983 blz. S 145, AB 1983, 64, m.nt. Van der Veen (Helmond) en van 5 november 1982, Gst. 1983, 6745, 10, m.nt. J.M. Kan (Wittem). Blijkens deze uitspraken kan (en moet!) de gemeentelijke overheid de onderhouds- en de duldingsplicht van de eigenaar van een openbare weg met toepassing van bestuursdwang afdwingen, indien deze plicht wordt verzaakt.

Men kan - zoals hierboven reeds bleek - aan genoemde consequenties niet ontkomen door een weg slechts beperkt aan het openbaar verkeer te onttrekken, in die zin dat hij alleen openbaar zal zijn voor bepaalde categorieën verkeersdeelnemers. Bovendien, ook al zou een weg een beperkt openbaar rechtskarakter hebben, dan nog zou artikel 461 WvSr. waarschijnlijk niet toepasselijk kunnen zijn.

Hiervoor werd er reeds op gewezen dat de hele onttrekkingsprocedure tijdrovend is en dat de onttrekking op bezwaren zal stuiten van met name landbouwers. Zou men de hier bedoelde methode toepassen, dan zou het in ieder geval noodzakelijk zijn voor de onttrekking aan het openbaar verkeer met de particuliere eigenaren duidelijke afspraken te maken en deze schriftelijk vast te leggen. Wij vermelden hier nog, dat de onttrekking van een openbare weg aan het openbaar verkeer onvoorwaardelijk moet geschieden en zonder tijdsbepaling (circulaire van de minister van verkeer en waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten, BS 1933, nrs. 203 en 245, WGB 1933, blz. 225).

Verordening stiltegebieden
Provinciale staten dienen op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer een verordening op te stellen die onder andere regels bevat inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. Deze verordening wordt de provinciale milieuverordening (PMV) genoemd en vervangt de oude verordeningen op grond van artikel 122 van de Wet geluidhinder.

Volgens de model-PMV is het onder meer verboden een aantal toestellen te gebruiken binnen het milieubeschermingsgebied. Het is ook verboden om met een motorvoertuig met draaiende verbrandingsmotor de openbare weg of andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen en terreinen te verlaten.

Toertochten voor motorvoertuigen of een wedstrijd als bedoeld in artikel 24 van de WVW 1994 zijn niet toegestaan.

Beperking gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden in relatie tot artikel 1 van de Grondwet

De vraag rijst of het ontzeggen van de toegang tot een bepaald natuurgebied voor motorrijders en bromfietsers zich verdraagt met het antidiscriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet. Deze vraag werd aan de orde gesteld in een zitting van de kantonrechter te Harderwijk op 19 september 1985. De geverbaliseerde voerde aan dat het verbod “... discriminerend is ten aanzien van motorrijders, bromfietsers en hun duopassagiers. Terreinwagens, motoren met zijspan, auto’s en vrachtwagens mogen van de onverharde wegen wel gebruik maken. De officier van justitie bestreed deze opvatting. Hij stelde dat het gemeentebestuur een keuze heeft gemaakt tussen de belangen van voetgangers en flora en fauna en de belangen van motorrijders en bromfietsers die zittend op hun voertuig van de natuur willen genieten.”

De officier meende dat de belangen van flora en fauna en de belangen van voetgangers die hinder ondervinden van motorrijders, prevaleren boven de belangen van motorrijders. De kantonrechter schaarde zich achter de officier van justitie. Hij meende dat er geen sprake was van discriminatie van motorrijders en bromfietsers omdat hun bewegingsvrijheid niet verder dan noodzakelijk voor het doel dat het college voor ogen staat wordt beperkt.

De Rechtbank in hoger beroep en de Hoge Raad in cassatie hebben inmiddels de uitslag van de kantonrechter onderschreven (HR 19 mei 1987, AB 1988, nr. 216, APV Nunspeet).

Zesde lid Lex silencio positivo
Gezien de belangen die hier wordt geschermd: de rust en recreatie in natuurgebieden, lijkt het niet bijzonder wenselijk om hier een ontheffing van rechtswege in het leven te roepen en is daarvan afgezien.

Jurisprudentie
Wanneer wordt overgegaan tot het aanwijzen van een natuurgebied, waarbinnen gemotoriseerd verkeer verboden is, zoals in deze bepaling bedoeld, is het verstandig te bezien in hoeverre een overgangsregeling noodzakelijk is voor personen die - al dan niet bedrijfsmatig - met een motorvoertuig gebruik maken van dit natuurgebied. Vanwege het ontbreken van een overgangsregeling trof de Voorzitter van de ARRS een voorlopige voorziening, waarbij aan belanghebbende alsnog een tijdelijke ontheffing werd verleend. Vz. ARRS 30-8-1990, AB 1991, 432 m.nt. PCEvW, Gst. 1991, 6929, 7 m.nt. JT.

Afdeling 8. Vuurverbod

Artikel 5:34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken
(gereserveerd/vervallen)
In artikel 5.5.1 (oud) was een stookverbod in de openlucht en buiten Wmb-inrichtingen voor afvalstoffen met ontheffingsregeling voor het college opgenomen. In samenhang met de regeling in de Wet milieubeheer (artikelen 10.2 tweede lid, en 10.63. tweede lid, Wmb) is daarvoor in het recente verleden door het college beleid vastgesteld (beleidsregels) over hoe met die dubbele regelgeving en de mogelijkheden/beperkingen uit beide op de specifieke schaal van Nederweert het meest verantwoord en pragmatisch kan worden omgegaan.

Hoewel ogenschijnlijk de onderwerpregeling in APV en Wmb verschillen qua motief is dat meer van ‘theoretische’ dan feitelijk/juridische aard. De APV kent een benadering vanuit openbare orde-, veiligheids- en gezondheidsmotief, terwijl de regeling in de Wm wordt ingegeven door ‘brede’ milieumotieven.

Het door het college eerder bepaalde geïntegreerde stookbeleid op basis van beide regelingen kent een in beginsel terughoudende toepassing van het ontheffingenbeleid van beide regelingen. Geregeld is dat slechts gedurende een tweetal periodes in het jaar (voor- en najaar) snoeihout of - afval gestookt mag worden en dat enkel in het buitengebied van de gemeente. Daarnaast moeten afstanden worden aangehouden tussen de stooklocatie en omgevingsfactoren (bossen, woningen, erfafscheidingen en wegen) en geldt een ontheffing eenmalig binnen een van de aangewezen periodes in het jaar. Verder wordt aan een ontheffing een aantal (standaard) voorschriften verbonden, gericht op het feitelijk stoken, toezicht en opruimen.

Het is juridisch alleszins verdedigbaar en verantwoord dat deze beleidsregels niet, of niet mede, uit een strikte APV-motieven voortvloeien, maar *reeds sec* op grond van de ontheffingsregeling en criteria gebaseerd op de Wmb kunnen worden vastgesteld. Ze raken immers alle de ‘brede milieumotieven’ (gevaar, schade, hinder, overlast).

Met andere woorden: een specifieke regeling in de APV is niet noodzakelijk en uit dereguleringsoogpunt ongewenst (dubbele regelgeving over hetzelfde onderwerp met dezelfde motieven en uitkomsten). De oude regeling is daarom geschrapt.

Voor de overblijvende ontheffingenregeling op grond van de Wmb zal een iets andere invulling worden gekozen die inhoudelijk en juridisch recht blijven doen aan de vereiste toepassing in de praktijk. Toezicht en handhaving blijven eveneens gewaarborgd.

De lastenverlichting voor burgers/ondernemers bij de huidige nogal bureaucratische regeling zal daarbij echter afnemen omdat niet meer steeds een individuele ontheffing hoeft te worden gevraagd en verleend.

De eerder vastgestelde beleidsregels blijven inhoudelijk intact, evenals het merendeel van de gebruikelijk aan een ontheffing te verbinden standaard voorschriften, die daarvan in de nieuwe opzet (standaard) onderdeel zullen gaan uitmaken.

Het college zal jaarlijks een algemeen besluit nemen op basis waarvan voor dat jaar overeenkomstig de vastgestelde en bekendgemaakte beleidsregels ontheffing met standaard voorschriften wordt verleend aan eenieder die daar dat jaar binnen de beleidsregels feitelijk gebruik (stoken) van wil maken. Bezien moet nog worden hoe wordt omgegaan met situaties waarin sprake is bestrijding van opgetreden ziektes. Onder zekere voorwaarden kunnen die ook 'preventief' worden meegenomen in bedoeld algemeen besluit van het college.
Hiermee wordt tevens voldaan aan het beginsel van de Wmb dat een ontheffing op grond van artikel 10.63 tweede lid niet voor onbepaalde tijd maar voor een 'bepaalde tijd' mag gelden. Ook inrichtingen die onder de Wmb vallen kunnen van de regeling gebruik maken, mits de stooklocatie zich buiten de inrichting bevindt (aangrenzend wei- of bouwland).

Afdeling 9. Asverstrooiing

Artikel 5:35 Definitie

Artikel 5:36 Verboden plaatsen
(beide gereserveerd/vervallen)
De artikelen 5.6.1en 5.6.2 (oud) kenden een regeling (verbod) omtrent het incidenteel verstrooien van as op nader beschreven 'openbare' plaatsen. Tevens werd voorzien in een ontheffingsmogelijkheid van het college
Deze regeling betrof een aanvulling op een met vergunning van het college op grond van de Wet op de Lijkbezorging door de exploitant van een crematorium of begraafplaats eventueel ingerichte permanente locatie voor asverstrooiing.
Uit dereguleringsoogpunt is de regeling geschrapt. Het is niet nuttig noch noodzakelijk om op dit punt aanvullend iets te regelen, los van de doelmatigheid en praktische betekenis daarvan.
Asverstrooiing is een serene en emotionele gebeurtenis, die niet 'zo maar' op publiek domein plaatsvindt (zoals 'op de verharde weg'). Voor zover dat op een gemeentelijke begraafplaats was verboden, kan er privaatrechtelijk in worden voorzien (toestaan of verbieden).

Artikel 5:37 Hinder of overlast
(gereserveerd/vervallen)
Artikel 5.6.3 (oud) kende een verbod tot incidentele asverstrooiing indien derden daar last of hinder van ondervonden. De bepaling is om dezelfde redenen als de voorgaande twee artikelen geschrapt.

Hoofdstuk 6. Straf-, overgangs- en slotbepalingen

Algemeen
Gelet op het belang van effectieve handhaving van de APV-voorschriften en de vraag van gemeenten naar meer informatie op dit punt (zoals bleek uit de enquête van SGBO in 2001), is hier een algemene introductie opgenomen over bestuurlijk toezicht, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Handhaving algemeen
Handhaving is elke handeling die erop gericht is de naleving door anderen van rechtsregels te bevorderen. De belangrijkste redenen voor een goede handhaving zijn in het kort de volgende.

Door een goede handhaving zal de overheid uiteindelijk in steeds grotere mate het door haar beoogde doel bereiken. Door handhaving kan de achteruitgang van de kwaliteit van de samenleving worden tegengegaan. De rechtszekerheid en de gelijke behandeling van burgers dienen te worden gewaarborgd. Dit kan door een goed handhavingsbeleid te voeren. De relatie van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid met handhaving wordt verder uitgediept. De geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders zullen het ambtelijk en maatschappelijk draagvlak vergroten.

Handhaving kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk zijn. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een opsomming van de aan het bestuursorgaan toekomende dwangmiddelen en de regels die bij de toepassing van de dwangmiddelen in acht genomen moeten worden. Hierna worden deze dwangmiddelen en regels toegelicht. Ook is er een korte introductie tot de strafrechtelijke handhaving opgenomen.

Strafrechtelijke handhaving
Het strafrecht en het bestuursrecht worden elk op een geheel eigen wijze genormeerd. In artikel 1:6 van de Awb is bepaald dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten noch op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het handelen van strafrechtelijke organen wordt genormeerd door de regels van het Wetboek van Strafrecht en door de diverse bijzondere wetten, waarin de geldende materiële normen zijn verwoord en waarin soms ook van de algemene strafvordering afwijkende strafprocessuele bevoegdheden zijn opgenomen, en het Wetboek van Strafvordering, dat algemene regels van strafprocesrecht bevat, bevoegdheden in het leven roept en de grenzen van de bevoegdheden bepaalt.

Op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Op grond van deze algemene politietaak, alsmede op grond van de last die in de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering aan de aldaar genoemde ambtenaren wordt gegeven om strafbare feiten op te sporen, kunnen opsporingsambtenaren onderzoek doen. Een opsomming van de daarbij te hanteren methoden ontbreekt. Algemene opsporingsmethoden zijn niet in het Wetboek van Strafvordering geregeld. Er zijn wel bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld. Dit zijn observatie, infiltratie, de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, het onderzoek doen in een besloten plaats zonder toestemming van de rechthebbende, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het onderzoek van telecommunicatie en het stelselmatig volgen of waarnemen.

Opsporingsambtenaren kunnen, naast dat zij bevoegd zijn opsporingshandelingen te verrichten, ook bevoegd zijn tot het uitoefenen van controlebevoegdheden die in bijzondere wetten worden toegekend. Op grond van artikel 160 Wegenverkeerswet bijvoorbeeld kan een ambtenaar de bestuurder van een voertuig vorderen zijn voertuig te doen stilhouden, terwijl het vijfde lid van het artikel bepaalt dat de bestuurder op eerste vordering van de opsporingsambtenaar verplicht is medewerking te verlenen aan een ademonderzoek. Als een bevoegde ambtenaar van deze bevoegdheid gebruikmaakt en de ademtest wijst een te hoog alcoholpromillage uit, dan is er een verdenking ontstaan en gaat controle over in opsporing.

In het bestuursrecht worden de sancties opgelegd door een bestuursorgaan. De rechter speelt in het bestuursrecht pas een rol indien een belanghebbende, na bezwaar of administratief beroep, beroep instelt bij de rechter. De rechter speelt in het strafrecht een centrale rol. Sancties in het strafrecht worden opgelegd door de rechter.

Bestuursdwang, dwangsom en gedogen
De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: de herstelsanctie, inhoudende:
a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het feitelijk handelen omvat onder meer: het doen wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van een overtreding te voorkomen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is dus zuiver gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie. Dit heeft dus een herstellende werking en heet daarom “reparatoire sanctie” of in termen van de Awb: een herstelsanctie (art 5:2, eerste lid onder b).

Onder overtreding van een voorschrift wordt verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art 5:1, eerste lid Awb). Daaronder valt dus ook het niet nakomen van voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, zoals bijvoorbeeld geluidsvoorschriften bij een milieuvergunning.

In artikel 5:32 van de Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, ook bevoegd is om een dwangsom op te leggen. Het opleggen van een dwangsom is een middel om de overtreder door het opleggen van een last om te betalen, te bewegen de overtreding te beëindigen. Bijna vanzelfsprekend hoort hier de vraag bij welk instrument het geschiktst is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken. Deze vraag zal steeds beantwoord moeten worden aan de hand van feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. De wet laat zich hier niet over uit. Wel is in artikel 5:6 van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan geen herstelsanctie oplegt zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.

Met andere woorden: een combinatie van bestuursdwang met last dwangsom is niet mogelijk.

De eerste stap in een handhavingscyclus zal zijn dat een overtreding plaatsvindt dan wel gaat plaatsvinden. Dat betekent dat er een onderzoek moet worden gedaan. Met behulp van de toezichtsbevoegdheden wordt de situatie onderzocht. Hiervan zal de ambtenaar een rapport van bevindingen moeten opmaken. Het is belangrijk dat een dergelijk rapport van foto’s of ander bewijsmateriaal wordt voorzien. Bij de voorbereiding van een besluit moet immers worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het kan een keuze zijn van het bestuursorgaan om niet over te gaan tot handhaven. De met de wet strijdige situatie wordt dan gedoogd. Is een bestuursorgaan op de hoogte van de overtreding, maar wordt er geen actie nomen, dan is er sprake van passief gedogen. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid, geen absolute verplichting. Een gemeente heeft dus de mogelijkheid om het belang van de handhaving door middel van bestuursdwang af te wegen tegen andere belangen, zoals de mogelijkheid om een andere bestuursrechtelijke sanctie in te zetten of over te gaan tot het gedogen. Deze vrijheid is echter betrekkelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat. Bijvoorbeeld: ABRS 22 maart 2001, BR2001/778, Dwangsom Camping Nunspeet. Enkel in geval van bijzondere omstandigheden kan van handhavend optreden worden afgezien. Het is goed dit te beseffen. Indien er namelijk een veelheid aan regelgeving binnen een gemeente bestaat, en de gemeente wordt op handhaving van die regels aangesproken, is zij in beginsel dus verplicht hier gevolg aan te geven. De handhaafbaarheid speelt dus een grote rol bij het opstellen van regels. Een duidelijk handhavingsbeleid is hierbij eveneens onontbeerlijk. Zeker als er een handhavingsachterstand moet worden ingelopen, is het van groot belang om in het handhavingsbeleid vast te leggen hoe de prioriteiten zijn bepaald.

Bestuursrechtelijk instrumentarium gemeenten
Gemeenten hebben in het kader van toezicht en handhaving een aantal bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking. Voor de bestuursrechtelijke instrumenten waarover gemeenten beschikken geldt een scheiding in sancties die erop zijn gericht de ontstane situatie in de gewenste situatie te herstellen (herstelsancties) en sancties die primair zijn bedoeld om bestraffend op te treden (punitieve sancties).

Bij de herstelsancties gaat het om de last onder bestuursdwang [is voor gemeenten geregeld in artikel 125 Gemeentewet juncto artikel 5.21 Awb] en de last onder dwangsom [artikel 5:31d Awb]. Deze sancties kunnen alleen worden ingezet in situaties waarin herstel daadwerkelijk mogelijk is, zoals het terugbrengen van een bouwwerk in de oorspronkelijke staat. Het intrekken van een begunstigend besluit (vergunning, ontheffing, subsidie) is een voorbeeld van een herstelsanctie die vaak gevoeld wordt als een punitieve sanctie. De meeste normen uit de APV die verloederingsfeiten en onveiligheidsgevoelens van burgers moeten tegengaan lenen zich niet voor handhaving via dwangsom of bestuursdwang. Of het herstel is feitelijk niet mogelijk (denk aan geluidsoverlast), óf het herstel zélf, dan wel de controle daarop, leveren problemen op (denk aan een last onder dwangsom tot het niet meer voortijdig plaatsen van vuilniszakken op straat, die wekelijks gecontroleerd zou moeten worden).

Op 14 januari 2009 zijn de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (BBOOR) en het bijbehorende Besluit (AMvB) in werking getreden. De BBOOR is neergelegd in de artikelen 154b en verder van de Gemeentewet. De wet geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de Afvalstoffenverordening (Asv). Het is een punitieve sanctie.

Het betreft een zelfstandige bevoegdheid waarbij de raad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van voorschriften uit de APV die strafbaar zijn gesteld en die niet bij AMvB zijn uitgezonderd. Ook overtreding van voorschriften uit de Afvalstoffenverordening die strafbaar zijn gesteld en die zijn genoemd in de AMVB kunnen bestuurlijk worden beboet. Heeft een gemeente de bestuurlijke boete ingevoerd dan kan zij te allen tijde besluiten de bestuurlijke boete weer af te schaffen. Een besluit van de raad tot intrekking van het besluit tot invoering van de bestuurlijke boete treedt echter niet eerder in werking dan na twaalf maanden na de bekendmaking van het intrekkingsbesluit.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend of door het college, of door de burgemeester, namelijk indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels die de burgemeester uitvoert.

Tegen de boeteoplegging kan conform de rechtsgang van de Awb bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. De boete dient door een bestuurlijk toezichthouder in dienst van de gemeente te worden opgelegd, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. Mandateren van deze bevoegdheid aan particuliere toezichthouders is niet toegestaan. Veel overtredingen in het publieke domein worden gepleegd door daders van wie de identiteit niet bekend is. Om een voorziening te treffen voor deze zogenaamde “anonieme daderproblematiek” wordt gekozen voor aansluiting bij het wetsvoorstel Wet op de uitgebreide identificatieplicht: toezichthouders in het publiek domein krijgen de bevoegdheid de identificatie van de betrokkene te vorderen. De eis dat de toezichthouder tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, complementeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet voldaan worden aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als buitengewoon opsporingsambtenaar en hiervan een proces-verbaal opmaken.

De opbrengsten van de boeten komen toe aan de gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de incasso en de registratie van opgelegde boeten (daarbij kunnen ze eventueel externen, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau, inschakelen).

In gemeenten waar gekozen wordt voor invoering van de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de kleine ergernissen het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Daarbij zal de lijn zijn dat waar gekozen is voor bestuurlijke beboeting, de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan kleine ergernissen en het bestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd om, waar nodig, strafrechtelijk op te treden tegen de overtreding van de APV-normen.

Strafrechtelijk instrumentarium gemeenten
Op 7 juli 2006 is de wet OM-afdoening van kracht geworden. Hiertoe zijn de Wetboeken van Strafvordering en Strafrecht gewijzigd. Vanaf 2009 hebben gemeenten gefaseerd de mogelijkheid gekregen OM strafbeschikkingen uit te vaardigen.

Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen waarmee aan personen die overtredingen begaan een geldboete kan worden opgelegd. De te bestraffen overtredingen staan vermeld in de OM- beleidsregels voor de (bestuurlijke)strafbeschikking overlast en zien op lichte (aan de APV en afvalstoffenverordening gerelateerde) overlastfeiten Zij komen in feite overeen met de te beboete feiten op grond van de wet bestuurlijke boete overlast.

Het ministerie van Justitie kent in overleg met het Openbaar Ministerie deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257b van het WvSv is op dit moment de grondslag voor de gemeentelijke bevoegdheid om (middels een boa) een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Van de bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt onder toezicht van en volgens richtlijnen vastgesteld door het College van procureurs-generaal (OM).

Indien is gekozen voor het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking biedt artikel 576a Sv een grondslag om geldbedragen die uit de tenuitvoerlegging van bestuurlijke strafbeschikkingen zijn verkregen deels ten goede te laten komen aan het handhavende bestuursorgaan. De opbrengst van de strafbeschikking gaat naar het Rijk, maar gemeenten ontvangen een vergoeding per uitgeschreven proces-verbaal voor overlast. Op dit moment bedraagt deze vergoeding 40 euro.

Omdat op de strafbeschikking het strafrecht van toepassing is kan een belanghebbende hiertegen geen bezwaar en beroepsprocedure bij de bestuursrechter voeren. Men zal in verzet kunnen gaan bij het OM en uiteindelijk in bij hoger of cassatie kunnen gaan.

Artikel 6:1 Sanctiebepaling
Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Deze straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt € 380 en van de tweede categorie € 3800. Het is overigens uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de gemeenteraad gekozen boetecategorie. Hierbij dient de rechter op grond van artikel 24 WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het algemeen geldende minimum van de geldboete bedraagt € 3 (artikel 23, tweede lid, WvSr).

De Gemeentewet heeft aan de gemeenteraad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste óf de tweede categorie. De gemeenteraad heeft daarbij de ruimte om binnen de verordening onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. Uiteraard kan in de APV ook worden gekozen voor een enkele strafmaat. De gemeente verliest dan echter de mogelijkheid om scheiding aan te brengen tussen lichte en zwaardere overtredingen. Het is niet mogelijk om van de indeling in boetecategorieën af te wijken, bijvoorbeeld door een maximumboete van euro 1000,00 te stellen.

Strafbaarheid rechtspersonen
Op grond van artikel 91 jo. artikel 51 WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van gemeentelijke strafbepalingen. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naasthogere categorie “indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat” (artikel 23, zevende en achtste lid WvSr). Dat betekent dat voor overtredingen van de APV door een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid heeft een boete van de derde categorie op te leggen € 7 600).

Uitgangspunten bij een keuze tussen de tweede en de eerste geldboetecategorie
Het is niet goed mogelijk om algemene criteria te geven voor de vraag of een overtreding van een gemeentelijke verordening bedreigd moet worden met een boete van de eerste (lichte overtredingen) dan wel de tweede categorie. De opvatting van de gemeenteraad over de ernst van bepaalde overtredingen is hiervoor maatgevend. Wel kunnen enkele algemene uitgangspunten worden genoemd:

a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de overtredingen die de gemeenteraad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens dient er bij de vaststelling van de strafhoogte rekening te worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere bestraffing verdienen. Het komt nog wel eens voor dat de rechter er behoefte aan heeft, voor bijvoorbeeld bepaalde baldadigheidsdelicten - waarop in het algemeen een zware straf niet past - met het oog op de algemene preventie, een zwaardere straf op te leggen. Desondanks blijft het gewenst om na te gaan welke overtredingen in de eigen gemeentelijke verordeningen in aanmerking komen voor onderbrenging in de eerste categorie.
b. Op milieuovertredingen, met name overtredingen die ook door rechtspersonen kunnen worden gepleegd, wordt veelal een boete van tweede categorie gesteld.

c. Indien aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de gemeenteraad kiest voor een geldboete van de eerste categorie indien de provinciale regelgever daar ook voor heeft gekozen. Een voorbeeld. In een provinciale landschapsverordening is het verboden om zonder vergunning buiten de bebouwde kom op of aan onroerend goed commerciële reclames aan te brengen of te hebben. In een APV is, uit hoofde van hetzelfde motief, eenzelfde verbod opgenomen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Zou nu overtreding van het provinciale voorschrift worden bedreigd met een geldboete volgens de eerste categorie, terwijl op overtreding van het gemeentelijk voorschrift een geldboete is gesteld volgens de tweede categorie, dan zouden voor identieke gedragingen verschillende maximumstraffen gelden (€ 380 buiten de bebouwde kom; € 3800 binnen de bebouwde kom). Overigens staat het de gemeenteraad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.
d. Indien de gemeenteraad aanvullend optreedt ten opzichte van een rijksregeling, kan net als bij de provincie als uitgangspunt worden genomen dat het Rijk wordt gevolgd bij de keuze van de boetecategorie. Zo zijn in elke APV wel bepalingen opgenomen die een aanvulling zijn op overtredingen waar Boek III WvSr een boete van eerste categorie op stelt. Het betreft veelal artikelen die beogen overlast en baldadigheid tegen te gaan.

In dit artikel is gekozen voor handhaving van de strafbaarstelling zoals opgenomen in de geldende APV: hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Deze keuze is mede ingegeven door het feit dat als gevolg van de doorgevoerde ‘dereguleringsslag’ de resterende verbodsregelingen actueel en essentieel zijn. Een nader onderscheid in een lichtere/zwaardere categorie is daarom niet doelmatig en gewenst.

Medebewindvoorschriften
In bijzondere wetten wordt aan gemeenten vaak de bevoegdheid gegeven of de verplichting opgelegd om nadere voorschriften vast te stellen. Ook de strafbaarstelling van de overtreding van deze gemeentelijke voorschriften is veelal in deze wetten opgenomen. De opsomming in het eerste en tweede lid van dit artikel bevatten dan ook geen in deze verordening opgenomen

Hechtenis?
Het zal zelden voorkomen dat voor overtreding van een APV-bepaling hechtenis wordt opgelegd, zeker nu ernaar gestreefd wordt de korte vrijheidsstraf nog meer terug te dringen “ten gunste” van de geldboete. Toch is in het eerste lid van dit artikel de mogelijkheid van hechtenis opgenomen omdat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat in bepaalde (uitzondering)gevallen (bijvoorbeeld in het geval van recidive) de rechter behoefte heeft aan de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsstraf.

Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften
Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1:4 van de APV gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:4, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

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

Jurisprudentie
Aanvullingen op de artikelen 424 (baldadigheid op of aan de weg) en art. 426 WvSr (belemmering van een ander in zijn vrijheid van beweging op de weg, zich opdringen aan een ander, hinderlijk volgen) door gemeentelijke voorschriften (artikel 2.4.7 tot en met 2.4.10) zijn toelaatbaar (HR 26 februari 1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven).

Het staat de gemeentelijke wetgever vrij aanvullende regelen te geven tot het tegengaan van hinderlijke geluiden. Artikel 4.1.7 APV is een toegestane aanvulling op artikel 431 WvSr (rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord) (HR 26 oktober 1954, NJ 1954, 779 (APV Amsterdam).

Artikel 6.2 Toezichthouders
In dit artikel worden de toezichthouders aangewezen overeenkomstig aanbeveling 60 van de “100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever” (VNG, 2016). De basis voor deze bevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb. In dit hoofdstuk zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften. Afdeling 1 van dit hoofdstuk geeft regels voor het toezicht. Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Wetboek van Strafvordering ontlenen is een nadere regeling in de APV niet (meer) nodig. De aanwijzing als toezichthouder in de APV is de grondslag voor het hebben van opsporingsbevoegdheid. Zie verder de toelichting onder het kopje Opsporingsambtenaren.

Aanwijzen toezichthouders
Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb). De aanwijzing van toezichthouders kan derhalve in de APV plaatsvinden. Een deel van de toezichthouders wordt in de APV zelf aangewezen. Dit is noodzakelijk indien een toezichthouder tevens opsporingsbevoegdheden dient te krijgen. Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen.

Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voor zover zij bij of krachtens een bijzondere wet als zodanig zijn aangewezen. Artikel 2 van de Politiewet, dat een algemene omschrijving van de politietaak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel. Van diverse kanten is de VNG er op gewezen dat het aan te raden is dat politieambtenaren zijn aangewezen als toezichthouder. Enerzijds omdat dit voor sommige bepalingen goed aansluit op hun opsporingsbevoegdheid (inbrekerswerktuigen, bestrijding heling), anderzijds omdat daarmee hun algemene taak met betrekking tot de openbare orde tot uiting komt. Om die reden is dit nu geregeld als facultatief onderdeel in de model-APV bij de wijziging van 2015.

Met het opnemen van deze bepaling krijgen politieambtenaren voor wat betreft de APV de beschikking over de toezichtsbevoegdheden genoemd in de artikelen 5:15-5:19 van de Awb. Politieambtenaren combineren dan, net als dat voor bijzondere opsporingsambtenaren (BOA’s) het geval is, het toezichthouderschap met hun taak als opsporingsambtenaar.

Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om voertuigen te doorzoeken (artikel 5:19, eerste lid, van de Awb) en een ieder is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen (artikel 5:20, eerste lid, van de Awb). Voor een toezichthouder die tevens opsporingsambtenaar is, is het van groot belang dat deze, als hij als toezichthouder iets aantreft dat leidt tot opsporing, tijdig een cautie uitdeelt. Aan opsporing hoeft de betrokkene immers, anders dan bij toezicht, niet mee te werken, en als hij daar niet tijdig op wordt gewezen kan dat gevolgen hebben voor een eventuele strafzaak.

Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoraal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren.

Legitimatieplicht toezichthouder
Een toezichthouder dient zich, indien gevraagd, te kunnen legitimeren (artikel 5:12 Awb). Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het in artikel 5:12, derde lid, van de Awb genoemde model van het legitimatiebewijs is vastgesteld bij de Regeling model legitimatiebewijs toezichthouders Awb (Stcrt. 2000, 131). Deze regeling bevat geen echt model, maar een opsomming van alle elementen die in ieder geval op het legitimatiebewijs moeten zijn opgenomen en een voorbeeld van een legitimatiebewijs.

Artikel 6.3 Binnentreden woningen

Algemeen

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

De bevoegdheid voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner kent drie elementen:
1. de bevoegdheid tot binnentreden dient bij of krachtens de wet te zijn verleend;
2. de personen aan wie de bevoegdheid is verleend dienen bij of krachtens de wet te worden aangewezen, en
3. er dienen bepaalde vormvoorschriften in acht te worden genomen.

Wettelijke grondslag bevoegdheid

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden dient bij of krachtens de wet te gebeuren. Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Het moet dan gaan om personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van de overtreding van bij verordening gegeven voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. In dit artikel wordt gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.

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

Vormvoorschriften

In de Awbi zijn de vormvoorschriften opgenomen die een persoon die een woning wil betreden in acht moet nemen. Hij dient:
- zich te legitimeren (artikel 1);
- mededeling te doen van het doel van het binnentreden (artikel 1);
- te beschikken over een schriftelijke machtiging (artikel 2);
- verslag te maken van het binnentreden (artikel 10).

De in artikel 1 opgenomen voorschriften gelden voor iedere binnentreding, dus ook indien dit gebeurt met toestemming van de bewoner. De artikelen 2 tot en met 11 van de Awbi gelden alleen als zonder toestemming van de bewoner wordt binnengetreden.

Degene die binnentreedt, dient te 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 echter maximaal drie andere afzonderlijk te noemen woningen worden opgenomen (zie de Regeling vaststelling model machtiging tot binnentreden (http://wetten.overheid.nl/BWBR0018484), voor een model voor de machtiging).

In artikel 3 van de Awbi wordt aangegeven wie een machtiging tot binnentreden kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie hebben een

algemene bevoegdheid hiertoe gekregen. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontruimingen). De bevoegdheid machtigingen om binnen te treden af te geven, kan niet worden gemandateerd.

In artikel 5:27 van de Algemene wet bestuursrecht is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij de uitoefening van bestuursdwang een andere regeling opgenomen. De bevoegdheid tot het afgeven van de machtiging is daar, naast de in de Awbi genoemde functionarissen, bij hetzelfde bestuursorgaan gelegd dat de bestuursdwang toepast. Dit betekent dat een college dat bestuursdwang wil uitoefenen, ook de eventueel benodigde machtiging moet afgeven.

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

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

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

Artikel 6:4 Intrekking oude verordening
In artikel 6.4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt, is de datum waarop de oude verordening vervalt.

Artikel 6.5 Overgangsbepaling
Van belang is in de overgangsbepalingen aan te geven of bestaande vergunningen, ontheffingen, enz. al dan niet hun rechtskracht blijven behouden na de inwerkingtreding van deze verordening.

Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de oude verordening, wordt volgens de Algemene wet bestuursrecht beslist overeenkomstig de nieuwe verordening (toetsing ex nunc).

Op bezwaarschriften ingediend tegen besluiten genomen onder het oude recht, wordt eveneens besloten krachtens deze verordening met dien verstande dat de bezwaarde niet in een nadeliger positie mag komen dan hij onder het oude recht zou hebben gehad (verbod van reformatio in peius).

Artikel 6.6 Inwerkingtreding
De in de APV opgenomen technische wijzigingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, treden in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Een uitzondering hierop geldt voor de APV-bepalingen over geluidhinder en hinder door verlichting (de artikel 4:1 tot en met 4:5a APV). Voor die bepalingen geldt overgangsrecht op grond van het wijzigingsbesluit bij de APV (zie: artikel IV Raadsbesluit: nr. RI-21-00728). In het overgangsrecht is bepaald dat deze wijzigingen in werking treden op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreden van de Omgevingswet.

Op de inwerkingtreding van verordeningen is de regeling van artikel 142 van de Gemeentewet van toepassing. Deze houdt in dat alle verordeningen in werking treden op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor is aangewezen. In de APV is gekozen voor een datum van in werking treden die afhangt van de datum van bekendmaking.

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

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

Artikel 6.7 Citeertitel
Deze bepaling geeft de formele benaming van de verordening weer en is geformuleerd overeenkomstig aanbeveling 75 van de “100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever” (VNG, 2016).