



Gemeente Utrecht

## VERORDENING VAN UTRECHT 2014

Nr. 7

Herdruk Algemene plaatselijke verordening 2010  
(raadsbesluit van 4 maart 2010, waarin opgenomen  
het raadsbesluiten van 3 en 29 juni en 9 december 2010,  
2 februari 2012 , 11 juli 2013, 19 december 2013 en,  
13 februari 2014)

---

De raad van de gemeente Utrecht, gelet op het voorstel van b. en w.;

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

overwegende dat het aanbeveling verdient regels te stellen ter handhaving van de openbare orde;

---

### BESLUIT

vast te stellen de volgende

**ALGEMENE** plaatselijke verordening  
Utrecht 2010

## INDEX

### Algemene plaatselijke verordening Utrecht

#### **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

- Artikel 1:1 Begripbepalingen
- Artikel 1:2 Beslistermijn
- Artikel 1:3 Indiening aanvraag
- Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen
- Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing
- Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing
- Artikel 1:7 Termijnen
- Artikel 1:8 Weigeringsgronden

#### **Hoofdstuk 2. Openbare Orde**

##### **Afdeling 2.1 Bestrijding van ongeregelheden**

- Artikel 2:1 Bevel politie weg te vervolgen of zich te verwijderen
- Artikel 2:2 Verstoring van de openbare orde e.d.
- Artikel 2:3 Verblijfsontzegging
- Artikel 2:4 Veiligheidsrisicogebieden
- Artikel 2:5 Cameratoezicht op openbare plaatsen

##### **Afdeling 2.2 Openbare manifestaties**

- Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen

##### **Afdeling 2.3 Verspreiden van gedrukte stukken**

- Artikel 2:7 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen en monsters

##### **Afdeling 2.4 Vertoningen e.d. op de weg**

- Artikel 2:8 Straatartiest

##### **Afdeling 2.5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg**

- Artikel 2:9 Voorwerpen of stoffen aan, op, in, of boven de weg
- Artikel 2:9a Uitstallingen
- Artikel 2:10 Deponeren van goederen op de weg
- Artikel 2:11 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg
- Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

##### **Afdeling 2.6 Veiligheid op een openbare plaats**

- Artikel 2:13 Openen van straatkolken e.d.
- Artikel 2:14 Rookverbod in bossen en natuurterreinen
- Artikel 2:15 Voorzieningen voor verkeer en verlichting
- Artikel 2:15a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting

##### **Afdeling 2.7 Orde in verband met voetbalwedstrijden**

- Artikel 2:16 Begripsbepalingen
- Artikel 2:17 Vergunningplicht
- Artikel 2:18 Indienen aanvraag

Artikel 2:19 Weigeringsgronden

Artikel 2:20 Bevel politie

#### **Afdeling 2.8 Toezicht op speelgelegenheden**

Artikel 2:21 Speelgelegenheden

Artikel 2:22 Speelautomaten

Artikel 2:22a Spelen om geld

#### **Afdeling 2.9 Maatregelen tegen overlast en baldadigheid**

Artikel 2:23 Betreden gesloten woning, lokaal en erf

Artikel 2:24 Vervoer inbrekerswerktuigen

Artikel 2:25 Bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal

Artikel 2:26 Betreden van plantsoenen e.d.

Artikel 2:27 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

Artikel 2:28 Hinderlijk drankgebruik

Artikel 2:29 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen

Artikel 2:30 Hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten

Artikel 2:31 Liggen of slapen op of aan een openbare plaats

Artikel 2:32 Parkeren van fietsen en bromfietsen

Artikel 2:33 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.

Artikel 2:34 Bespieden van personen

Artikel 2:35 Loslopende honden

Artikel 2:36 Verontreiniging door honden

Artikel 2:37 Gevaarlijke honden

Artikel 2:38 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren

#### **Afdeling 2.10 Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen**

Artikel 2:39 Begripsbepaling

Artikel 2:40 Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht

Artikel 2:41 Verkoop van fietsen e.d. op een openbare plaats

#### **Afdeling 2.11 Vuurwerk**

Artikel 2:42 Begripsbepaling consumentenvuurwerk

Artikel 2:43 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen

Artikel 2:44 Bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

#### **Afdeling 2.12 Drugsoverlast**

Artikel 2:45 Handel in verdovende middelen

#### **Afdeling 2.13 Voor publiekopenstaande gebouwen**

Artikel 2:46 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen

### **Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen e.d.**

#### **Afdeling 3:1 Algemene bepalingen**

Artikel 3:1 Begripsomschrijvingen



Gemeente Utrecht

Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan

### **Afdeling 3:2 Seksinrichtingen en escortbedrijven**

Artikel 3:3 Nadere regels

Artikel 3:4 Vergunningplicht

Artikel 3:4a Aanvraag en vergunning

Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder

Artikel 3:6 Maximumstelsel prostitutiebedrijven en werkruimten

Artikel 3:7 Geldigheidsduur

Artikel 3:8 Beheerders

Artikel 3:9 Beslistermijn

Artikel 3:10 Weigeringgronden

Artikel 3:11 Toezicht en verplichtingen seksinrichtingen

Artikel 3:11a Toezicht en verplichtingen escortbedrijven

Artikel 3:12 verbod op dwingend bemoeien

Artikel 3:13 Minimale verhuurperiode en gebruik werkruimte

Artikel 3:14 Sluitings(tijden)

Artikel 3:15 Intrekkinggronden

Artikel 3:15a Adverteren

Artikel 3:16 Registratieplicht raamprostituees

Artikel 3: 16a Overgangsbepaling

### **Afdeling 3.3 Straatprostitutie**

Artikel 3:17 Straatprostitutie

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

### **Afdeling 4.1 Overige geluidhinder**

Artikel 4:1 Overige geluidhinder

### **Afdeling 4.2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging**

Artikel 4:2 Natuurlijke behoefte doen

Artikel 4:3 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen

Artikel 4:4 Plakken en kladden

Artikel 4:5 Vervoer plakgereedschap e.d.

Artikel 4:5a Winkelwagentjes

### **Afdeling 4.3 Het bewaren van houtopstanden**

Artikel 4:6 Begripsbepalingen

Artikel 4:7 Velvergunning

Artikel 4:8 VERVALLEN

Artikel 4:9 VERVALLEN

Artikel 4:10 Vergunningvoorschriften en weigeringsgronden

Artikel 4:11 Bijzondere vergunningvoorschriften

Artikel 4:12 Afstand van de grenslijn

Artikel 4:13 Herplant-/instandhoudingsplicht

Artikel 4:14 Bestrijding van boomziekten



Gemeente Utrecht

## **Hoofdstuk 5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente**

### **Afdeling 5.1 Parkeerexcessen**

- Artikel 5:1 Begripsbepaling parkeren
- Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.
- Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen
- Artikel 5:4 Defecte voertuigen
- Artikel 5:5 Voertuigwrakken
- Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.d.
- Artikel 5:7 Parkeren van grote voertuigen
- Artikel 5:8 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen
- Artikel 5:9 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen
- Artikel 5:10 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

### **Afdeling 5.2 Collecteren**

- Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen

### **Afdeling 5.3 Straathandel**

- Artikel 5:12 Begripsbepalingen
- Artikel 5:13 Straathandel: mobiele verkooppunten
- Artikel 5:14 Standplaats voor een ander doel dan straathandel

### **Afdeling 5.4 Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden**

- Artikel 5:15 Crossterreinen
- Artikel 5:16 Beperking verkeer in natuurgebieden

### **Afdeling 5.5 Verbod vuur te stoken**

- Artikel 5:17 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken

### **Afdeling 5.6 Straatnaamborden, huisnummers e.d.**

- Artikel 5:18 Gedoogplicht aanduidingen
- Artikel 5:19 Verwijdering e.d. aanduidingen

### **Afdeling 5.7A Binnenevenementen**

- Artikel 5:20 Begripsbepaling binnenevenement
- Artikel 5:21 Verbodsbepaling
- Artikel 5:22 Nadere regels
- Artikel 5:23 Indienen aanvraag
- Artikel 5:24 Vereisten organisator
- Artikel 5:25 Maximum aantal personen
- Artikel 5:26 Evenementenkalender
- Artikel 5:27 Weigeringsgronden
- Artikel 5:28 Samenloop
- Artikel 5:29 Ordeverstoring

### **Afdeling 5.7B Buitenevenementen**

- Artikel 5:30 Begripsbepaling buitenevenement
- Artikel 5:31 Verbodsbepaling
- Artikel 5:32 Kennisgeving straat- en buurtfeesten



**Gemeente Utrecht**

Artikel 5:33 Nadere regels  
Artikel 5:34 Indienen aanvraag  
Artikel 5:35 Vereisten organisator  
Artikel 5:36 Evenementenkalender  
Artikel 5:37 Weigeringsgronden  
Artikel 5:38 Schorsende werking andere vergunningen  
Artikel 5:39 Samenloop en ordeverstoring

**Afdeling 5.8 Overige bepalingen**

Artikel 5:40 Destructie

**Hoofdstuk 6 Straf-, overgang- en slotbepalingen**

Artikel 6:1 Strafbepaling  
Artikel 6:2 Opsporingsambtenaren en toezichhouders  
Artikel 6:3 Binnentreden woningen  
Artikel 6:4 Inwerkingtreding nieuwe en intrekking oude verordening  
Artikel 6:5 Overgangsbepaling  
Artikel 6:6 Citeertitel

## Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

### Artikel 1

De Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 en de bijbehorende Bijlage A (toelichting algemene plaatselijke verordening), vastgesteld door de raad op 4 maart 2010 en nadien gewijzigd (Herdruk 2013, Verordening 50), worden gewijzigd als aangegeven in artikel II en III.

### Artikel 1:1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;
- b. openbare plaats: een voor het publiek toegankelijke plaats, waaronder begrepen de weg als bedoeld onder c.;
- c. weg: weg, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994;
- d. openbaar water: alle wateren die al of niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk of bevaarbaar zijn;
- e. bebouwde kom: de bebouwde kom of kommen waarvan gedeputeerde staten de grenzen hebben vastgesteld overeenkomstig artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet, bij hun besluit van 26 februari 2008;
- f. rechthebbende: degene die over een zaak zeggenschap heeft krachtens een zakelijk of persoonlijk recht;
- g. voertuigen: alle rij- en voertuigen, met uitzondering van:
  - treinen en (snel)trams;
  - kruiwagens, kinderwagens en dergelijke kleine voertuigen;
- h. vaartuig: elk drijvend lichaam dat wegens zijn drijfvermogen wordt gebruikt, dan wel bestemd of geschikt is voor het vervoer te water van personen of goederen of voor het dragen van al dan niet met het drijvende lichaam één geheel uitmakende voorwerpen;
- i. woonschip: een vaartuig dat aan romp en opbouw herkenbaar is als schip en dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor of is bestemd tot woon- en nachtverblijf;
- j. bouwwerk: 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;
- k. gebouw: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt;
- l. **VERVALLEN**
- m. verblijfsontzegging: een verbod om zich gedurende een bepaalde periode in een aangewezen gebied te bevinden;
- n. bevoegd gezag: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- o. omgevingsvergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

### Artikel 1:2 Beslistermijn

1. Het bevoegde bestuursorgaan beslist op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.



Gemeente Utrecht

2. Het bestuursorgaan kan de termijn voor ten hoogste acht weken verlengen.
3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid is niet van toepassing op:
  - a. een aanvraag voor een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf, zoals beschreven in artikel 3:9;
  - b. een aanvraag voor een vergunning voor evenementen, zoals beschreven in Hoofdstuk 5, afdelingen 5.7A en 5.7B van deze verordening (artikel 5:21 en artikel 5:31) en
  - c. een aanvraag voor een omgevingsvergunning zoals beschreven in artikel 2:11, 2:12 en afdeling 4.3 van deze verordening.

#### **Artikel 1:3 Indiening aanvraag**

1. Indien een aanvraag voor een vergunning of ontheffing wordt ingediend minder dan drie weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning of ontheffing nodig heeft, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen.
2. Voor bepaalde, door het bestuursorgaan aan te wijzen, vergunningen of ontheffingen kan de in het eerste lid genoemde termijn worden verlengd tot ten hoogste twaalf weken.

#### **Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen**

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

#### **Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing**

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

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

De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd:

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

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

1. De vergunning of ontheffing geldt voor onbepaalde tijd, tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald of de aard van de vergunning of ontheffing zich daartegen verzet.
2. Voor zover in deze verordening sprake is van termijnen in uren, bepaald door terugrekening van een tijdstip of gebeurtenis, en deze eindigen op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, worden de termijnen geacht te eindigen om 12.00 uur op de voorafgelegen dag, die geen zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is.

#### **Artikel 1:8 Weigeringsgronden**



De vergunning of ontheffing kan door het daartoe bevoegde gezag of het bevoegde orgaan worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. het voorkomen of beperken van overlast;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de veiligheid van personen of goederen;
- e. de zedelijkheid of de gezondheid of
- f. de bescherming van het milieu.

## Hoofdstuk 2 Openbare orde

### Afdeling 2.1 Bestrijding van ongeregelheden

#### Artikel 2:1 Bevel politie weg te vervolgen of zich te verwijderen

Hij die op een openbare plaats aanwezig is bij enig voorval waardoor de openbare orde wordt of dreigt te worden verstoord, of bij een tot toeloop van publiek aanleiding gevende gebeurtenis, dan wel zich bevindt in of aanwezig is bij een samenshooling, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een opsporingsambtenaar onmiddellijk zijn weg te vervolgen of zich in een bepaalde richting te verwijderen.

#### Artikel 2:2 Verstoring van de openbare orde e.d.

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze:
  - a. de orde te verstoren;
  - b. zich hinderlijk te gedragen;
  - c. personen lastig te vallen;
  - d. te vechten;
  - e. deel te nemen aan een samenshooling;
  - f. onnodig op te dringen of
  - g. door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.
2. Het is verboden om in het geval van wanordelijkheden of indien er ernstig gevaar voor het ontstaan daarvan dreigt, op de in het eerste lid genoemde plaatsen een voorwerp of stof kennelijk meegebracht om die orde te verstoren, bij zich te hebben.
3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op terreinen of openbare plaatsen, wanneer deze door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden zijn afgezet.
4. Het is verboden een voorwerp dat ter afzetting of afsluiting van een gedeelte van de weg of vanwege het bevoegde gezag is aangebracht, te verplaatsen, te verwijderen of omver te halen.

#### Artikel 2:3 Verblijfsontzegging

1. De burgemeester kan gebieden aanwijzen waar hij aan personen een verblijfsontzegging kan opleggen.
2. De burgemeester gaat alleen over tot aanwijzing van een gebied als bedoeld in het eerste lid, indien naar zijn oordeel sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde.
3. De burgemeester kan een verblijfsontzegging opleggen aan personen die in het aangewezen gebied de openbare orde verstoren door:
  - a. handelen in strijd met het bepaalde in de artikelen 2:1, 2:2, 2:22a, 2:27, eerste lid onder b, 2:28, 2:29, 2:45, artikel 3:17, eerste, tweede of negende lid van deze verordening;



Gemeente Utrecht

- b. het bezit, de handel of het gebruik van in de Opiumwet verboden middelen;
  - c. het bezit van wapens, messen en andere voorwerpen die als steek- of slagwapen kunnen worden gebruikt;
  - d. diefstal, inbraak, heling, vernieling of andere vermogensdelicten of
  - e. geweldpleging of bedreiging.
4. De burgemeester bepaalt in de verblijfsontzegging de termijn waarvoor deze geldt.
  5. De burgemeester kan indien de belanghebbende een aantoonbaar belang heeft om zich binnen het aangewezen gebied te begeven de verblijfsontzegging naar tijd en plaats beperken.
  6. Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegde verblijfsontzegging.

#### **Artikel 2:4 Veiligheidsrisicogebieden**

De burgemeester kan, overeenkomstig het bepaalde in artikel 151b van de Gemeentewet, bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een veiligheidsrisicogebied aanwijzen.

#### **Artikel 2:5 Cameratoezicht op openbare plaatsen**

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats, als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor eenieder openbare plaatsen:  
openbare parkeerplaatsen of openbare parkeerterreinen

### Afdeling 2.2 Openbare manifestaties

#### **Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen**

1. Hij die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging te houden, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste 24 uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.
2. De kennisgeving bevat:
  - a. naam en adres van degene die de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging houdt;
  - b. het doel van de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging;
  - c. de datum waarop de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;
  - d. de plaats en, voor zover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;
  - e. voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling;
  - f. maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.
3. Hij die de kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving, alsmede de eventueel door de burgemeester gestelde voorschriften zijn vermeld.
4. Indien het tijdstip van de openbare manifestatie valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk om 12.00 uur van de werkdag die aan de dag van dat tijdstip vooraf gaat werkdag.
5. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden de in het eerste lid genoemde termijn verkorten en een mondelinge kennisgeving in behandeling nemen.



Gemeente Utrecht

6. Van op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende betogingen, vergaderingen of samenkomsten tot belijden van godsdienst of levensbeschouwing, kan, voordat deze voor de eerste keer worden gehouden, eenmalig schriftelijk kennis worden gegeven. De voorafgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing.

#### Afdeling 2.3 Verspreiden van gedrukte stukken

##### **Artikel 2:7 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen en monsters**

1. Het is, voor zover dit geen betrekking heeft op de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, verboden om reclame te maken door middel van gedrukte of geschreven stukken, afbeeldingen, monsters of brochures dan wel afbeeldingen onder publiek te verspreiden dan wel openlijk aan te bieden op door het college aangewezen openbare plaatsen.
2. Het college kan de werking van het verbod beperken tot bepaalde dagen en uren.
3. Het verbod geldt niet voor het huis-aan-huis verspreiden of het aan huis bezorgen van gedrukte of geschreven stukken en afbeeldingen.
4. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.

#### Afdeling 2.4 Vertoningen e.d.

##### **Artikel 2:8 Straatartiest e.d.**

1. Het is verboden om op een openbare plaats of het openbaar water:
  - a. op te treden als straatartiest of
  - b. muziek te maken met een draaiorgel dat door middel van een voertuig wordt verplaatst.
2. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
3. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### Afdeling 2.5 Bruikbaarheid en aanzien van de weg

##### **Artikel 2:9 Voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg**

1. Het is verboden zonder vergunning van het college voorwerpen of stoffen aan, op, in, of boven de weg te plaatsen, aan te brengen, te hebben of te storten.
2. Het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op:
  - a. vlaggen, wimpels en vlaggenstokken, indien zij geen gevaar of hinder kunnen opleveren voor personen of goederen en niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt;
  - b. zonneschermen, mits deze zijn aangebracht boven het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg en mits:
    - geen onderdeel zich minder dan 220 cm boven dat gedeelte bevindt;
    - geen onderdeel van het scherm, in welke stand dat ook staat, zich op minder dan 50 cm van het voor het rijverkeer bestemde gedeelte van de weg bevindt;
    - geen onderdeel verder dan 150 cm buiten de opgaande gevel reikt;
    - deze niet voor commerciële doeleinden zijn bestemd;
  - c. de voorwerpen of stoffen, die noodzakelijkerwijze kortstondig op de weg gebracht worden in verband met laden of lossen ervan en mits degene die de werkzaamheden verricht of doet verrichten ervoor zorgt, dat onmiddellijk na het beëindigen daarvan, in elk geval voor zonsondergang, de voorwerpen of stoffen van de weg verwijderd zijn en de weg daarvan gereinigd is;
  - d. voertuigen;



Gemeente Utrecht

- e. voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard, mits deze door hun omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging:
    - geen schade toebrengen aan de weg;
    - geen gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan;
    - geen belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
  - f. het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op standplaatsen als bedoeld in de artikelen 5:13 en 5:14 van deze verordening en als bedoeld in de Marktverordening Utrecht 2009;
  - g. portieken van een winkel- of verkoopplaats;
  - h. terrassen, waarvoor op grond van de Horecaverordening Utrecht 2004 een vergunning is verleend;
  - i. steigers en containers bestemd voor het bouwen of slopen van een bouwwerk mits:
    - deze buiten de binnenstad, zoals deze is vastgesteld in de wijk- en buurtindeling, is gelegen;
    - deze korter dan vier weken zijn geplaatst;
    - deze minder oppervlakte in beslag nemen dan 15 m<sup>2</sup>;
    - deze niet in strijd met overige regelgeving is;
    - deze geen schade toebrengt aan de weg;
    - deze geen gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik ervan;
    - deze geen belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
    - een goede en veilige doorgang voor minder validen gegarandeerd blijft;
    - geen overlast met het plaatsen en hebben van deze voorwerpen wordt veroorzaakt;
    - voor het gebruik van een parkeerapparatuurplaats of een belanghebbendenplaats parkeerplaatsengeld wordt geheven.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan een vergunning bedoeld in het eerste lid worden geweigerd, indien:
- a. het beoogde voorwerp of stof schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
  - b. indien het beoogde voorwerp of stof hetzij op zich zelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
  - c. in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
4. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Woningwet, het Wet beheer rijkswaterstaatwerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, de Wegenverordening provincie Utrecht 2004, of de Afvalstoffenverordening Utrecht 2004 van toepassing zijn of voor zover er sprake is van een evenement als bedoeld in artikel 5:21 van deze verordening, waarvoor door de burgemeester een vergunning is verleend of een terras als bedoeld in de Horecaverordening Utrecht 2004 en het daarbij behorende Terrassenreglement.
5. De vergunning als bedoeld in het eerste lid is, in afwijking van artikel 1:5, zaaksgebonden.
6. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

#### **Artikel 2:9a Uitstallingen**

Het college kan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving regels stellen ten aanzien van uitstallingen.



Gemeente Utrecht

#### **Artikel 2:10 Deponeren van goederen op de weg**

Indien bij de ontruiming van een gebouw, hetzij door een deurwaarder ter tenuitvoerlegging van een vonnis waarbij een ontruiming is bevolen, hetzij bevoegdlijk door een ander openbaar gezag, op of aan de openbare plaats goederen worden gedeponeerd, zoals huisraad, meubilair en dergelijke, is de rechthebbende of gebruiker van deze goederen verplicht de gedeponeerde goederen onverwijld van de weg te verwijderen.

#### **Artikel 2:11 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg**

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat, alsmede alle niet-openbare ontsluitingswegen van gebouwen.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor overheden bij het uitvoeren van hun publieke taak.
4. Het verbod geldt voorts niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, het Provinciaal wegenreglement, de Waterschapskeur, de Telecommunicatiewet of de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening 2008.
5. De vergunning als bedoeld in het eerste lid is, in afwijking van artikel 1:5, zaaksgebonden.

#### **Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg**

1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een handeling te verrichten als is beschreven in artikel 2.2, eerste lid onder e. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan een vergunning worden geweigerd in het belang van:
  - a. de bruikbaarheid van de weg;
  - b. het doelmatig en veilig gebruik van de weg;
  - c. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;
  - d. de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente of vanwege strijd met een geldend bestemmingsplan.
3. De vergunning als bedoeld in het eerste lid is, in afwijking van artikel 1:5, zaaksgebonden.

### Afdeling 2.6 Veiligheid op een openbare plaats

#### **Artikel 2:13 Openen straatkolken e.d.**

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

#### **Artikel 2:14 Rookverbod in parken, bossen en natuurgebieden**

1. Het is verboden te roken in parken, bossen en natuurgebieden of binnen een afstand van dertig meter daarvan gedurende een door het college aangewezen periode.
2. Het is verboden in parken, bossen en natuurgebieden of binnen een afstand van honderd meter daarvan, voor het de open lucht betreft, brandende of smeulende voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.
3. Het in het eerste en tweede lid gestelde verbod geldt niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 3, van het Wetboek van Strafrecht.



Gemeente Utrecht

4. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover het roken plaatsvindt in gebouwen en aangrenzende, als tuin ingerichte, erven.

#### **Artikel 2:15 Voorzieningen voor verkeer en verlichting**

1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.
2. Het bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Waterwet, de Onteigeningswet, of de Belemmeringenwet Privaatrecht.

#### **Artikel 2:15a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting**

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

### Afdeling 2.7 Orde in verband met voetbalwedstrijden

#### **Artikel 2:16 Begripsbepalingen**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

1. organisator:
  - a. de betaaldvoetbalorganisatie FC Utrecht, indien het betreft een voetbal wedstrijd waarbij het eerste elftal van de betaaldvoetbalorganisatie FC Utrecht als thuis spelende ploeg betrokken is;
  - b. de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond, indien het betreft een voetbalwedstrijd tussen voetbalorganisaties afkomstig van buiten de gemeente Utrecht, waarbij tenminste één betaaldvoetbalorganisatie is betrokken, dan wel in geval van wedstrijden tussen vertegenwoordigende elftallen;
  - c. degene die buiten de gevallen genoemd onder 1 en 2 een voetbalwedstrijd organiseert, waarbij tenminste één betaaldvoetbalorganisatie is betrokken.
2. voetbalwedstrijd: een voetbalwedstrijd georganiseerd door een organisator als bedoeld onder a.

#### **Artikel 2:17 Vergunningplicht**

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een voetbalwedstrijd te houden of te doen houden.
2. Een vergunning als bedoeld in het eerste lid kan meerdere wedstrijden betreffen.
3. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### **Artikel 2:18 Indienen aanvraag**

1. De aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 2:17 dient te geschieden door middel van een door de burgemeester vastgesteld formulier.
2. In de aanvraag om een vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
  - a. de gegevens van de organisator;
  - b. de deelnemende voetbalorganisaties;
  - c. de geplande datum, tijdstip en locatie van de wedstrijd.



Gemeente Utrecht

3. De aanvraag dient vergezeld te gaan van een door de organisator op te stellen veiligheidsplan.

#### **Artikel 2:19 Weigeringsgronden**

1. De burgemeester kan een vergunning als bedoeld in artikel 2:17 in het belang van de openbare orde en veiligheid weigeren indien:
  - a. de vrees bestaat voor het ontstaan van een ernstige verstoring van de openbare orde;
  - b. het aannemelijk is dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet zullen worden nageleefd;
  - c. de organisator onvoldoende waarborgen biedt voor een goed verloop van de voetbalwedstrijd.
2. De burgemeester weigert een vergunning als bedoeld in artikel 2:17 indien niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 2:18.

#### **Artikel 2:20 Bevel politie**

Personen, van wie uit feiten en omstandigheden blijkt, dat zij zich als voetbalsupporter manifesteren, zijn verplicht zich op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie, met inachtneming van de door hem in het belang van de handhaving van de openbare orde gegeven aanwijzingen, naar een in het bevel aangegeven plaats, dan wel buiten de gemeentegrenzen te begeven.

### Afdeling 2.8 Toezicht op speelgelegenheden

#### **Artikel 2:21 Speelgelegenheden**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. speelgelegenheid: een voor het publiek toegankelijke gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden een spel te beoefenen;
  - b. spel: spel, gespeeld in een speelgelegenheid als bedoeld onder a, waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren.
2. Onverminderd hetgeen is bepaald in de Wet op de kansspelen is het verboden zonder vergunning een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren.
3. Onverminderd hetgeen is bepaald in de Wet op de kansspelen is het verboden deel te nemen aan een spel.
4. De verboden in het tweede en derde lid zijn niet van toepassing op speelgelegenheden waarvoor vergunning is verleend op grond van de Wet op de kansspelen of op grond van de Verordening op de speelautomatenhallen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid onder c van de Wet op de kansspelen.
5. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### **Artikel 2:22 Speelautomaten**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. Wet: de Wet op de kansspelen;
  - b. kansspelautomaat: automaat als bedoeld in artikel 30, onder c, van de Wet;
  - c. hoogdrempelige inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 30, onder d, van de Wet;
  - d. laagdrempelige inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 30, onder e, van de Wet.
2. In hoogdrempelige inrichtingen zijn maximaal twee kansspelautomaten toegestaan.
3. In laagdrempelige inrichtingen zijn kansspelautomaten niet toegestaan.

#### **Artikel 2.22a Spelen om geld**

Onverminderd het bepaalde in de Wet op de Kansspelen is het verboden op de openbare plaats om geld of in geld inwisselbare voorwerpen te spelen.

## Afdeling 2.9 Maatregelen tegen overlast en baldadigheid

### Artikel 2:23 Betreden gesloten woning, lokaal en erf

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

### Artikel 2:24 Vervoer inbrekerswerktuigen

1. Het is verboden op een openbare plaats inbrekerswerktuigen, zoals lopers, valse sleutels, touwladders, lantaarns e.d. te vervoeren of bij zich te hebben, dat ertoe kan dienen zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de genoemde voorwerpen of middelen niet zijn gebruikt of niet zijn bestemd voor het verschaffen van de in het eerste lid bedoelde handelingen.

### Artikel 2:25 Bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal

1. Het is verboden op of aan de openbare plaats in de nabijheid van winkels te vervoeren of bij zich te hebben een voorwerp dat er kennelijk toe is uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het in dat lid bedoelde voorwerp niet bestemd is voor de in dat lid bedoelde handelingen.
3. Dit verbod wordt twee jaar na de datum van inwerkingtreding geëvalueerd.

### Artikel 2:26 Betreden van plantsoenen e.d.

Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden zonder ontheffing van het college zich te bevinden in of op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, begraafplaatsen, plantsoenen, groenstroken, grasperken of enige andere openbare beplanting of bloemperk, buiten de daarin gelegen wegen of paden.

### Artikel 2:27 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

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

### Artikel 2:28 Hinderlijk drankgebruik





Gemeente Utrecht

1. Het is verboden op de openbare plaats of het openbaar water, dat deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.
2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:
  - a. een terras, als bedoeld in artikel 1, derde lid van de Horecaverordening Utrecht 2004;
  - b. de plaats, niet zijnde een inrichting, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 35 van de Drank en Horecawet.

#### **Artikel 2:29 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen**

Het is verboden:

- a. zich zonder redelijk doel in een portiek, poort of bordes of onder een overkapping en dergelijke op te houden;
- b. in, op of tegen een raamkozijn, drempel of bordes en dergelijke van een gebouw te zitten of te liggen.

#### **Artikel 2:30 Hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten**

Het is verboden zich zonder redelijk doel of op een voor anderen hinderlijke wijze:

- a. op te houden in of op een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke, voor het publiek toegankelijke ruimte of
- b. deze te verontreinigen of
- c. deze te bezigen voor een ander doel dan waarvoor de desbetreffende ruimte is bestemd.

#### **Artikel 2:31 Liggen of slapen op of aan een openbare plaats**

Het is verboden –al dan niet met gebruikmaking van enige vorm van beschutting, waaronder in ieder geval begrepen het gebruik van een auto, of caravan e.d.– op of aan een openbare plaats:

- a. tussen zonsopgang en zonsondergang te liggen of te slapen;
- b. tussen zonsondergang en zonsopgang te liggen of te slapen, nadat door een opsporingsambtenaar in het belang van de openbare orde, veiligheid of ter bestrijding van overlast is aangezegd dat dit moet worden beëindigd.

#### **Artikel 2:32 Parkeren van fietsen en bromfietsen**

1. Het is verboden een fiets, bromfiets of vergelijkbaar vervoermiddel, al of niet voor onmiddellijk gebruik geschikt, te parkeren als daardoor:
  - a. op een voetpad of trottoir de doorgang wordt gehinderd of belemmerd;
  - b. de veiligheid of de doorstroming van of het uitzicht voor het verkeer wordt gehinderd;
  - c. op of aan een openbare plaats hinder, overlast of schade ontstaat of
  - d. voor een bewoner of gebruiker van het gebouw waartegen of waarvoor de fiets, bromfiets of vergelijkbaar vervoermiddel staat geparkeerd de doorgang of het uitzicht wordt belemmerd.
2. Het is verboden een fiets, bromfiets of vergelijkbaar vervoermiddel, al of niet voor onmiddellijk gebruik geschikt, zonder wezenlijke tijdsonderbreking te parkeren op of aan een openbare plaats dan wel in of buiten de openbare fietsparkeervoorzieningen in door het college aangewezen gebieden en langer dan een door het college te bepalen periode.

#### **Artikel 2:33 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.**

Het is verboden op de door het college of de burgemeester aangewezen uren en plaatsen zich met een fiets of bromfiets te bevinden op een door het college of de burgemeester aangewezen terrein waar een markt, evenement, betoging of plechtigheid gehouden wordt die publiek trekt, of op plaatsen welke ter voorkoming



Gemeente Utrecht

van hinder voor wandelend of winkelend publiek zijn aangewezen, mits dit verbod kenbaar is aan de bezoekers van het terrein.

#### **Artikel 2:34 Bespieden van personen**

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

#### **Artikel 2:35 Loslopende honden**

1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden die hond te laten verblijven of te laten lopen:
  - a. binnen de bebouwde kom op een openbare plaats zonder dat die hond aangeliind is, behalve op de door het college aangewezen gebieden, mits die hond onder behoorlijk toezicht staat;
  - b. op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, stadsboerderij, zandbak, speelweide, begraafplaats of op een andere door het college aangewezen plaats;
  - c. op een openbare plaats zonder voorzien te zijn van een halsband of een ander aangebracht identificatiekenmerk, die de eigenaar of houder duidelijk doet kennen.
2. De verboden genoemd in het eerste lid onder a. en b. gelden niet voor zover de eigenaar of houder van een hond zich vanwege zijn handicap door een geleide- of hulphond laat begeleiden of als een eigenaar of houder van een hond deze aantoonbaar gekwalificeerd opleidt tot geleide- of hulphond.

#### **Artikel 2:36 Verontreiniging door honden**

1. De eigenaar of houder van een hond is verplicht ervoor te zorgen dat die hond zich niet van uitwerpselen ontdoet:
  - a. op een gedeelte van een openbare plaats dat bestemd is of mede bestemd is voor het verkeer van voetgangers;
  - b. op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, stadsboerderij, zandbak, speelweide of begraafplaats;
  - c. op een andere door het college aangewezen plaats of aangewezen buurt, anders dan op daarvoor specifiek aangewezen plekken (hondentoiletten-uitlaatplaatsen).
2. De strafbaarheid wegens overtreding van het in het eerste lid gestelde gebod wordt opgeheven indien de eigenaar of houder van de hond er zorg voor draagt dat de uitwerpselen onmiddellijk worden verwijderd.

#### **Artikel 2:37 Gevaarlijke honden**

1. Het is de eigenaar of houder van een hond verboden die hond te laten verblijven of te laten lopen op een openbare plaats of op het terrein van een ander:
  - a. anders dan kort aangeliind nadat het college aan de eigenaar of de houder heeft bekendgemaakt dat het die hond gevaarlijk of hinderlijk acht en een aanlijngedod in verband met het gedrag van die hond noodzakelijk vindt;
  - b. anders dan kort aangeliind en voorzien van een muilkorf nadat het college aan de eigenaar of de houder heeft bekendgemaakt dat het die hond gevaarlijk of hinderlijk acht en een aanlijn en muilkorfgedod in verband met het gedrag van die hond noodzakelijk vindt.
2. In afwijking van artikel 2:35, eerste lid onder c, geldt voor het bepaalde in het eerste lid bovendien dat de hond voorzien moet zijn van een optisch leesbaar, niet verwijderbaar identificatiekenmerk in het oor



Gemeente Utrecht

of de buikwand inhoudende een uniek nummer aan de hand waarvan de identiteit en het adres van de eigenaar of de houder van de hond kan worden achterhaald.

3. In het eerste lid wordt verstaan onder:
  - a. muilkorf: muilkorf ingericht naar een model dat beantwoordt aan de volgende beschrijving: een muilkorf vervaardigd van stevige kunststof, of van stevig leer of van beide stoffen, die door middel van een stevige leren riem rond de hals zodanig is aangebracht dat verwijdering zonder toedoen van de mens niet mogelijk is en die zodanig is ingericht dat de drager geen mens of dier kan bijten, dat de afgesloten ruimte binnen de korf een geringe opening van de bek toelaat en dat geen scherpe delen binnen de korf aanwezig zijn;
  - b. kort aanlijnen: aanlijnen van een hond met een vaste lijn met een lengte, gemeten van hand tot halsband, die niet langer is dan 1.50 meter.

#### **Artikel 2:38 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren**

1. Het is verboden één of meer dieren op een voor de omgeving hinderlijke wijze aanwezig te doen zijn.
2. Het college kan buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer gedeelten van de gemeente of bepaalde plaatsen aanwijzen waar het ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid verboden is daarbij aangeduide dieren:
  - a. aanwezig te hebben;
  - b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door hen gestelde regels of
  - c. aanwezig te hebben tot een groter aantal dan in die aanwijzing is aangegeven of mede is aangegeven.
3. Het is verboden op een krachtens het tweede lid aangewezen plaats een daarbij aangeduid dier of daarbij aangeduide dieren aanwezig te hebben, dan wel aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college gestelde regels, dan wel aanwezig te hebben in een groter aantal dan door het college is aangegeven.
4. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen een krachtens het tweede lid aangewezen gedeelte van de gemeente ontheffing verlenen van het in het derde lid gestelde verbod.

#### Afdeling 2.10 Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

#### **Artikel 2:39 Begripsbepaling**

In deze afdeling wordt verstaan onder handelaar: de handelaar als bedoeld in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

#### **Artikel 2:40 Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht**

De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht:

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



Gemeente Utrecht

4. een door opkoop verkregen goed gedurende de eerste drie dagen in bewaring te houden in de staat waarin het goed verkregen is.

#### **Artikel 2:41 Verkoop van fietsen e.d. op een openbare plaats**

Het is verboden op of aan een openbare plaats fietsen, bromfietsen en dergelijke voertuigen te koop aan te bieden, te verkopen of te kopen, anders dan direct vanuit een aan de weg gevestigd detailhandelsbedrijf voor rijwielen.

### Afdeling 2.11 Vuurwerk

#### **Artikel 2:42 Begripsbepaling consumentenvuurwerk**

In deze afdeling wordt verstaan onder consumentenvuurwerk: consumentenvuurwerk waarop het Vuurwerkbesluit van toepassing is.

#### **Artikel 2:43 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen**

1. Het is verboden in de uitoefening van een bedrijf of nevenbedrijf consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen dan wel voor het ter beschikking stellen aanwezig te houden, zonder een vergunning van het college van de gemeente waar het bedrijf is of zal worden gevestigd.
2. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

#### **Artikel 2:44 Bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling**

1. Het is verboden consumentenvuurwerk te bezigen op een door het college in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats.
2. Het is verboden consumentenvuurwerk op een openbare plaats te bezigen als dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.
3. De in het eerste en tweede lid gestelde verboden gelden niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht.

### Afdeling 2.12 Drugsoverlast

#### **Artikel 2:45 Handel in verdovende middelen**

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

### Afdeling 2.13 Voor publiek openstaande gebouwen

#### **Artikel 2:46 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen**

1. [De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, of voor het publiek openstaande gebouwen en/of de daarbij behorende erven in bepaald gebied, in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.](#)



Gemeente Utrecht

2. Onverminderd hetgeen in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald omtrent de bekendmaking, wordt het bevel tot sluiting tevens bekend gemaakt door een schrijven, waaruit van dat bevel tot sluiting blijkt, aan te brengen op of nabij de toegang(en) van het gebouw of het erf.
3. Een sluiting kan op aanvraag van belanghebbenden door de burgemeester worden opgeheven, wanneer later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn, dat geen herhaling van de gronden die tot de sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
4. Het is de rechthebbende op het gebouw en/of het erf, verboden om, nadat het bevel tot sluiting bekend is gemaakt op de in het tweede lid aangegeven wijze, daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven.
5. Het is een ieder verboden om, nadat het bevel tot sluiting openbaar bekend gemaakt is op de in het tweede lid aangegeven wijze, in een bij dit bevel gesloten gebouw en/of erf als bezoeker te verblijven.
6. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het onderwerp van de regeling van het eerste lid elders wordt voorzien in deze verordening of in artikel 13b van de Opiumwet of de Horecaverordening Utrecht 2004

## Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen e.d.

### Afdeling 3.1 Algemene begripsbepalingen

#### Artikel 3:1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b. prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c. seksinrichting: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte, dan wel meerdere besloten ruimten in elkaars directe nabijheid, waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen, al dan niet met een ander, tegen vergoeding worden verricht. Hieronder wordt in ieder geval verstaan een prostitutiebedrijf, raamprostitutiebedrijf, seksbioscoop of sekstheater, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d. prostitutiebedrijf: de voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin prostitutie plaatsvindt of gelegenheid wordt geboden tot het plaatsvinden van prostitutie;
- e. raamprostitutiebedrijf: een prostitutiebedrijf waar het werven van klanten gebeurt vanuit de werkruimte(n) door prostituees die zichtbaar zijn vanaf een openbare plaats;
- f. werkruimte: een gedeelte van een (raam-)prostitutiebedrijf waarin de seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding plaatsvinden;
- g. escortbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee;
- h. exploitant: de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die ten laste van de exploitatie van een seksinrichting of escortbedrijf op geld waardeerbare baten ontvangt; Indien de exploitant een rechtspersoon is, worden de bestuurders van die rechtspersoon alsmede personen die middellijk of onmiddellijk aandeelhouders of houders zijn



Gemeente Utrecht

van certificaten van aandelen met een totaal belang van 5% of meer van het geplaatste kapitaal, voor de toepassing van dit hoofdstuk beschouwd als exploitant. Geen exploitant is degene die baten ten laste van de exploitatie ontvangt wegens levering van goederen en diensten waarbij sprake is van een uitwisseling van economisch gelijkwaardige prestaties.

- i. beheerder: de natuurlijke persoon die met het feitelijk beheer en het dagelijks toezicht in een seksinrichting is belast of feitelijk het escortbedrijf beheert;
- j. beheerderstaken: taken die essentieel onderdeel uitmaken van het toezicht op de dagelijkse gang van zaken binnen een seksinrichting of escortbedrijf. Hieronder wordt onder andere verstaan het innen van de huurgelden, afsluiten van de huurovereenkomsten, sleutelbeheer;
- k. klant: degene die gebruik maakt of het kennelijk doel heeft gebruik te maken van de seksuele diensten die worden aangeboden:
1. in een seksinrichting;
  2. door bemiddeling van een escortbedrijf of
  3. door een prostituee.

#### Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bevoegd bestuursorgaan het college van burgemeester en wethouders of, voor zover het betreft voor publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

#### Afdeling 3.2 Seksinrichtingen en escortbedrijven

#### Artikel 3:3 Nadere regels

Het bevoegd bestuursorgaan kan nadere regels vaststellen met het oog op de in artikel 3:10, tweede lid, genoemde belangen.

#### Artikel 3:4 Vergunningplicht

1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen.
2. Een vergunning wordt op naam gesteld van een exploitant; indien meerdere personen, daaronder begrepen natuurlijke personen en rechtspersonen, exploitant zijn, wordt de vergunning aan hen gezamenlijk verleend en zijn zij allen, afzonderlijk en gezamenlijk, verantwoordelijk voor de nakoming van de verplichtingen die door of krachtens deze verordening op hen rusten.
3. Het bevoegd bestuursorgaan verleent uitsluitend vergunning voor een escortbedrijf dat naar zijn oordeel voldoende aan een vast adres is gebonden.
4. De exploitatie van een escortbedrijf is gebonden aan het adres dat in de vergunning is vermeld.

**Met opmaak:** Inspringing: Links: 0 cm, Verkeerd-om: 0,95 cm, Meerdere niveaus + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: -1,21 cm + Tab na: -0,58 cm + Inspringen op: -0,58 cm

#### Artikel 3:4a Aanvraag en vergunning

1. De aanvraag om vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf wordt met gebruikmaking van het door het bevoegde bestuursorgaan vastgestelde formulier door de exploitant ingediend.
2. In de aanvraag om vergunning worden in ieder geval de volgende gegevens verstrekt:
  - a. de persoonsgegevens van de exploitant, indien een rechtspersoon: de persoonsgegevens van de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon/personen;
  - b. de persoonsgegevens van de beheerder(s);
  - c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
  - d. een geldig legitimatiebewijs van iedere exploitant en beheerder;

**Met opmaak:** Inspringing: Links: 0 cm, Meerdere niveaus + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Tab na: 1,27 cm + Inspringen op: 1,27 cm, Tabstops: 0,63 cm, Tab weergeven + Niet op 1,27 cm



Gemeente Utrecht

- e. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;
  - f. behoudens voor escortbedrijven, het aantal in de inrichting aanwezige werkruimten;
  - g. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte waarin hij de seksinrichting of het escortbedrijf wil exploiteren;
  - h. het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor de seksinrichting of het escortbedrijf zal worden gebruikt of wordt gebruikt.
3. Bij het indienen van een aanvraag om een vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf wordt een bedrijfsplan overgelegd, waarin in ieder geval het bedrijfsbeleid wordt beschreven ten aanzien van de hygiëne, de gezondheid, het zelfbeschikkingsrecht, de zelfredzaamheid, de veiligheid en de arbeidsomstandigheden van de in de inrichting of het bedrijf werkzame prostituees, alsmede de veiligheid en de gezondheid van de klanten.
4. Uit het bedrijfsplan blijkt in ieder geval:
- a. welke maatregelen de exploitant neemt om te voorkomen dat in de seksinrichting of door bemiddeling van het escortbedrijf prostituees werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting;
  - b. welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de in de seksinrichting of door bemiddeling van het escortbedrijf werkzame prostituees voldoende zelfredzaam zijn;
  - c. welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de in de seksinrichting of door bemiddeling van het escortbedrijf werkzame prostituees niet worden verplicht tot het verrichten van seksuele handelingen tegen hun wil en tot het gebruik van drugs of tot het nuttigen van alcoholhoudende dranken;
  - d. welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de in de seksinrichting of door bemiddeling van het escortbedrijf werkzame prostituees klanten kunnen weigeren;
  - e. welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat er voldoende toezicht plaatsvindt in de seksinrichting of op de activiteiten van het escortbedrijf;
  - f. welke maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de gezondheid en veiligheid van klanten voldoende wordt beschermd;
  - g. onder welke arbeids- en/of verhuurvoorwaarden prostituees in de seksinrichting of door bemiddeling van het escortbedrijf werken, waaronder in ieder geval de minimale en maximale verhuurperiode en de opbouw van en hoogte van de verhuurprijzen.
5. Indien de exploitant het bedrijfsplan wil wijzigen, doet hij hiervan vooraf mededeling aan het bevoegde bestuursorgaan. De wijziging wordt na goedkeuring door het bevoegd bestuursorgaan als onderdeel van het bedrijfsplan aangemerkt.
6. Indien het bevoegd bestuursorgaan dit nodig acht voor de beoordeling van de aanvraag, worden aanvullende bescheiden en gegevens overgelegd.
7. Het bevoegd bestuursorgaan kan nadere regels stellen ten aanzien van hetgeen in het bedrijfsplan wordt opgenomen.
8. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing;
9. In een vergunning worden opgenomen de gegevens genoemd in het tweede lid onder a., b., c., en e., alsmede de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen.

### Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder

- a.1. De exploitant – indien een rechtspersoon: de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon/personen – en de beheerder:
- a. staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;
  - b. zijn niet onherroepelijk veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel;
  - c. zijn niet in enig ander opzicht van slecht levensgedrag;
  - d. hebben de leeftijd van éérentwintig jaar bereikt.

**Met opmaak:** Inspringing: Links: 0 cm, Meerdere niveaus + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Tab na: 1,27 cm + Inspringen op: 1,27 cm, Tabstops: 0,63 cm, Tab weergeven + Niet op 1,27 cm + 1,9 cm



Gemeente Utrecht

- b-2. Naast de gestelde eisen in het eerste lid, zijn de exploitant en beheerder niet:
- met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;
  - binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;
  - binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van EUR 500,00 of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
    - bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen;
    - de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 252, 273f, 300 tot en met 303, 416, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;
    - de artikelen 8 en 162, alsmede artikel 6 jo. artikel 8 of jo. artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
    - de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;
    - de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
    - de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
- c-3. Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
- vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid, onder a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom € 375,00 of minder bedraagt;
  - een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
- d-4. De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
- bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
  - bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
- e-5. De exploitant of beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting die of een escortbedrijf dat voor ten minste een maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem terzake geen verwijt treft.
- f-6. Voor de toepassing van het vorige lid wordt, ingeval de exploitant een rechtspersoon is, onder exploitant mede verstaan de bestuurders, de vertegenwoordigingsbevoegden en de houders van (certificaten van) aandelen.

### **Artikel 3:6 Maximumstelsel prostitutiebedrijven en werkruimten**

- 3-1. Het bevoegd bestuursorgaan verleent aan ten hoogste zes prostitutiebedrijven, niet zijnde raamprostitutiebedrijven, een vergunning.
- 4-2. Het bevoegd bestuursorgaan kan ten behoeve van raamprostitutie voor ten hoogste honderdtweënzestig (162) werkruimten vergunningen verlenen.
- 5-3. In de vergunning wordt het aantal werkruimten per raamprostitutiebedrijf vastgelegd.
- 6-4. Aan een exploitant van een raamprostitutiebedrijf, daaronder mede verstaan degene die gezamenlijk met een derde houder is of beoogt te worden van een vergunning, kan vergunning worden verleend voor ten hoogste één vijfde (1/5) van het in het tweede lid genoemde aantal werkruimten, afgerond op een geheel getal naar beneden.





Gemeente Utrecht

#### **Artikel 3:7 Geldigheidsduur**

1. De vergunning vervalt drie jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan of zoveel eerder als in de vergunning wordt aangegeven, met dien verstande dat geen vervaltermijnen van minder dan één jaar in de vergunning worden opgenomen.
2. De vergunning vervalt ook wanneer:
  - a. de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk is beëindigd of overgedragen;
  - b. zes maanden zijn verlopen na het onherroepelijk worden van de vergunning, zonder dat van deze vergunning gebruik is gemaakt of
  - c. de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf gedurende zes maanden achtereen is gestaakt.
3. Indien minimaal twaalf weken voorafgaand aan de vervaltermijn van de vergunning verlenging van de vergunning is aangevraagd, blijft de vergunning van kracht totdat op de aanvraag tot verlenging is besloten.

#### **Artikel 3:8 Beheerders**

Het is verboden beheerderstaken uit te laten voeren door personen die niet als zodanig op de vergunning staan vermeld.



Gemeente Utrecht

### Artikel 3:9 Beslistermijn

1. Het bevoegd bestuursorgaan beslist op een aanvraag om vergunning binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvankelijk is geworden.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn beslissing voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

### Artikel 3:10 Weigeringsgronden

1. Het bevoegd bestuursorgaan besluit omtrent een vergunning op de grondslag van een aanvraag en weigert een vergunning indien:
  - a. de exploitant of beheerder niet voldoet aan de in artikel 3:5 gestelde eisen;
  - b. de vestiging, uitbreiding of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingplan of beheersverordening;
  - c. de vestiging, de uitbreiding of de exploitatie van de seksinrichting in strijd zou zijn met artikel 3:6;
  - d. blijkens de aanvraag een persoon of rechtspersoon houder van een vergunning beoogt te worden die reeds, al dan niet gezamenlijk met een of meer anderen, over een vergunning voor raamprostitutie beschikt en verlening van de vergunning ertoe zou leiden dat deze persoon gebruik zou kunnen gaan maken van vergunningen voor een hoger aantal werkruimten dan het aantal werkruimten dat is aangegeven in artikel 3:6, vierde lid;
  - e. het escortbedrijf wordt gevestigd in een voor het publiek toegankelijk gebouw, tenzij het escortbedrijf wordt gevestigd in een seksinrichting waarvoor op grond van artikel 3:4 vergunning is verleend;
  - f. het escortbedrijf wordt gevestigd in een seksinrichting waarvan de vergunning op grond van artikel 3:15 is ingetrokken of met toepassing van artikel 2:46 of 3:14, tweede lid van deze verordening of artikel 13b van de Opiumwet is gesloten;
  - g. het escortbedrijf wordt gevestigd in een woonruimte waarvoor geen vergunning tot woningonttrekking als bedoeld in artikel 30 van de Huisvestingswet is verleend;
  - h. een niet in de aanvraag of vergunning als beheerder vermeld persoon beheerderstaken zal uitvoeren of uitvoert met betrekking tot de seksinrichting of het escortbedrijf waarop de aanvraag respectievelijk de vergunning betrekking heeft;
  - i. naar zijn oordeel het bedrijfsplan onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de in de seksinrichting of de door bemiddeling van het escortbedrijf werkzame prostituees of niet voldoet aan de bij of krachtens artikel 3:4a gestelde regels;
  - j. er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting, in het perceel waarin de bemiddeling van een escortbedrijf plaatsvindt of door bemiddeling van het escortbedrijf:
    - ~~i~~.1. personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
    - ~~ii~~.2. minderjarigen werkzaam of aanwezig zijn of zullen zijn;
    - ~~iii~~.3. geen of onvoldoende toezicht aanwezig is of zal zijn van de exploitant of beheerder of
    - ~~iv~~.4. prostituees werkzaam zijn of zullen zijn die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt.
  - ~~k~~. er aanwijzingen zijn dat in het raamprostitutiebedrijf prostituees werkzaam zijn of zullen zijn, die niet op grond van artikel 3:16 zijn geregistreerd of
  - ~~m~~.l. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn.
- ~~a~~.2. Het bevoegd bestuursorgaan kan een vergunning weigeren in het belang van:
  - ~~3~~.a. de in artikel 1:8 van deze verordening vermelde belangen;
  - ~~4~~.b. het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat of
  - ~~5~~.c. de arbeidsomstandigheden van de prostituee.
- ~~6~~.3. Het bevoegd bestuursorgaan kan een vergunning voor een seksinrichting of een escortbedrijf eveneens weigeren:

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm, Meerdere niveaus + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Tab na: 1,27 cm + Inspringen op: 1,27 cm, Tabstops: 0,63 cm, Tab weergeven + Niet op 1,27 cm

Met opmaak: Inspringing: Links: 0 cm, Genummerd + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 2 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Tab na: 1,27 cm + Inspringen op: 1,27 cm, Tabstops: 0,63 cm, Tab weergeven + Niet op 1,27 cm + 1,89 cm



Gemeente Utrecht

- a. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur of
  - b. indien naar zijn oordeel onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant of de beheerder het bepaalde bij of krachtens artikel 3:11 of 3:11a zal naleven.
4. Bij de toepassing van de in het tweede lid onder b. genoemde weigeringsgrond houdt het bevoegd bestuursorgaan rekening met:
- a. het karakter van de straat en de wijk waarin de seksinrichting of het escortbedrijf is of wordt gevestigd;
  - b. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf en de spanning waaraan het woon- en leefklimaat ter plaatse blootstaat of door de vestiging of uitbreiding van de inrichting of het bedrijf zou komen te staan en
  - c. bijzondere gebruiksfuncties in de omgeving waarmee de vestiging of uitbreiding van de seksinrichting of van het escortbedrijf zich niet verdraagt.
5. Een weigering op grond van het bepaalde in het derde lid onder a. vindt niet plaats op basis van besluiten tot intrekking van vergunningen die zijn genomen voor de inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening.

#### **Artikel 3:11 Toezicht en verplichtingen seksinrichtingen**

- ~~2-1~~. Het is verboden een seksinrichting voor klanten geopend te hebben, zonder dat de op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is.
- ~~3-2~~. De exploitant draagt er zorg voor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning is verleend en dat tevens aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning beschikt voor die seksinrichting.
- ~~4-3~~. De exploitant en/of de beheerder houdt ter plaatse voortdurend en zodanig toezicht dat in de seksinrichting:
- a. geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal), artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en XXX (begunstiging) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie;
  - b. geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
  - c. geen minderjarigen aanwezig zijn;
  - d. geen prostituees werkzaam zijn die de leeftijd van éérentwintig (21) jaar nog niet hebben bereikt.
- ~~5-4~~. De exploitant en/of de beheerder voert met iedere prostituee voordat hij of zij voor het eerst in de seksinrichting werkzaam zal zijn een persoonlijk gesprek waarin de exploitant zich ervan dient te vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is. Het verslag van dit intakegesprek maakt deel uit van de verplicht te voeren bedrijfsadministratie.
- ~~6-5~~. De exploitant van een raamprostitutiebedrijf is verplicht:
- a. de werkruimte te voorzien van een deugdelijke alarminstallatie en
  - b. een deugdelijke administratie te voeren.
- ~~7-6~~. De exploitant en de beheerder van een raamprostitutiebedrijf dienen er voortdurend op toe te zien, dat in het raamprostitutiebedrijf uitsluitend op grond van artikel 3:16 geregistreerde prostituees werkzaam zijn.
- ~~8-7~~. De exploitant en de beheerder dienen, indien bij hen redelijkerwijs een vermoeden dient te ontstaan van mensenhandel en/of andere vormen van uitbuiting, dit direct te melden bij de politie en de gemeentelijke toezichthouders.
- ~~9-8~~. De exploitant of beheerder draagt er zorg voor dat de rechten en verplichtingen die hij en de prostituee zijn overeengekomen schriftelijk tenminste in tweevoud worden vastgelegd en dat een exemplaar van deze overeenkomst aan de prostituee wordt verstrekt en dat een exemplaar in de bedrijfsadministratie



Gemeente Utrecht

wordt bewaard. Elke beëindiging van een huurcontract dient schriftelijk te worden vastgelegd en vermeldt de aanleiding tot de beëindiging. Het document wordt in de bedrijfsadministratie bewaard.

~~10.9.~~ De exploitant draagt er zorg voor dat de hygiëne in de seksinrichting aan de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden voldoet.

#### **Artikel 3:11a Toezicht en verplichtingen escortbedrijven**

Het derde, vierde, zevende, achtste en negende lid van artikel 3:11 zijn van overeenkomstige toepassing op escortbedrijven.

#### **Artikel 3:12 Verbod op dwingend bemoeien**

Het is verboden zich op een openbare plaats op enigerlei wijze dwingend te bemoeien met een prostituee.

#### **Artikel 3:13 Minimale verhuurperiode en gebruik werkruimte**

1. De minimale verhuurperiode van een werkruimte voor raamprostitutie bedraagt bij de aanvang van huren een aaneengesloten periode van minimaal vier weken.
2. In de raamprostitutie aan het Zandpad is het verboden een werkruimte gedurende een aaneengesloten periode van meer dan twaalf uur te laten gebruiken door dezelfde prostituee.
3. Het is verboden een prostituee, die gedurende een aaneengesloten periode van twaalf uur als in het voorgaande lid bedoeld gebruik heeft gemaakt van een werkruimte, gebruik te laten maken van een andere werkruimte.
4. Het is verboden een prostituee gebruik te laten maken van een werkruimte die reeds aan een andere prostituee is verhuurd, behoudens bijzondere omstandigheden.
5. Voor alle (raam-)prostitutiebedrijven geldt dat de werkruimte niet mag worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor deze is bedoeld.

#### **Artikel 3:14 Sluiting(stijden)**

1. Het is verboden een raamprostitutiebedrijf, dat is gelegen in de Hardebollenstraat, voor klanten geopend te houden of daarin klanten toe te laten op andere tijdstippen dan van 08.00 uur tot 02.00 uur.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan de, al dan niet tijdelijke, gehele of gedeeltelijke sluiting van een seksinrichting bevelen indien:
  - a. gehandeld wordt in strijd met het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde;
  - b. gehandeld wordt in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of
  - c. dat met het oog op de bescherming van de in artikel 3:10, tweede lid, genoemde belangen noodzakelijk is.
3. Het is verboden in de seksinrichting klanten toe te laten gedurende de tijd dat de inrichting bij of krachtens deze verordening gesloten dient te zijn.
4. Het bevoegd bestuursorgaan kan, indien wordt gehandeld in strijd met het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde, met het oog op de in artikel 3:10 genoemde belangen of bij overtreding van de aan de vergunning verbonden voorschriften, al dan niet tijdelijk voor een afzonderlijke seksinrichting sluitingsuren vaststellen.
5. Het is de klant van een seksinrichting verboden zich in de inrichting te bevinden gedurende de tijd dat de inrichting bij of krachtens deze verordening gesloten dient te zijn.

#### **Artikel 3:15 Intrekingsgronden**

1. Het bevoegd bestuursorgaan trekt een vergunning in indien:
  - a. de exploitant of beheerder niet langer voldoet aan de in artikel 3:5 gestelde eisen;
  - b. een niet in de vergunning vermeld persoon beheerderstaken uitvoert met betrekking tot de seksinrichting of het escortbedrijf waarop de vergunning betrekking heeft;



Gemeente Utrecht

- c. er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting, in het perceel waarin de bemiddeling van een escortbedrijf plaatsvindt of door bemiddeling van het escortbedrijf:
    1. personen werkzaam zijn of zijn geweest in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
    2. minderjarigen werkzaam en/of aanwezig zijn of zijn geweest;
    3. geen of onvoldoende toezicht aanwezig is of is geweest van de exploitant of beheerder;
    4. prostituees werkzaam zijn of zijn geweest die de leeftijd van 21 jaar niet hebben bereikt;
  - d. er aanwijzingen zijn dat in het raamprostitutiebedrijf prostituees werkzaam zijn of zijn geweest die niet op grond van artikel 3:16 zijn geregistreerd of
  - e. de verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juist gegevens bekend waren geweest;
3. Het bevoegd bestuursorgaan trekt de vergunning voor een escortbedrijf eveneens in indien zich een omstandigheid voordoet die een weigeringsgrond oplevert als bedoeld in artikel 3:10, eerste lid, aanhef en onder b, e, f of g.
  4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan het bevoegd bestuursorgaan een vergunning voor een seksinrichting of een escortbedrijf intrekken:
    - a. indien naar zijn oordeel het bedrijfsplan niet langer voldoende garanties geeft voor de bescherming van de prostituees, de exploitant niet langer voldoet aan de bij of krachtens artikel 3:4a gestelde regels of in strijd is gehandeld met de in het bedrijfsplan, bedoeld in artikel 3:4a, beschreven maatregelen;
    - b. indien de exploitant of de beheerder niet voldoet aan het in artikel 3:11 of 3:11a bepaalde of in strijd handelt met artikel 3:15a;
    - c. indien in strijd wordt gehandeld met de door het bevoegd bestuursorgaan gestelde nadere regels als bedoeld in artikel 3:3;
    - d. indien een eerdere of andere vergunning van dezelfde exploitant voor de exploitatie van een escortbedrijf of seksinrichting is geweigerd of ingetrokken;
    - e. ter bescherming van de belangen genoemd in artikel 3:10, tweede lid of
    - f. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
  5. Het bevoegd bestuursorgaan kan een vergunning voor een seksinrichting eveneens intrekken indien in strijd met artikel 3:14 wordt gehandeld.

#### **Artikel 3:15a Adverteren**

1. Het is verboden bij het adverteren ten behoeve van de seksinrichting of escortbedrijf de naam van het bedrijf en het nummer van de exploitatievergunning niet te vermelden.
2. Het is verboden in advertenties onveilige seks aan te bieden of daarin te vermelden dat de in de seksinrichting of door tussenkomst van het escortbedrijf werkzame prostituees die voor hem of haar werken vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.
3. Bij de werving van klanten voor escortbedrijven mag alleen gebruik worden gemaakt van de op de exploitatievergunning vermelde telefoonnummers die niet zijnde 06-nummers zonder vast abonnement.

#### **Artikel 3:16 Registratieplicht raamprostituees**

1. Het is verboden zonder registratie door het bevoegd bestuursorgaan als prostituee werkzaam te zijn in een raamprostitutiebedrijf.
2. De aanvraag tot registratie dient:
  - a. door de prostituee persoonlijk te worden gedaan ten overstaan van een daartoe door het bevoegd gezag gemandateerd ambtenaar en



Gemeente Utrecht

- b. te geschieden door middel van een door het bevoegd gezag vastgesteld formulier en dient van de benodigde bijlagen te zijn voorzien.
3. De registratie wordt geweigerd indien:
  - a. de prostituee nog niet de leeftijd van éérentwintig jaar heeft bereikt;
  - b. de prostituee niet voldoet aan de relevante bepalingen, gesteld bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 of de Wet Arbeid Vreemdelingen;
  - c. er aanwijzingen zijn dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel dan wel andere vormen van uitbuiting of
  - d. de prostituee niet beschikt over een inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
4. In afwijking van hetgeen in artikel 1:2 is opgenomen, registreert het bevoegd gezag de prostituee binnen twee weken nadat de aanvraag is ontvangen, welke termijn kan worden verlengd met maximaal twee weken.
5. De registratie heeft een duur van vierentwintig maanden.
6. De burgemeester verwijdt de prostituee uit de registratie:
  - a. indien de prostituee hier zelf om verzoekt;
  - b. na afloop van de duur van de registratie, als bedoeld in het vijfde lid;
  - c. indien de prostituee ter verkrijging van de registratie onjuiste dan wel onvolledige gegevens heeft verstrekt;
  - d. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het registreren van de prostituee moet worden aangenomen dat verwijdering uit de registratie wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de registratie is vereist of
  - e. indien een weigeringsgrond vermeld in het derde lid zich voordoet.
7. De prostituee ontvangt een bewijs van registratie.

#### **Artikel 3:16a Overgangsbepaling**

1. Bij inwerkingtreding van deze verordening worden de verplichtingen als bedoeld in artikel 3:4a en 3:8 voor reeds vergunde prostitutiebedrijven als bedoeld in artikel 3:6 eerste lid en de reeds vergunde overige seksinrichtingen, niet vallend onder het in artikel 3:6 bedoelde maximum eerst van kracht vanaf het moment van het expireren van de lopende vergunningen.
2. Voor prostituees die ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, blijft de in dit hoofdstuk opgenomen leeftijdseis buiten toepassing mits zij:
  - a. in ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds vergunde seksinrichtingen, anders dan raamprostitutie, of door tussenkomst van een ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds vergund escortbedrijf werkzaam zijn;
  - b. over een registratie als bedoeld in artikel 3:16, eerste lid beschikken of
  - c. over een vergunning als bedoeld in artikel 3:17, tweede lid beschikken.

#### **Afdeling 3.3. Straatprostitutie**

##### **Artikel 3:17 Straatprostitutie**

1. Het is verboden door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken gebruik te maken van de diensten van een prostituee.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet op door het college aangewezen openbare plaatsen gedurende door het college vastgestelde tijden, mits degene die tot prostitutie beweegt, uitnodigt of daartoe aanlokt, beschikt over een vergunning van het daartoe bevoegd bestuursorgaan.
3. De aanvraag om vergunning als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, dient:
  - a. te geschieden door middel van een door het bevoegd bestuursorgaan vastgesteld formulier en dient in ieder geval de gegevens van de aanvrager te bevatten en



Gemeente Utrecht

- b. dient door de aanvrager in persoon te worden gedaan ten overstaan van een daartoe door het bevoegd bestuursorgaan gemandateerd ambtenaar.
4. Vergunningen hebben een door het bevoegd bestuursorgaan vast te stellen beperkte geldigheidsduur.
5. De vergunning vervalt indien de vergunninghouder daar gedurende een door het bevoegd bestuursorgaan te bepalen periode geen gebruik van heeft gemaakt.
- 6a De vergunning wordt geweigerd indien:
- er aanwijzingen zijn dat de aanvrager werkzaam zal zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
  - de aanvrager de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft of
  - het bevoegd bestuursorgaan een maximaal aantal te verlenen vergunningen heeft vastgesteld en dit maximum is bereikt.
- 6b Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd:
- in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat of
  - in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostitutee.
7. Met het oog op de in de leden 6a en 6b genoemde belangen, kan het bevoegd bestuursorgaan over de uitoefening van de bevoegdheden in dit artikel nadere regels vaststellen.
8. Het bevoegd bestuursorgaan kan de vergunning als bedoeld in het tweede lid voor bepaalde of onbepaalde tijd intrekken, indien de vergunninghouder:
- het bepaalde bij of krachtens dit artikel overtreedt;
  - het bepaalde bij of krachtens artikel 1:6, onder a, b, c of e overtreedt, of
  - in enig opzicht van slecht levensgedrag is.
9. Door toezichthouders belast met de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit artikel en politieambtenaren kan het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen:
- met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, of
  - aan personen die zich bevinden op de wegen, plaatsen en tijden bedoeld in het tweede lid, met het oog op de in lid 6b genoemde belangen.
10. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
11. Artikel 3:12 is van overeenkomstige toepassing.

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

### Afdeling 4.1 Overige Geluidhinder

#### Artikel 4:1 Overige geluidhinder

- Het is verboden toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
- Het college kan van het verbod ontheffing verlenen.
- Het college kan terreinen of wateren aanwijzen, waar het verbod, vervat in het eerste lid, niet van toepassing is op het in werking hebben van bepaalde in de aanwijzing aangewezen categorieën van toestellen of geluidsapparaten, voor zover wordt voldaan aan de door het college vast te stellen voorschriften ter voorkoming of beperking van (geluid)hinder.
- De in het derde lid bedoelde voorschriften kunnen onder meer betreffen:
  - het maximale geluidsniveau;
  - de situering van geluidsbronnen;



Gemeente Utrecht

- de frequentie en tijden van gebruik.
- 5. Het verbod geldt niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde voorschriften, de Wet geluidhinder, de Wegenverkeerswet, de Zondagswet, het Wetboek van Strafrecht, de Luchtvaartwet, het Reglement Verkeerstekens en verkeersregels, de Wet openbare manifestaties, het Vuurwerkbesluit of de Provinciale milieuverordening van toepassing zijn.
- 6. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

#### Afdeling 4.2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

##### **Artikel 4:2 Natuurlijke behoefte doen**

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

##### **Artikel 4:3 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen**

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

##### **Artikel 4:4 Plakken en kladden**

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

##### **Artikel 4:5 Vervoer plakgereedschap e.d.**

1. Het is verboden op een openbare plaats of openbaar water te vervoeren of bij zich te hebben enig aanplakbiljet, aanplakdoek, kalk, teer, kleur of verfstof of vergereedschap.
2. Dit verbod is niet van toepassing, indien de genoemde materialen of gereedschappen niet zijn gebruikt of niet zijn bestemd voor handelingen als verboden in artikel 4:4, eerste, tweede en vijfde lid.

##### **Artikel 4:5a Winkelwagentjes**

1. Het is verboden zich met een winkelwagentje op of aan een openbare plaats te bevinden op een afstand van meer dan 100 meter van het bedrijf dat het winkelwagentje ter beschikking heeft gesteld.





Gemeente Utrecht

2. Het is verboden een winkelwagentje te deponeren of achter te laten op of aan een openbare plaats, anders dan op plaatsen die daartoe door de rechthebbende zijn aangewezen.
3. Het college kan gebieden aanwijzen waarbinnen bedrijven die winkelwagentjes ter beschikking stellen verplicht worden op of aan een openbare plaats achtergelaten of gedeponeerde winkelwagentjes direct te verwijderen.
4. Het is de rechthebbende op een bedrijf verboden winkelwagentjes ten behoeve van het publiek ter beschikking te stellen zonder dat deze zijn voorzien van een duidelijk leesbare aanduiding van de naam en het adres van het bedrijf.
5. Het bepaalde in het derde lid geldt niet voor zover de Wet milieubeheer van toepassing is.

#### Afdeling 4.3 Het bewaren van houtopstanden

##### Artikel 4:6 Begripsbepalingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. boom: een houtachtig, overblijvend gewas, dat:
  - een- of meerstammig kan zijn, waarbij in geval van meerstammigheid de stammen zich bovengronds moeten vertakken;
  - een dwarsdoorsnede van de stam, of bij meerstammigheid de dwarsdoorsnede van de dikste stam, van 15 centimeter op 1,3 meter hoogte boven het maaiveld heeft;
- b. houtopstand: hakhout, een houtwal of een of meer bomen, een lintbeplanting in de vorm van heesters en struiken, een beplanting van bosplantsoen;
- c. hakhout: een of meer bomen of boomvormers, die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen;
- d. knotten/kandelaberen: het tot op de snoeiplaats verwijderen van uitgelopen takhout bij knobomen, gekandelaberde bomen of leibomen als periodiek noodzakelijk onderhoud;
- e. bebouwde kom: de bebouwde kom van de gemeente, vastgesteld ingevolge artikel 1, vijfde lid van de Boswet;
- f. boomwaarde: het getal dat wordt gevonden door het product van de volgende factoren:
  - de oppervlakte in vierkante centimeters van de dwarsdoorsnede op 1,3 meter boven het maaiveld;
  - de geïndexeerde eenheidsprijs per vierkante centimeter; de standplaatswaarde;
  - de conditiewaarde;
  - de waarde van de plantwijze;
- g. vellen:afzagen, afhakken, rooien met inbegrip van verplanten en het verrichten van handelingen, zowel boven- als ondergronds, die de dood of ernstige beschadiging of ontsiering van houtopstand ten gevolge kunnen hebben.

##### Artikel 4:7 Omgevingsvergunning voor het kappen van een boom of vellen van een houtopstand

1. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een handeling te verrichten als is beschreven in artikel 2.2, eerste lid onder g. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor houtopstanden buiten de bebouwde kom in de zin van de Boswet, indien het betreft:



Gemeente Utrecht

- a. wegbepplanting of eenrijige beplanting op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen, tenzij deze zijn geknot;
  - b. fruitbomen en windschermen om boomgaarden;
  - c. fijnsparren of andere coniferen, niet ouder dan twaalf jaren, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
  - d. kweekgoed;
  - e. houtopstand die deel uitmaakt van als zodanig door het Bosschap geregistreerde bosbouwondernemingen en gelegen is buiten de bebouwde kom, tenzij de houtopstand een zelfstandige eenheid vormt die
    - ofwel geen grotere oppervlakte beslaat dan tien are;
    - ofwel bestaat uit rijbepplanting van niet meer dan twintig bomen, gerekend over het totale aantal rijen.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt voorts niet voor:
- a. houtopstand die moet worden geveld krachtens de Plantenziektewet of krachtens een aanschrijving of last van het college, zulks onverminderd het bepaalde in de artikelen 4:13 en 4:14;
  - b. het periodiek vellen van hakhout ter uitvoering van het reguliere onderhoud;
  - c. het periodiek knotten of kandelaberen als cultuurmaatregel bij daarvoor geschikte boomsoorten;
  - d. bomen met een dwarsdoorsnede van de stam tot maximaal 15 centimeter op 1,3 meter hoogte boven het maaiveld;
  - e. bomen met een ouderdom van 49 jaar of jonger die zich bevinden op een kadastraal perceel van gelijk of minder dan 300 m<sup>2</sup>;
  - f. bomen met een ouderdom van 49 jaar of jonger die zich bevinden in een tuin behorende bij een verhuurde woning en, waarvan de grootte van de verhuurde eenheid inclusief tuin gelijk of minder is dan 300 m<sup>2</sup>.

#### **Artikel 4:8 Aanvraag vergunning**

**VERVALLEN**

#### **Artikel 4:9 Vervallen vergunning**

**VERVALLEN**

#### **Artikel 4:10 Vergunningvoorschriften en weigeringsgronden**

1. Het bevoegd gezag kan de vergunning weigeren dan wel onder voorschriften verlenen in het belang van:
  - a. ecologische waarde;
  - b. ruimtelijke waarde;
  - c. milieuwaarde;
  - d. cultuurhistorische waarde.
2. Het bevoegd gezag kan bij het weigeren of onder voorschriften verlenen van een vergunning tevens de boomwaarde als motivering hanteren.

#### **Artikel 4:11 Bijzondere vergunningvoorschriften**

1. Tot de aan de vergunning te verbinden voorschriften kan behoren het voorschrift dat binnen een bepaalde termijn en overeenkomstig de door het bevoegd gezag te geven aanwijzingen moet worden herplant.
2. Wordt een voorschrift als bedoeld in het eerste lid gegeven, dan kan daarbij tevens worden bepaald op welke wijze en binnen welke termijn niet-geslaagde beplanting moet worden vervangen.



Gemeente Utrecht

3. Tot aan de vergunning te verbinden voorschriften kunnen behoren aanwijzingen ter bescherming van in en rond de houtopstand voorkomende flora en fauna, met name het niet uitvoeren van velwerkzaamheden ter bescherming van broedende vogels.

#### **Artikel 4:12 Afstand van de grenslijn**

De afstand als bedoeld in artikel 5:42 van het Burgerlijk Wetboek wordt vastgesteld op 50 centimeter voor bomen en nihil voor heggen en heesters.

#### **Artikel 4:13 Herplant-/instandhoudingsplicht**

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

#### **Artikel 4:14 Bestrijding van boomziekten**

1. Indien zich op een terrein één of meer bomen of andere houtopstand bevinden, die naar het oordeel van het bevoegd gezag gevaar opleveren van verspreiding van een boomziekte of voor vermeerdering van de insecten, die boomziekten verspreiden, is de eigenaar of de publiekrechtelijk bevoegde op aanschrijving van het college en binnen de door haar te stellen termijn verplicht:
  - a. de houtopstand te vellen;
  - b. de houtopstand ter plaatse te ontbasten en de bast te vernietigen;
  - c. de niet ontbaste bomen of delen daarvan te vernietigen of zodanig te behandelen, dat verspreiding van boomziekten wordt voorkomen;
  - d. in geval van iepziekte alle hierboven onder a., b. en c. genoemde maatregelen te treffen;
  - e. alle andere maatregelen te treffen ter voorkoming van boomziekten behoudens beperkingen bij of krachtens de Plantenziektenwet gesteld.
2. Het is verboden geveld door boomziekte aangetaste bomen, of delen daarvan voorhanden of in voorraad te hebben of te vervoeren, tenzij het betreft geheel ontbast hout of hout met een doorsnede kleiner dan 4 cm.
3. Het bevoegd gezag kan ontheffing verlenen van het verbod, als bedoeld in het tweede lid.

## **Hoofdstuk 5   Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente**

### Afdeling 5.1   Parkeerexcessen



Gemeente Utrecht

#### **Artikel 5:1 Begripsbepalingen**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. parkeren: parkeren als bedoeld in artikel 1, onder ac, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1990);
- b. voertuigen: voertuigen als bedoeld in artikel 1, onder al, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1990) met uitzondering van kleine wagens zoals, kruiwagens, kinderwagens en rolstoelen.

#### **Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.**

1. Onder verhuren als bedoeld in dit artikel (zie het derde lid) wordt mede verstaan:
  - a. het gebruiken van een voertuig voor het geven van lessen;
  - b. het gebruiken van een voertuig voor het vervoeren van personen tegen betaling.
2. Tot de voertuigen als bedoeld in dit artikel worden niet gerekend:
  - a. voertuigen waaraan herstel- of onderhoudswerkzaamheden worden verricht die in totaal niet meer dan een uur vergen, en dit gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor deze werkzaamheden;
  - b. voertuigen voor persoonlijk gebruik van de in het derde lid bedoelde persoon.
3. Het is degene die er zijn bedrijf, nevenbedrijf dan wel een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen, verboden:
  - a. drie of meer voertuigen die hem kennelijk toebehoren of kennelijk zijn toevertrouwd, op de weg te parkeren binnen een cirkel met een straal van 50 meter met als middelpunt een van deze voertuigen;
  - b. de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.
4. Het is andere personen dan bedoeld in het derde lid verboden de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.
5. Het in het derde lid gestelde verbod geldt niet:
  - a. voor het parkeren van voertuigen waarvoor een standplaats op een automarkt is aangewezen, op deze standplaats gedurende de tijd dat deze markt wordt gehouden;
  - b. voor zover de Wet milieubeheer van toepassing is.

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

1. Het is verboden op een door het college aangewezen weg een voertuig te parkeren met het kennelijke doel het te koop aan te bieden of te verhandelen.
2. Het college kan ontheffing van het verbod verlenen.
3. Het in dit artikel bepaalde geldt niet voor zover de Wet milieubeheer van toepassing is.

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

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

#### **Artikel 5:5 Voertuigwrakken**

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

#### **Artikel 5:6 Kampeermiddelen en dergelijke**



Gemeente Utrecht

1. Het is verboden een voertuig dat voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt:
  - a. langer dan op drie achtereenvolgende dagen te plaatsen of te hebben op door het college aangewezen wegen, waar dit naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van de beschikbare parkeerruimte of schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente;
  - b. op een door het college aangewezen plaats te parkeren, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijke aanzien van de gemeente.
2. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid, aanhef en onder a., gestelde verbod.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wegenverordening provincie Utrecht 2004 of de Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996.

#### **Artikel 5:7 Parkeren van grote voertuigen**

1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter te parkeren op een door het college aangewezen plaats, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.
2. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter te parkeren op een door het college aangewezen weg, waar dit parkeren naar zijn oordeel buitensporig is met het oog op de verdeling van beschikbare parkeerruimte.
3. Het in het tweede lid gestelde verbod geldt niet op werkdagen van maandag tot en met vrijdag, dagelijks van 08.00 tot 18.00 uur.
4. Het college kan van de in het eerste en tweede lid gestelde verboden ontheffing verlenen.

#### **Artikel 5:8 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen**

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

#### **Artikel 5:9 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen**

1. Het is verboden een voertuig met stankverspreidende stoffen te parkeren daar, waar bewoners of gebruikers van nabijgelegen gebouwen of terreinen daarvan hinder of overlast kunnen ondervinden.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover de Wet milieubeheer van toepassing is.

#### **Artikel 5:10 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen**

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

## Afdeling 5.2 Collecteren

### Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een openbare inzameling van geld of goederen te houden of daartoe een intekenlijst aan te bieden.
2. Onder een inzameling van geld of goederen wordt mede verstaan: het bij het aanbieden van goederen, waartoe ook worden gerekend geschreven of gedrukte stukken, dan wel bij het aanbieden van diensten aanvaarden van geld of goederen, indien daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd.
3. Het verbod geldt niet voor een inzameling die in besloten kring gehouden wordt.
4. Het college kan onder door hem te stellen voorschriften vrijstelling verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod voor inzamelingen die gehouden worden door daarbij aangewezen instellingen.
5. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

## Afdeling 5.3 Straathandel

### Artikel 5:12 Begripsbepalingen

1. In deze afdeling wordt onder straathandel verstaan:
  - 1-a. ambulante handel (of venten): het in de uitoefening van de ambulante handel te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aanbieden op een openbare en in de open lucht gelegen telkens wisselende plaats of aan huis;
  - 2-b. vaste standplaats: het voor langere tijd vanaf een vaste plaats op een openbare en in de openlucht gelegen plaats of op of aan een openbaar water te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aanbieden, gebruikmakend van verplaatsbare fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel;
  - 3-c. tijdelijke standplaats: het voor maximaal drie dagdelen op een openbare en in de openlucht gelegen plaats of op of aan een openbaar water te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aanbieden, gebruik makend van fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel;
  - 4-d. mobiel verkooppunt: vitrines, toonbanken e.d. die vanuit winkels of horeca- inrichtingen een openbare plaats op worden gereden van waaruit verkoop plaatsvindt.
2. Onder straathandel wordt niet verstaan:
  - a. een vaste standplaats op een markt in de zin van de marktverordening van de gemeente Utrecht
  - b. een vaste standplaats op een evenement als bedoeld in artikel 5:30 eerste lid van deze verordening;
  - c. het aan de huizen te koop aanbieden of verkopen door degene, die dat doet in de uitoefening van zijn in deze gemeente gevestigde winkel of op bestelling of geregeld volgens afspraak levert of
  - d. het aan winkeliers te koop aanbieden of verkopen door handelsreizigers.

Met opmaak: Inspringing: Links: 1 cm, Verkeerd-om: 7 cm, Genummerd + Niveau: 1 + Nummeringstijl: a, b, c, ... + Beginnen bij: 1 + Uittijning: Links + Uitgelijnd op: 1 cm + Tab na: 2 cm + Inspringen op: 2 cm, Tabstops: 2 cm, Left

### Artikel 5:13 Straathandel: mobiele verkooppunten



Gemeente Utrecht

Met opmaak: Genummerd + Niveau:  
2 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... +  
Beginnen bij: 1 + Uitleijning: Links +  
Uitgelijnd op: 0 cm + Tab na: 1 cm +  
Inspringen op: 1 cm, Tabstops: 1 cm,  
Left

- a-1.** Het is verboden zonder vergunning van het college, in de uitoefening van de straathandel, andere waren dan gedrukte of geschreven stukken, waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard, te koop aan te bieden, te verkopen of af te leveren op een op een openbare en in de open lucht gelegen plaats of op of aan een openbaar water.
- b-2.** Het college kan in het belang van de openbare orde en veiligheid en het uiterlijk aanzien van de gemeente nadere regels stellen ten aanzien van de straathandel.
- e-3.** Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert het college de vergunning indien:
- b-a.** de aanvrager beneden de 18 jaar is of
- e-b.** de situatie als bedoeld in artikel 5:31, derde lid zich voordoet.
4. Het is de rechthebbende op een perceel verboden toe te staan dat daarop zonder vergunning van het college straathandel wordt uitgeoefend.

#### Artikel 5:13a Vrijmarkt Koninginnedag

1. De burgemeester kan ten behoeve van de viering van Koninginnedag locaties en tijden aanwijzen waarbij het verbod van artikel 5:13, eerste lid niet van toepassing is voor de niet-commerciële verkoop van goederen door particulieren.
2. De burgemeester kan over de uitvoering van de bevoegdheid van het eerste lid nadere regels stellen met het oog op de belangen zoals genoemd in artikel 1:8.

#### Artikel 5:14 Standplaats voor een ander doel dan straathandel

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats op een openbare en in de open lucht gelegen plaats of op of aan een openbaar water in te nemen, voor een ander doel dan straathandel, met een tafel, een kraam, een voertuig of ander voorwerp.
2. Het college kan een vergunning weigeren op grond van de gronden zoals bedoeld in artikel 1:8 en 5:13 van deze verordening.
3. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

#### Afdeling 5.4 Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden

##### Artikel 5:15 Crossterreinen

1. Het is verboden op enig terrein, geen weg zijnde, met een motorvoertuig als bedoeld in artikel 1, onderdeel z, en een bromfiets als bedoeld in artikel 1, onderdeel i van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 een wedstrijd dan wel, ter voorbereiding van een wedstrijd, een trainings- of proefrit te houden of te doen houden dan wel daaraan deel te nemen, dan wel een motorvoertuig of een bromfiets met het kennelijke doel daartoe aanwezig te hebben.
2. Het college kan terreinen aanwijzen waarvoor het in het eerste lid gestelde verbod niet van toepassing is. Het kan daarbij regels stellen voor het gebruik van deze terreinen in het belang van:
  - a. het voorkomen of beperken van overlast;
  - b. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en ter bescherming van andere milieuwaarden of;
  - c. de veiligheid van de deelnemers van de in het eerste lid bedoelde wedstrijden en ritten of van het publiek.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer of het Besluit geluidproductie sportmotoren.

##### Artikel 5:16 Beperking verkeer in natuurgebieden

1. Het is verboden binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen te rijden of zich te bevinden met een motorvoertuig als



Gemeente Utrecht

bedoeld in artikel 1, onder z, Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, een bromfiets als bedoeld in artikel 1, onder i, Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 of met een fiets of een paard.

2. Het college kan terreinen aanwijzen waarvoor het in het eerste lid gestelde verbod niet van toepassing is. Het kan daarbij regels stellen ten aanzien van het gebruik van deze terreinen in het belang van:
  - a. het voorkomen van overlast;
  - b. de bescherming van natuur- of milieuwaarden of
  - c. de veiligheid van het publiek.
3. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor bestuurders van motorvoertuigen en bromfietsen en voor fietsers of berijders van paarden:
  - a. ten dienste van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening en van andere krachtens artikel 29, eerste lid, Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 door de minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen hulpverleningsdiensten;
  - b. die worden gebruikt in verband met beheer, onderhoud of exploitatie van de terreinen als in het eerste lid bedoeld;
  - c. die worden gebruikt in verband met werken die krachtens wettelijk voorschrift moeten worden uitgevoerd;
  - d. van de zakelijk gerechtigden, huurders en pachters van percelen die gelegen zijn binnen de terreinen als in het eerste lid bedoeld of
  - e. voor het verkeer ten behoeve van bezoek en van de verzorging van de onder d bedoelde personen.
4. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt voorts niet op wegen.
5. Het college kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
6. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

#### Afdeling 5.5 Verbod vuur te stoken

##### **Artikel 5:17 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken**

1. Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
2. Het verbod geldt niet voor het betreft:
  - a. verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke;
  - b. sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven, indien geen afvalstoffen worden verbrand of
  - c. vuur voor koken, bakken en braden, voor dat geen gevaar voor de omgeving oplevert.
3. Het college kan van het in het eerste lid gestelde verbod ontheffing verlenen.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd
  - a. ter bescherming van de woon- en leefomgeving;
  - b. ter bescherming van de flora en fauna;
  - c. ter voorkoming van hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu door rook, roet, stof, walm of stank.
5. Het verbod geldt niet voor in het geregelde onderwerp wordt voorzien door:
  - a. de vigerende Provinciale Milieuverordening Utrecht;
  - b. artikel 429, aanhef en onder 1 of 3, van het Wetboek van Strafrecht.
6. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

#### Afdeling 5.6 Straatnaamborden, huisnummers e.d.

##### **Artikel 5:18 Gedoogplicht aanduidingen**





Gemeente Utrecht

1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk, vanwege en overeenkomstig de aanwijzingen van het college, straatnaamborden, daarbij behorende onderschriften daaronder begrepen, huisnummers en wijkaanduidingen, aanduidingen voor brandkranen en brandputten worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.
2. Het college geeft tevoren schriftelijk kennis aan de rechthebbende als bedoeld in het eerste lid van hun voornemen over te gaan tot het doen aanbrengen of wijzigen van straatnaamborden, daarbij behorende onderschriften daaronder begrepen, huisnummers en wijkaanduidingen, aanduidingen voor brandkranen en brandputten.

#### **Artikel 5:19 Verwijdering e.d. aanduidingen**

1. Het is verboden enige aanduiding als bedoeld in artikel 5:18 eerste lid, te verwijderen, wijzigen, beschadigen, verplaatsen of onleesbaar te maken.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.
3. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor de rechthebbende op een bouwwerk die met inachtneming van het door het college vastgestelde huisnummer de aanduiding hiervan in afwijkende vorm wenst aan te brengen. Het college kan ter zake nadere regels stellen.

### Afdeling 5.7A Binnenevenementen

#### **Artikel 5:20 Begripsbepaling binnenevenement**

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een, al dan niet met enige beperkingen, voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak in een gebouw of een gedeelte daarvan met uitzondering van:
  - a. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
  - b. bioscoop- en theatervoorstellingen;
  - c. sportwedstrijden voor zover deze plaatsvinden onder auspiciën van een bij de NOC\*NSF aangesloten sportbond;
  - d. voetbalwedstrijden als bedoeld in afdeling 2.7 van deze verordening;
  - e. activiteiten in horecabedrijven die in de uitoefening van het horecabedrijf gebruikelijk zijn;
  - f. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h. van de Gemeentewet;
  - g. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
  - h. speelgelegenheden als bedoeld in artikel 2:21 van deze verordening.
2. In deze afdeling wordt onder organisator verstaan een natuurlijke persoon of in geval van een rechtspersoon, de bestuurder van deze rechtspersoon dan wel diens gevolmachtigde(n), die een evenement als bedoeld in het eerste lid houdt of doet houden.

#### **Artikel 5:21 Verbodsbepaling**

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement als bedoeld in artikel 5:20 te houden of doen houden waarbij het totaal aantal van 2.000 bezoekers wordt overschreden gerekend over een aaneengesloten periode van 24 uur.
2. De burgemeester kan categorieën van evenementen aanwijzen waarop het in het eerste lid gestelde verbod niet van toepassing is.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:4 van deze verordening, wordt aan de vergunning het voorschrift verbonden dat de organisator een verzekering tegen aansprakelijkheid met een toereikende dekking afsluit.
4. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### **Artikel 5:22 Nadere regels**



Gemeente Utrecht

Met het oog op de in artikel 5:27 en de in artikel 1:8 genoemde belangen, kan het college over de uitoefening van de bevoegdheden in deze paragraaf nadere regels vaststellen

#### **Artikel 5:23 Indienen aanvraag**

1. De aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 5:21, eerste lid, dient te geschieden door middel van een door de burgemeester vastgesteld formulier.
2. In de aanvraag om een vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
  - a. de gegevens van de organisator;
  - b. de geplande datum, tijdstip en locatie van het evenement;
  - c. een omschrijving van de aard en karakter van het evenement;
  - d. het te verwachten aantal bezoekers.
3. De aanvraag dient vergezeld te gaan van een door de organisator opgesteld veiligheidsplan.

#### **Artikel 5:24 Vereisten organisator**

1. Voor het verkrijgen van een vergunning als bedoeld in artikel 5:21, eerste lid dient de organisator aan de volgende eisen te voldoen:
  - a. hij mag niet onder curatele staan dan wel uit de ouderlijke macht of voogdij zijn ontzet;
  - b. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
  - c. hij moet de leeftijd van ééneentwintig jaar hebben bereikt en
  - d. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.
2. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid onder d. gestelde vereiste.

#### **Artikel 5:25 Maximum aantal personen**

De burgemeester stelt op basis van het, in de vergunning aangegeven, veiligheidsplan, het risicoprofiel van de beoogde bezoekers en de voor een goed verloop van het evenement noodzakelijk geachte inzet en beschikbaarheid van hulpdiensten voor het evenement een maximum aantal bezoekers vast.

#### **Artikel 5:26 Evenementenkalender**

1. De burgemeester stelt jaarlijks vóór 1 december een Evenementenkalender vast voor het volgende kalenderjaar.
2. Degene die voornemens is een evenement te organiseren kan de burgemeester jaarlijks vóór 1 november verzoeken een evenement te plaatsen op de Evenementenkalender van het volgende jaar. Een dergelijk verzoek is geen aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 5:21, eerste lid of artikel 5:31.
3. Aan de plaatsing van een evenement op de Evenementenkalender kunnen geen rechten worden ontleend met uitzondering van het bepaalde in artikel 5:27, tweede lid onder c. of artikel 5:37, tweede lid onder d.

#### **Artikel 5:27 Weigeringsgronden**

1. De vergunning wordt geweigerd indien:
  - a. niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 5:23 of
  - b. niet wordt voldaan aan de ingevolge artikel 5:24 gestelde eisen;
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd, indien:
  - a. onevenredig veel beslag wordt gelegd op de hulpdiensten;
  - b. de organisator onvoldoende waarborgen biedt voor een goed verloop van het evenement of



Gemeente Utrecht

- c. in de door de burgemeester vastgestelde Evenementenkalender als bedoeld in artikel 5:26 reeds een reservering is opgenomen voor een ander evenement op de gevraagde tijd, locatie of in de nabijheid daarvan.

#### **Artikel 5:28 Samenloop**

Activiteiten, die deel uitmaken van een evenementenvergunning, zijn niet afzonderlijk vergunningplichtig uit hoofde van andere gemeentelijke publiekrechtelijke regelingen niet zijnde belastingen, leges of retributievoorschriften.

#### **Artikel 5:29 Ordeverstoring**

Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.

### Afdeling 5.7b Buitenevenementen

#### **Artikel 5:30 Begripsbepaling buitenevenement**

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een voor het publiek toegankelijke bijzondere gebeurtenis, al dan niet met een openbaar dan wel besloten karakter, op of aan de openbare plaats of het openbaar water, met uitzondering van:
  - a. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
  - b. markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h van de Gemeentewet;
  - c. een klein evenement. Hieronder wordt verstaan een buurt- en/of straatfeest.
2. In deze afdeling wordt onder organisator verstaan een natuurlijke persoon of in geval van een rechtspersoon, de bestuurder van deze rechtspersoon dan wel diens gevolmachtigden, die een evenement als bedoeld in het eerste lid houdt of doet houden.

#### **Artikel 5:31 Verbodsbepaling**

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement als bedoeld in artikel 5:30 te houden.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:4 van deze verordening kan aan de vergunning het voorschrift verbonden worden dat de organisator een verzekering tegen aansprakelijkheid met een toereikende dekking afsluit.
3. Indien een vergunning is verleend voor een evenement als bedoeld in het eerste lid, dan:
  - a. wordt geen vergunning verleend aan derden voor op zichzelf staande activiteiten en handelingen op of aan de openbare plaats of het openbaar water gedurende de tijden waarop en in het gebied waar het evenement plaatsvindt;
  - b. worden aanvragen om vergunning als bedoeld in de artikelen 2:9, 5:13 van deze verordening geweigerd.
4. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### **Artikel 5:32 Kennisgeving straat- en buurtfeesten**

1. Het in artikel 5:31 eerste lid, gestelde verbod geldt niet voor eendaagse straat- en buurtfeesten indien:
  - a. het aantal aanwezigen niet meer is dan 50 personen en niet plaatsvindt op een doorgaande weg;
  - b. het evenement op een werkdag of een zaterdag plaatsvindt tussen 09.00 uur en 23.00 uur of op een zon- of officieel erkende feestdag tussen 13.00 uur en 23.00 uur;
  - c. het geluidsniveau op een afstand van 10 meter van enige geluidsbron beperkt is;
  - d. gedurende het evenement geen verkoop van eten, drinken of goederen plaatsvindt;
  - e. slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 10 m<sup>2</sup> per object;



Gemeente Utrecht

- f. afzethekken voorzien van een C1-bord en de onder e genoemde objecten dienen zodanig te worden geplaatst dat in geval van calamiteiten de hulpdiensten een vrije doorgang hebben van minimaal 3,5 meter breed en 4,2 meter hoog;
  - g. er geen ander evenement in de nabijheid plaatsvindt;
  - h. er een voor de gemeente aanspreekbare organisator is;
  - i. de organisator bij de burgemeester ten minste twee weken voorafgaand aan het evenement melding maakt van het evenement op een door de burgemeester vastgesteld formulier;
  - j. binnen 10 dagen na ontvangst van het formulier door de burgemeester geen tegenbericht is verzonden, en
  - k. de organisator ten tijde van het feest een ontvangstbevestiging, van het feit dat hij een kennisgeving heeft gedaan, kan tonen.
2. Indien het vermoeden bestaat dat op een evenement één van de weigeringsgronden van artikel 1:8 of artikel 5:37, tweede lid van toepassing is, kan de burgemeester, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat het in artikel 5:31, eerste lid, gestelde verbod, onverkort geldt. De burgemeester zendt dit tegenbericht, als bedoeld in onderdeel j. van het eerste lid, binnen tien dagen na ontvangst van het formulier.

#### **Artikel 5:33 Nadere regels**

Met het oog op de in artikel 5:37 en de in artikel 1:8 genoemde belangen, kan het college over de uitoefening van de bevoegdheden in deze afdeling nadere regels vaststellen.

#### **Artikel 5:34 Indienen aanvraag**

1. De aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 5:31 geschiedt door middel van een door de burgemeester vastgesteld formulier.
2. In de aanvraag om een vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
  - a. de gegevens van de organisator;
  - b. de datum, tijdstip en locatie van het evenement;
  - c. een omschrijving van de aard en karakter van het evenement;
  - d. een omschrijving van de activiteiten en handelingen die in het kader van het evenement plaatsvinden;
  - e. het te verwachten aantal bezoekers van of deelnemers aan het evenement.
3. De burgemeester kan bepalen dat de aanvraag vergezeld wordt van een door de organisator opgesteld veiligheidsplan.

#### **Artikel 5:35 Vereisten organisator**

1. Voor het verkrijgen van een vergunning als bedoeld in artikel 5:31, dient de organisator aan de volgende eisen te voldoen:
  - a. hij mag niet onder curatele staan dan wel uit de ouderlijke macht of voogdij zijn ontzet;
  - b. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
  - c. hij moet de leeftijd van éenentwintig jaar hebben bereikt en
  - d. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.
2. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid onder a., c. of d. gestelde vereiste.

#### **Artikel 5:36 Evenementenkalender**

Artikel 5:26 van deze verordening is op deze afdeling van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 5:37 Weigeringsgronden**



Gemeente Utrecht

1. De vergunning wordt geweigerd, indien:
  - a. niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 5:34 of
  - b. niet wordt voldaan aan de ingevolge artikel 5:35 gestelde eisen;
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd, indien:
  - a. onevenredig veel beslag wordt gelegd op de ruimte of op de gemeentelijke – of hulpdiensten;
  - b. de organisator onvoldoende waarborgen biedt voor een goed verloop van het evenement;
  - c. de aard van het evenement zich niet verdraagt met het karakter of de bestemming van de gevraagde locatie of
  - d. in de door de burgemeester vastgestelde Evenementenkalender als bedoeld in artikel 5:26 reeds een reservering is opgenomen voor een ander evenement op de gevraagde tijd, locatie of in de nabijheid daarvan.

#### **Artikel 5:38 Schorsende werking andere vergunningen**

Bij het verlenen van de vergunning als bedoeld in artikel 5:31 eerste lid, kan bepaald worden dat de werking van reeds geldende vergunningen voor het gebruik van de openbare plaats of het openbaar water in het gebied waar het evenement plaatsvindt wordt geschorst zolang dit noodzakelijk is in het belang van het evenement.

#### **Artikel 5:39 Samenloop en Ordeverstoring**

De artikelen 5:28 en 5:29 zijn van overeenkomstige toepassing op deze afdeling.

### Afdeling 5.8 Overige bepalingen

#### **Artikel 5:40 Destructie**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
  - a. de wet: de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren;
  - b. aangifteplichtige: degene die als houder of eigenaar van dode gezelschapsdieren ingevolge de wet verplicht is daarvan aangifte te doen;
  - c. destructiemateriaal: krachtens artikel 81h, eerste lid, onder a. van de wet aangewezen dode gezelschapsdieren.
2. Het college wijst één of meer verzamelplaatsen aan, waar het destructiemateriaal in ontvangst wordt genomen.
3. Tot het tijdstip van afgifte is de aangifteplichtige gehouden het destructiemateriaal zodanig te bewaren, dat vermenging met ander materiaal wordt voorkomen.
4. Het in het tweede en derde lid van dit artikel gestelde vindt is eveneens van toepassing voor zover artikel 81h, vijfde lid van de wet van toepassing is.

## Hoofdstuk 6 Straf-, overgangs- en slotbepalingen

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

Overtreding van de artikelen en de bij of krachtens deze artikelen gegeven voorschriften en beperkingen, met uitzondering van de artikelen 2:11, 2:12, 4:7 en 4:11 van deze verordening, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23 Wetboek van Strafrecht.

#### **Artikel 6:2 Opsporingsambtenaren en toezichthouders**



Gemeente Utrecht

1. De opsporing van de in artikel 6:1 strafbaar gestelde feiten is, naast de in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering genoemde opsporingsambtenaren, opgedragen aan hen die door het college of de burgemeester met de zorg voor de naleving van deze verordening zijn belast, ieder voor zover het de feiten betreft, die in de aanwijzing zijn vermeld.
2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast de bij besluit van het college of de burgemeester aangewezen personen.

#### **Artikel 6:3 Binnentreden woningen**

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

#### **Artikel 6:4 Inwerkingtreding nieuwe en intrekking oude verordening**

1. Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na die waarop zij is bekendgemaakt.
2. Op dat tijdstip wordt de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht (Gemeentebblad van Utrecht 2005, nr. 64, incl. de wijzigingen opgenomen in de Gemeentebbladen 2005, nr. 78, 2006, nr. 37, 2008, nr. 2 en 71, 2009, 17 en 50) ingetrokken.

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

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

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

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad, gehouden op 4 maart 2010.

De griffier,  
Drs. A.A.H. Smits

De burgemeester,  
Mr. A. Wolfsen

**Bekendmaking is geschied op 24 maart 2010.**

**Deze verordening is in werking getreden op 1 april 2010.**

## BIJLAGE A BEHOREND BIJ VERORDENING VAN UTRECHT 2013, NR. 69

### TOELICHTING algemene plaatselijke verordening

#### Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

##### Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen

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 in artikel 1:1 opgenomen definities kan het volgende worden opgemerkt.

##### Vee

Deze bepaling is vervallen in verband met het schrappen van artikel 57 oud (Loslopend vee en pluimvee).

##### Pluimvee

Deze bepaling is vervallen in verband met het schrappen van artikel 57 oud (Loslopend vee en pluimvee).

##### a. Een openbare plaats

De definitie van weg in de APV is aanzienlijk beperkt. Dat brengt met zich mee dat de werking van artikelen in deze verordening waar sprake is van de weg een (veel) beperktere werking hebben dan daarvoor. De bevoegdheid van de gemeente gaat verder dan dat. In artikelen waar het de bedoeling is om zaken te regelen op plaatsen die niet tot de weg kunnen worden gerekend, is gekozen voor de term "een openbare plaats". Daarmee is beoogd om die plaatsen aan te duiden die voor deze wijziging onder het al te brede begrip weg vielen:

1. –al dan niet met enige beperking– voor het publiek toegankelijke pleinen en open plaatsen, parken, plantsoenen, speelweiden, bossen en andere natuurterreinen, ijsvlakten en aanlegplaatsen voor vaartuigen;
2. de voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen, die uitsluitend tot voor bewoning in gebruik zijnde ruimte toegang geven en niet afsluitbaar zijn;
3. andere voor het publiek toegankelijke, al dan niet afsluitbare stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen; de afsluitbare alleen gedurende de tijd dat zij niet door of vanwege degene die daartoe naar burgerlijk recht bevoegd is, zijn afgesloten.

Voor het begrip openbare plaats in de zin van de Wet Openbare Manifestaties (WOM) zie de toelichting bij artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties.

##### b. weg

Een aantal van de in deze verordening opgenomen bepalingen hebben betrekking op (verboden) gedragingen "op of aan de weg". In artikel 1:1 is de "weg" omschreven als weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. Dat verschilt aanzienlijk van de oude omschrijving, waar praktisch iedere publiek toegankelijke ruimte onder het begrip "weg" viel. Daarop is kritiek gekomen, met name omdat het begrip "weg" op die manier wel erg ver af kwam te staan van wat het normale spraakgebruik daaronder verstaat. In de aanwijzingen voor de decentrale regelgeving is juist aangegeven dat het normale spraakgebruik zoveel mogelijk moet worden gevolgd (aanwijzing 66).



Gemeente Utrecht

Bij die artikelen waarvan het duidelijk de bedoeling is dat er zaken worden geregeld die zich niet alleen op of aan de weg afspelen, is gekozen voor de omschrijving "openbare plaats".

In de wetgeving bestaan verschillende definities van het begrip "weg":

- a. de "(Openbare) weg" in de zin van de Wegenwet: een begrip dat de wetgever heeft gecreëerd in verband met de verkeersbehoefte. Een van de grondbeginselen van de Wegenwet is dat het verkeer op wegen die openbaar zijn in de zin van deze wet, het onbetwistbaar recht van vrij gebruik heeft (behoudens bepaalde beperkingen; zie hierna);
- b. de "weg" in de zin van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), te weten de voor het openbaar verkeer openstaande weg: een begrip ontstaan als gevolg van de noodzaak om met betrekking tot de verkeersveiligheid en het in stand houden van de weg in te grijpen.

#### **Op of aan de weg**

Verschiedene 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.

#### **d. 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". De begripsbepaling uit de Havenverordening Utrecht 2006 is hierbij gevolgd. Denk in Utrecht aan coffeeshops op het water.

#### **e. bebouwde kom**

De reikwijdte van een aantal artikelen in deze verordening is (of kan) beperkt (zijn) tot de bebouwde kom. Voor het begrip "bebouwde kom" is aangesloten bij de aanwijzing van gedeputeerde staten van de bebouwde kom krachtens artikel 27, tweede lid, van de Wegenwet. Voor de duidelijkheid is de grens van de bebouwde kom op een topografische kaart (Provinciaal blad 2008, 13) weergegeven en als bijlage (1) bij de Apv gevoegd.

#### **f. rechthebbende**

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

#### **g. voertuigen**

De omschrijving van 'voertuigen' is ontleend aan artikel 1 al van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV1990).

#### **h. vaartuigen**

De begripsbepaling is ontleend aan de Havenverordening Utrecht 2006.

#### **i. woonschip**

De begripsbepaling is ontleend aan de Havenverordening Utrecht 2006.

#### **j. bouwwerk**

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1 van de Bouwverordening Utrecht.

#### **k. gebouw**

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1, eerste lid onder c, van de Woningwet.



#### **l. straathandel**

Het taalgebruik in deze bepaling is gemoderniseerd.

#### **m. verblijfsontzegging**

De 'oude' begripsbepaling is behouden en niet omgezet in het begrip: "gebiedsontzegging".

#### **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. In deze verordening is de beslistermijn vastgesteld op acht weken (eerste lid). Uiteraard kan een gemeente ook kiezen voor een andere 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 is in deze verordening à la de modelverordening 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.

De beslistermijn op een aanvraag voor een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting en voor evenementen is bepaald op twaalf weken te rekenen na de dag waarop de aanvraag ontvangen is. Het bevoegde bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

Artikel 4:14 Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit. Indien de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij daartegen in bezwaar en beroep gaan. Het niet beslissen van het bestuursorgaan binnen de in lid 1 vastgestelde termijn, houdt in dat er sprake is van een 'fictieve weigering'. Dit houdt in dat bij het verstrijken van de termijn de aanvrager bevoegd is bezwaar of beroep in te stellen.

#### **Dienstenrichtlijn**

Op vergunningprocedures voor wat betreft diensten is artikel 13 van de Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De acht weken termijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.

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

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

#### **Ontvangstbevestiging**

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

Een bevoegde instantie bevestigt eveneens de ontvangst van een melding die een dienstverrichter krachtens wettelijk voorschrift bij een bevoegde instantie dient te verrichten, indien door het doen van die melding en



Gemeente Utrecht

een bij wettelijk voorschrift bepaald tijdsverloop een voorwaarde wordt vervuld voor toegang tot of de uitoefening van een dienst.

### **Artikel 1:3 Indiening aanvraag**

In de praktijk gebeurt het nog wel eens dat burgers met de aanvraag om een vergunning tot het laatste moment wachten. Als algemene richtlijn wordt daarom een termijn van drie weken aangehouden. De bewoordingen van het onderhavige artikel ("kan") laten uitkomen, dat niet elke te laat ingediende aanvraag buiten behandeling hoeft te worden gelaten. Voor vergunningen die niet binnen drie weken kunnen worden behandeld, is in het tweede lid de mogelijkheid geschapen om de termijn van drie weken te verlengen tot maximaal twaalf weken. Deze termijn is voortgekomen uit de aanbevelingen van de commissie Schutte (d.d. 13 november 2006) ter verbetering van de vergunningverlening en de veiligheid van evenementen in de openbare ruimte.

Teneinde voor de burger meer duidelijkheid te scheppen omtrent zijn rechten en plichten zullen de vergunningen of ontheffingen waarvoor deze langere aanvraagtermijn geldt op een duidelijke wijze bekend moeten worden gemaakt. Hiermede wordt maatwerk geleverd.

Als een aanvraag echt veel te vroeg wordt gedaan en dan nog niet kan worden beoordeeld, volstaat een gemotiveerde mededeling daarvan aan de aanvrager.

### **Herhaalde aanvraag (artikel 4:6 Awb)**

Als er lange tijd is verstreken tussen beide aanvragen kan het praktischer zijn om de aanvraag opnieuw inhoudelijk te behandelen in plaats van een discussie te voeren over de vraag of het wel of niet om een herhaalde aanvraag gaat. Zie ABRvS 3 mei 2006, JB 2006/186. Daar was meer dan tien jaar verlopen tussen beide aanvragen, en de Afdeling oordeelde dat er geen sprake was van een herhaalde aanvraag, omdat één aanvraag was gebaseerd op de Wet openbaarheid van bestuur, en de andere op de Archiefwet.

### **Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen**

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

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

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften last onder 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.

### **Dienstenrichtlijn**

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminair, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van



Gemeente Utrecht

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 wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningvoorwaarden is voldaan.

Het derde lid 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 in deze APV opgenomen 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 of ontheffing verbonden voorschriften.

#### **Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing**

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

#### **Zaaksgebonden**

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.

Bij de artikelen 2:9 (Voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg), 2:11 (Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg) en artikel 2:12 (Maken, veranderen van een uitweg) is de zaaksgebondenheid van deze vergunningen juncto het bepaalde in artikel 1:5 expliciet opgenomen.

#### **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 APV is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald. Ingevolge artikel 1:11, aanhef en onder e APV kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt. De Afdeling is van oordeel dat art. 1:11 aanhef en onder e. 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. (vaste lijn ABRS)

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



Gemeente Utrecht

De in het eerste lid genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter ("kan"). Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften leiden tot intrekking van de vergunning. Met name het rechtzekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

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

### Jurisprudentie

Gelet op art. 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. ABRS 11-06-2003, 200205273/1, JG 03.0125, met noot M. Geertsema.

### Artikel 1:7 Termijnen

Het streven naar lastenvermindering voor burger en overheid en toetsing aan de Europese Dienstenrichtlijn hebben ertoe geleid in artikel 1:7 te bepalen dat de vergunning of ontheffing in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Artikel 11 van de Dienstenrichtlijn stelt dat vergunningen geen beperkte geldingsduur mogen hebben, tenzij:

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

Over punt b. dat onder meer op wachtlijsten ziet, schrijft de Dienstenrichtlijn:

*"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 grote 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."*

(PB L 376/36, nr. 62)

Als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Sommige vergunningen lenen zich uit de aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling.

Het merendeel van de Utrechtse Apv- en ontheffingen zijn vergunningen voor bepaalde tijd:

- straatartiest (2:8);
- voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg (2:9);
- aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg (2:11);
- evenementenvergunningen (5:20 e.v.);
- voetbal (2:17);
- seksinrichtingen (3:2);
- straatprostitutie (3:3);
- overige geluidhinder (4:1);

- velvergunning (4:7);
- ontheffing aantasting groenvoorzieningen door voertuigen (5:10);
- inzameling van geld of goederen/collecte (5:11);
- straathandel (5:13);
- standplaats voor een ander doel dan straathandel (5:14);
- ontheffing beperking verkeer in natuurgebieden (5:16);
- ontheffing verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken (5:17).

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

In artikel 1:7, tweede lid is de terugrekeningsregeling (à la artikel 8 APV oud) opgenomen waarbij de Algemene termijnenwet (Atw) van overeenkomstige toepassing is verklaard. Voor zover de APV termijnen bevat die in uren worden uitgedrukt of door terugrekening worden bepaald, is de Atw niet van toepassing. Artikel 1:7, tweede lid bevat daartoe een terugrekeningsregeling 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 altijd over enige uren voor beoordeling en besluitvorming te beschikken.

### **Artikel 1:8 Weigeringsgronden**

Vergunningstelsels zijn in de Apv als volgt geformuleerd: een verbodsbepaling om een bepaalde activiteit te verrichten behoudens vergunning. Vergunningstelsels kenden tot op heden vaak een artikellid of –leden met weigeringsgronden. Deze werden op verschillende manier omschreven wat suggereerde dat in verschillende bepalingen materieel andere weigeringsgronden golden. Dit was meestal niet het geval. Ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de Apv is ervoor gekozen om in Hoofdstuk I algemene weigeringsgronden te benoemen. In de afzonderlijke vergunningstelsels (artikel 2:43: consumentenvuurwerk, artikel 5:27, tweede lid: binnenevenementen, artikel 5:37, tweede lid: buitenevenementen) zijn de betreffende artikel(led)en vervallen. Alleen als er voor een vergunning andere of aanvullende weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd. Bijvoorbeeld de weigeringsgronden voetbalwedstrijden: artikel 2:19.

### **Europese Dienstenrichtlijn**

#### **Vergunningen**

Tegelijkertijd met de deregulering van de vergunningstelsels van de model-APV zijn deze gescreend aan de Europese Dienstenrichtlijn. Het gaat daarbij om de volgende stelsels: gebiedsaanwijzing in geval van straatartiesten, de evenementenvergunning, horeca-exploitatievergunning, vergunning voor een seksinrichtingen, standplaatsvergunning en de vergunning voor een snuffelmarkt (vervallen). Gokactiviteiten zijn van de werking van de Europese Richtlijn uitgezonderd, zodat de speelautomatenvergunning niet onder het regime valt.

#### **Meldingen**

Het begrip vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn is breder dan wij dit kennen.



Gemeente Utrecht

Daaronder vallen ook meldingsplichten. Onder vergunning verstaat de Dienstenrichtlijn 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 (artikel 4 lid 6). Hieruit volgt dat een melding wordt aangemerkt als een vergunning. Andere voorbeelden van een 'vergunning' zijn: verklaringen van geen bezwaar; verplichting zich in te schrijven in een register etc. Een voorbeeld van een meldingsplicht binnen deze verordening is een eendaags klein evenement.

### **Vestiging of tijdelijke overschrijding**

Bij het screenen van de APV aan de Dienstenrichtlijn 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.

Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn (vrij verkeer van vestiging) ziet op de zogenaamde 'vestiger'. Er is overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ sprake van vestiging, als er een daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging wordt verricht. Aan die eis kan ook zijn voldaan als een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht of als er een gebouw wordt gehuurd van waaruit de ondernemer zijn activiteiten onderneemt (overweging 37 bij de richtlijn).

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

Artikel 9 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 zoals bedoeld in artikel 9 is door het Hof van Justitie ontwikkeld en kan zich nog verder ontwikkelen. Het betreft hier de zogenaamde 'rule of reason'. Dit begrip omvat de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het Verdrag, en andere dwingende redenen waaronder milieu (overweging 40 bij de richtlijn);
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt (evenredigheid).

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 gerechtvaardigde redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de 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 (evenredigheid).

Tenslotte zijn er de Nederlandse dienstverleners. In theorie staat de richtlijn 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.

Op dezelfde gronden is het evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (tijdelijke grensoverschrijders, vestigers en dus ook Nederlandse dienstverleners). Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten



Gemeente Utrecht

opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen.

Niet alleen de eis van het hebben van een vergunning geldt voor hen gelijkelijk, 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.

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 model-APV geen onderscheid gemaakt tussen verkoop en dienstverlening voor wat betreft de weigeringsgronden.

Enkele voorheen 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 overlastverordening. Het begrip 'overlast' komt in het EG-recht bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over overlast. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving/het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder, overlast veroorzaakt door stof, afval e.d. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid. Uiteraard speelt het begrip 'overlast' in het kader van de openbare orde en veiligheid in de APV een belangrijke rol.

#### **Verkeersveiligheid**

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

#### **Veiligheid van personen en gezondheid**

Deze gronden 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. Te denken valt aan de bescherming van de menselijke waardigheid of in het geval van dierenmishandeling (bijvoorbeeld gansslaan, palingtrekken of zwijntjetik) betreft onder het belang van dierenwelzijn. Ook andere dwingende redenen dan de openbare orde kunnen een 'zedelijkheidsaspect' hebben. 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 Utrecht

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

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

#### **Détournement de pouvoir**

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

#### **Motivering**

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

## **Hoofdstuk 2   Openbare orde**

### **Afdeling 2.1    Bestrijding van ongeregelheden**

#### **Algemene toelichting**

Vooralsnog zijn de oude bepalingen 9 (artikel 2:1), 10 (artikel 2:2), 10a (artikel 2:3) en 10b (artikel 2:4) qua tekst nagenoeg gelijk gebleven in deze Afdeling. De bepalingen zijn, zoals hierboven aangegeven, wel omgenummerd à la de Awb-nummering.

Wijzigingen:

- het begrip 'weg' in de artikelen 9 (oud,) en 10, derde lid (oud) is gewijzigd in het begrip: 'openbare plaats';
- in artikel 2:2, vierde lid (artikel 10, vierde lid oud) is het begrip 'weg' behouden;
- verder is artikel 2:29 (hinderlijk gedrag in of bij gebouwen) toegevoegd aan artikel 2:3, derde lid onder a. Hierdoor wordt de mogelijkheid om meer verblijfsontzeggingen toe te passen (behoefte politie) verruimd;
- tenslotte is het vijfde lid (artikel 10a oud) geschrapt. Artikel 10a, zesde lid (artikel 2:3, vijfde lid nieuw) biedt hiervoor voldoende dekking.

In deze afdeling 2.1 zijn bepalingen opgenomen die bedoeld zijn om zowel het gebruik als de bruikbaarheid van de weg in goede banen te kunnen leiden en de openbare orde op andere openbare plaatsen te waarborgen. De diverse functies van de openbare ruimte, onder andere voor demonstraties, optochten en feesten, vraagt om een scheiding dan wel regulering van het gebruik.

#### **Artikel 2:1   Bevel politie weg te vervolgen of zich te verwijderen**





Gemeente Utrecht

Verstoringen van de openbare orde kunnen zich in velerlei vormen voordoen. De onderhavige artikelen, in het bijzonder artikel 2:1 en 2:2 eerste lid, zijn daarom in algemene termen gesteld, teneinde de toepasbaarheid niet nodeloos te beperken.

Bij de bestrijding van (dreigende) ongeregeldeheden en wanordelijkheden is het van groot belang dat personen of groepen kunnen worden verspreid, zowel ter voorkoming van escalatie van de gebeurtenissen als ter bescherming van omstanders en voorbijgangers. Het ontbreken van een bevoegdheid als omschreven in artikel 2:1 maakt een tot wanordelijkheden aanleiding gevende gebeurtenis snel onbeheersbaar voor de politie.

Artikel 2:2 eerste lid, stelt het verstoren van de openbare orde op zichzelf strafbaar. Deze bepaling maakt het voor de politie mogelijk ordeverstoorders aan te houden zonder dat direct duidelijk behoeft te zijn of zij tevens een strafbaar feit op grond van het Wetboek van strafrecht hebben gepleegd. Vaak zal dit overigens wel het geval zijn.

Het gaat hier eigenlijk om reeds bestaande bevoegdheden van de politie die zijn gestoeld op de artikelen 2 en 12 van de Politiewet, maar waarvoor de basis voor het onderhavige bevel is neergelegd in andere regelgeving, zoals dit artikel van de Apv. Artikel 2 Politiewet geeft de algemene politietoekening weer, waaronder handhaving van de rechtsorde, en op grond van artikel 12 Politiewet wordt duidelijk dat hieronder handhaving van de openbare orde begrepen is. Deze bevoegdheid wordt herhaald als van een gemeentelijke strafbepaling zoals artikel 2:1 Apv een aanwijzing, last, bevel of oordeel van een politieambtenaar een element vormt. Het artikel is tevens een aanvulling op de artikelen 184 en 186 van het Wetboek van strafrecht. Deze artikelen stellen het niet voldoen aan een door of vanwege bevoegd gezag gegeven bevel strafbaar, waarbij artikel 186 Wetboek van strafrecht specifiek ziet op volksoplopen. In gebieden die aangewezen zijn in het kader van artikel 2:3 Apv, kan naast optreden op grond van artikel 2:1 Apv ook een verblijfsontzegging aan de overtreder worden opgelegd.

#### **Artikel 2:2 Verstoring van de openbare orde e.d.**

Het eerste lid van deze bepaling stelt het verstoren van de openbare orde op zichzelf strafbaar en biedt de politie de mogelijkheid ordeverstoorders aan te houden zonder dat direct duidelijk hoeft te zijn of zij tevens een strafbaar feit op grond van het Wetboek van strafrecht hebben gepleegd, alhoewel dit laatste wel vaak het geval zal zijn. De artikelen 424, 426bis en 431 stellen overtredingen betreffende de algemene veiligheid van personen en goederen strafbaar (straatschenderij, belemmering in vrijheid van beweging of hinderlijk opdringen of volgen, nachtrustverstoring rumoer en burengerucht). Optreden op grond van artikel 2:2 Apv kan gecombineerd worden met een verblijfsontzegging indien het gaat om een gebied dat is aangewezen op grond van artikel 2:3 Apv.

Er bestaan overigens duidelijke verschillen tussen artikel 2:2, eerste lid Apv en artikel 2:27, eerste lid onder b. Apv. Bij artikel 2:2, eerste lid Apv moet het gaan om actief handelen van betrokkene zoals schreeuwen, het veroorzaken van overlast of het gebruiken van drugs, dit in tegenstelling tot artikel 2:27, eerste lid onder b. Apv dat ziet op passief maar tevens hinderlijk gedrag, bijvoorbeeld het in een groepje bij elkaar zitten. Tegen het gebruiken van drugs op of aan de openbare weg kan niet opgetreden worden op grond van artikel 2:27 Apv, maar moet artikel 2:2 Apv ingezet worden.

De overige artikelen bevatten verbodsbepalingen die samenhangen met het voorkomen van en tegengaan van (uitbreiding van) wanordelijkheden.

Het begrip "samensholing" is ontleend aan artikel 186 WvSr:

*"Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdt na het derde door of vanwege het bevoegd gezag gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samensholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie."*

Zie hierover de hieronder genoemde jurisprudentie.

Voor het gebied Kanaleneiland-Noord bestaat een gericht samenscholingsverbod (i.w. 5 oktober 2007, aanvullend- en handhavingsbeleid)

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.

Aan de politieambtenaar mag slechts een begrensde "bevoegdheid" (tot het geven van aanwijzingen e.d.) worden gegeven, namelijk om in die gevallen dat iets voor regeling in bijzonderheden niet vatbaar is, naar gelang van de omstandigheden ter plaatse te beoordelen of de in de desbetreffende APV bepaling verboden toestand feitelijk aanwezig is. De aanwijzing, last e.d. vormt een voorwaarde voor de toepasselijkheid van de strafbepaling; zij is bestanddeel van het strafbare feit.

De rechter blijft volkomen vrij in de beoordeling van de feiten. Als de rechter meent dat de politieambtenaar in zijn waardering van de gedraging heeft misgetast, laat hij de strafbepaling buiten toepassing. Het gaat hier om bestaande politiebevoegdheden. Deze bevoegdheid berust op de artikelen 2 en 12 Politiewet. Artikel 2 draagt aan de politie de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde op, waaronder blijkens artikel 12 de handhaving van de openbare orde. Deze bevoegdheid wordt in feite herhaald als van een gemeentelijke strafbepaling een aanwijzing, last, bevel of oordeel van een politieambtenaar een element vormt. De aanvullende bevoegdheid van de gemeentelijke wetgever op de artikelen 184 en 186 Wetboek van Strafrecht (WvSr) is meermalen door de Hoge Raad erkend. De sanctionering van het niet opvolgen van een krachtens een APV bepaling gegeven politiebevel gebeurt op grond van de artikelen 184 of 186 WvSr of op grond van artikel 154 Gemeentewet. Het opzettelijk niet voldoen aan een dergelijk bevel levert het strafbare feit van artikel 184 WvSr op en bij samenscholingen van artikel 186 WvSr.

#### **Jurisprudentie**

Relatie tussen APV bepaling en artikel 184 en 186 WvSr. 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).

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 WvSr 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.

Hof Arnhem d.d. 1-10-2008/ BF3946 (Samenscholingsverbod Kanaleneiland Utrecht)

Conversie verkeerd rechtsmiddel OM. Uitleg begrip samenscholing: context van een wijk met openbare-ordeproblemen mede bepalend. Geen strijd met het legaliteitsbeginsel of het bepaaldheidsgebod. Beperking van de bewegingsvrijheid niet ongeoorloofd. Plaatsing op lijst aangewezen jongeren niet onjuist.

Rechtbank Utrecht d.d. 4-09-2009 (overtreding verblijfsontzegging gebied rond de Gagelhof);

Rechtbank Utrecht d.d. 02-09-2009 (overtreding samenscholingsverbod gebied Zuilen-Oost)



Gemeente Utrecht

### Artikel 2:3 Verblijfsontzegging

Artikel 2:3 creëert een bevoegdheid voor de burgemeester om gebieden aan te wijzen waar verblijfsontzeggingen kunnen worden opgelegd aan personen die de openbare orde verstoren. Een verblijfsontzegging is een verbod om zich gedurende een bepaalde periode in een aangewezen gebied te bevinden (artikel 1:1, onder m. Apv).

Voorwaarde voor de aanwijzing van een gebied is de mate van ordeverstoringen die in dat gebied plaatsvinden. Alleen bij ernstige ordeproblemen kan van het artikel gebruik worden gemaakt. Deze verstoringen kunnen zowel van structurele als van incidentele aard zijn. Bij incidentele ordeverstoringen zal de gebiedsaanwijzing veelal van tijdelijke aard zijn.

Een verblijfsontzegging is een bestuurlijke maatregel en geen (strafrechtelijke) sanctie. De algemene motivering voor de hantering van dit instrument is, dat in gebieden waarin de handhaving van de openbare orde onder druk staat het gerechtvaardigd is personen die daarop een inbreuk plegen tijdelijk uit het gebied te verwijderen. De maatregel is dus een instrument ter handhaving van de openbare orde.

Alleen aan personen die zich in het aangewezen gebied schuldig maken aan bepaalde ordeverstoringen die in het derde lid, onder a. tot en met e. zijn opgesomd kan een verblijfsontzegging opgelegd worden.

Deze opsomming is limitatief. De onder a. genoemde artikelen uit de Apv betreffen:

- 2:1 Bevel van de politie zijn weg te vervolgen of zich te verwijderen.
- 2:2 Verstoring van de openbare orde e.d.
- 2:22a Spelen om geld op de weg.
- 2:27 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen.
- 2:28 Hinderlijk drankgebruik.
- 2:29 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen.
- 2:45 Handel in verdovende middelen of
- 3:3 Straatprostitutie (eerste, tweede en negende lid)

In de verblijfsontzegging dient een termijn te worden opgenomen. Het zou de bewegingsvrijheid van burgers te zeer beperken, indien een verblijfsontzegging voor onbepaalde tijd wordt opgelegd.

De ernst van de inbreuk op de openbare orde zal van invloed zijn op de lengte van de termijn.

In het derde lid wordt de verwijzing naar andere artikelen in de APV op grond waarvan een verblijfsontzegging kan worden opgelegd gecompleteerd.

Het vijfde lid verleent de burgemeester de bevoegdheid de verblijfsontzegging naar tijd en plaats te beperken, indien de belanghebbende een aantoonbaar belang heeft om zich binnen het aangewezen gebied te begeven. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan het reizen per openbaar vervoer door het gebied, indien er voor de betrokkene geen andere reële mogelijkheid bestaat om zijn werk te bereiken, noodzakelijk ziekenhuis bezoek af te leggen e.d.

Het zesde lid verbiedt overtreding van de verblijfsontzegging. Op overtreding staat een strafrechtelijke sanctie. Dit kan artikel 184 Wetboek van Strafrecht zijn. Indien niet aan de delictomschrijving van dit artikel wordt voldaan is strafbaarstelling op grond van de APV mogelijk.

Het derde lid van artikel 2:3 Apv bepaalt op welke gronden een verblijfsontzegging kan worden opgelegd. Nadat een gebied is aangewezen, kan een ondertekeningsmandaat met daaraan verbonden instructies worden verleend. In die instructies kan worden bepaald dat op grond van (een aantal van) de in het derde lid genoemde gronden een verblijfsontzegging wordt opgelegd conform een standaardmodel verblijfsontzegging. Verblijfsontzeggingen op deze gronden kunnen in beginsel door een mandans ondertekend worden, mits hierbij geheel volgens de instructies van de burgemeester gewerkt wordt. (Het gaat hier om een zgn. gebonden bevoegdheid). Uiteraard moet in de instructies aangegeven zijn voor welke termijn de verblijfsontzegging wordt opgelegd. Voor verblijfsontzeggingen geldt immers dat er uitsluitend sprake kan zijn van een ondertekeningsmandaat en niet van een beslissingsmandaat. Indien een



Gemeente Utrecht

verblijfsontzegging wordt opgelegd op basis van de overige gronden zal de burgemeester zelf het besluit moeten nemen.

#### **Artikel 2:4 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-nr. AU5839. De direct betrokkene (regelmatige bezoeker 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-nr. AP5618, onterecht geconcludeerd dat er geen rechtstreeks belang is bij het aanwijzingsbesluit (het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied). De aanwijzing van de burgemeester markeert de ruimte waarbinnen van de bevoegdheden gebruik mag worden gemaakt. Dat tot daadwerkelijk uitoefening van de bevoegdheden pas kan worden overgegaan nadat de officier van justitie daartoe een bevel heeft gegeven, doet er niet aan af dat de betrokkene door het aanwijzingsbesluit rechtstreeks in zijn belang is getroffen.

Hof Amsterdam 23-09-2005, AB 2006, 30 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder. De in artikel 151b, eerste lid Gemeentewet neergelegde bevoegdheid kan slechts binnen strikte grenzen op grond van een deugdelijke motivering worden uitgeoefend. De besluiten van de burgemeester van Amsterdam voldoen daaraan niet. Er was sprake van een zowel naar de tijd als naar het gebied genomen zeer ruime aanwijzing. Mede gezien de daartoe in ernstige mate tekortschietende motivering, voldoen de besluiten geenszins aan de in het derde lid van artikel 151b gestelde eisen, onderscheidenlijk is daarop het bepaalde in het zesde lid ten onrechte niet toegepast. De consequentie hiervan is dat het aanwijzingsbesluit onbevoegd is genomen en rechtskracht mist. Het gevolg hiervan is dat aan het bevel van de officier van justitie evenmin rechtskracht toekomt en de verdachte moet worden vrijgesproken.

#### **Artikel 2:5 Cameratoezicht op openbare plaatsen Algemeen**



Gemeente Utrecht

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 burgemeester is volgens artikel 172 Gemeentewet primair belast met de handhaving van de openbare orde. De voornaamste grondslag hiervoor is dat het in het belang is van de openbare orde om bij calamiteiten snel en daadkrachtig te kunnen optreden. Omdat de toepassing van cameratoezicht diep kan ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer, heeft de wetgever besloten om de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen te omkleden. Hiertoe is artikel 151c Gemeentewet dan ook in het leven geroepen. De gemeenteraad kan op grond van artikel 151c Gemeentewet de burgemeester bij verordening deze bevoegdheid verlenen, waarbij de gemeenteraad de bevoegdheid van de burgemeester in meer of mindere mate kan inperken door te bepalen tot welke openbare plaatsen en over welke periode de bevoegdheid tot cameratoezicht zich uitstrekt.

Gelet op de taak van de burgemeester op het gebied van de openbare orde ligt het voor de hand om de burgemeester een grote mate van beleidsvrijheid te geven. Bovendien voorkomt dit een doorgaans tijdrovende procedure tot wijziging van de APV bij een gebleken noodzaak om cameratoezicht toe te passen in nieuwe gebieden. De vorm van cameratoezicht waar artikel 151c Gemeentewet op doelt is tot op heden in Utrecht altijd terughoudend toegepast. Landelijke wetgeving brengt hierin geen verandering.

De burgemeester moet –indien hem de bevoegdheid wordt toegekend– bij uitvoeringsbesluit in ieder geval de duur van de plaatsing bepalen en de openbare plaatsen aanwijzen.

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 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 cameratoezicht**

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

### **Openbare plaats**

De invulling van het begrip openbare plaats uit artikel 151c Gemeentewet is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties (WOM). Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats, zeer in het algemeen, de plaatsen 'waar men komt en gaat'. In eerste instantie gaat het hierbij om 'de straat' of 'de weg' in de ruime zin des woords, ofwel de wegen die voor eenieder vrij toegankelijk zijn. Maar het begrip omvat nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom als het 'verlengde' van de weg kunnen worden aangemerkt. In de wetsgeschiedenis staan als voorbeelden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden. Artikel 1 WOM bevat twee criteria om vast te stellen of er sprake is van een openbare plaats:



Gemeente Utrecht

1. Vereist is dat de plaats 'openstaat voor het publiek'. Dat wil volgens de Memorie van Toelichting (TK 1985–1986, 19427, nr. 3, p. 16) zeggen dat een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn(...). Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts dat geen beletsel in de vorm van een meldingsplicht, de eis van voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen, ziekenhuizen en kerken niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt.
2. Het openstaan van de plaats dient te zijn gebaseerd op bestemming of op vast gebruik. Deze bestemming kan blijken uit een besluit van de gerechtigde of uit de bedoeling die spreekt uit de inrichting van de plaats. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft, aldus de Memorie van Toelichting (TK 1985–1986, 19427, nr. 3, p. 16). Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats nog niet tot een openbare plaats in de zin van de WOM. In de WOM (artikel 1, tweede lid) zijn kerken en andere gebouwen, die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens artikel 151c Gemeentewet niet is toegestaan toezichtcamera's te richten op de ingang van dergelijke gebouwen. Indien echter beelden worden gemaakt van een openbare plaats (een straat of plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen, is het wel toegestaan dat het exterieur van die kerk in beeld komt.

#### **Particulier eigendom**

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

Gemeenten kunnen bij openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, voor de handhaving van de openbare orde gebruik maken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Deze samenwerking moet dan wel voldoen aan de voorwaarden uit artikel 151c Gemeentewet. De NS heeft overigens een eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid en orde in het kader van het op de Spoorwegwet gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer (ARV). De toezichtcamera's die NS in de stationshallen en op de perrons heeft geplaatst in Utrecht vallen onder deze verantwoordelijkheid.

#### **Vaste camera's**

Artikel 151c Gemeentewet heeft betrekking op het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Met het begrip vast wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan gevels of dakranden van gebouwen of op daarvoor geplaatste palen. Ook het tweetal verplaatsbare camerasystemen dat in Utrecht wordt ingezet valt hiermee onder het begrip 'vaste camera's'. Met het begrip vast wordt niet bedoeld dat camera's een vast ingekaderd beeld weergeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn, dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grootte van de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld (pendelen/in- en uitzoomen). Evenmin is er een beperking voor interactieve toepassingen, zoals het gebruik van noodknoppen en de mogelijkheid om vanuit de centrale burgers op hun gedrag toe te spreken. De wetgever heeft dit onderwerp uitputtend bij formele wet geregeld: uitsluitend op de wijze omschreven in artikel 151c Gemeentewet kan besloten worden tot langdurige plaatsing van vaste camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.



Gemeente Utrecht

Ander gebruik van camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en veiligheid dan het hiervoor bedoelde vaste en langdurige gebruik, wordt door de regeling onverlet gelaten. Hierbij moet met name gedacht worden aan kortstondig en/of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In die gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993.

### **Proportionaliteit en subsidiariteit**

Het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen moet noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het cameratoezicht moet evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en er moet worden bezien of dit doel, i.c. de handhaving van de openbare orde, niet op een minder ingrijpende wijze kan worden geëffectueerd (subsidiariteit). De noodzakelijkheid van cameratoezicht voorafgaand aan de plaatsing van camera's zal steeds onder de loep moeten worden genomen op basis van een politieanalyse van de veiligheidssituatie in het betreffende gebied waarbij beoordeeld moet worden of cameratoezicht niet een te zwaar middel is en waarbij cameratoezicht een onderdeel vormt van een pakket aan maatregelen en waarbij afspraken zijn gemaakt over o.a. de doelstellingen, andere maatregelen, de duur van het project, live uitkijkt uren, opvolging en eventuele evaluatie.

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit verlangen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstelling(en), die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of er nog langer een noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Daarom geldt op grond van artikel 151c Gemeentewet dat de plaatsing van de camera's geschiedt voor een bepaalde duur. Na het verstrijken van deze termijn kan het cameratoezicht, bij gebleken noodzaak, worden verlengd. Het ligt daarom voor de hand om voorafgaand aan een eventuele verlenging van de duur een evaluatie te laten plaatsvinden.

Voor de verplaatsbare camerasystemen geldt dat deze in beginsel voor de duur van maximaal zes maanden kunnen worden ingezet. Van een verplaatsbaar systeem is het dan ook niet de bedoeling dat dit langer dan 6 maanden achtereen op dezelfde plaats wordt ingezet. Alleen in uitzonderlijke situaties zou hiervan afgeweken kunnen worden, bijvoorbeeld ter overbrugging naar een vast systeem. De camera's in de binnenstad, stationsgebied en Kanaleiland (omgeving Hammerskjöldhof) zijn bedoeld om zeer langdurig dienst te doen. Hier heeft immers aanpassing van de infrastructuur plaatsgevonden door het leggen van ondergrondse glasvezelbekabeling.

Het ligt dan ook voor de hand om hiervoor een tijdsduur van twee jaar te nemen. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de in de Handreiking cameratoezicht van het CCV (Centrum criminaliteitspreventie en Veiligheid) genoemde voorbeeldtermijn van twee jaar.

Bij deze vorm van cameratoezicht ligt het voor de hand om één maand voorafgaand aan het aflopen van de termijn van twee jaar te evalueren, terwijl dit moment voor het verplaatsbare systeem afhankelijk is van een eventuele verlenging.

### **Kenbaarheid**

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



Gemeente Utrecht

In artikel 441b van het Wetboek van strafrecht is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld (zie ook de toelichting bij artikel 47 Gemeentewet). In de gebieden waar in Utrecht sprake is van cameratoezicht in het belang van de handhaving van de openbare orde worden burgers door middel van duidelijke bebording op het feit gewezen dat men zich in een gebied met cameratoezicht bevindt of dit betreedt. Daarnaast wordt hieraan ook aandacht besteed door berichtgeving in de media en/of informatieavonden.

#### **Beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer**

Toepassing van cameratoezicht kan een beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 Grondwet, artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 17 Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten inhouden. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Cameratoezicht op openbare plaatsen is hier uitgebreid aandacht aan besteed (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29440, nr. 3, blz. 13, 14). Daarom is voor het cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde een formeel wettelijke grondslag neergelegd in artikel 151c Gemeentewet, waarbij de in dit artikel opgenomen criteria voldoende waarborgen moet bieden. Bij de daadwerkelijke uitvoering dient cameratoezicht noodzakelijk te zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dat betekent dat voldaan moet zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo dient voorafgaand aan een besluit tot cameratoezicht aan de hand van een politieanalyse van de veiligheid in een bepaald gebied te worden beoordeeld of cameratoezicht een proportioneel instrument is in relatie tot het beoogde doel en of dat doel niet op een andere minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd. Cameratoezicht dient onderdeel uit te maken van een pakket aan maatregelen. Alleen voor de bestrijding van kleine overtredingen is het een te zwaar instrument. Voorafgaand aan een verlenging van de duur van cameratoezicht in een bepaald gebied dient een evaluatie plaats te vinden.

#### **Privacyregime**

De registratie van de beelden die met cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde worden gemaakt vallen onder de Wet politieregisters. De korpsbeheerder heeft hiertoe het Privacyreglement Cameratoezicht gemeente Utrecht vastgesteld dat is aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens.

#### **Bewaartermijn gemaakte beelden**

Op grond van het zesde lid van artikel 151c Gemeentewet mogen de gemaakte beelden voor een maximale termijn van vier weken worden bewaard. De oorspronkelijk voorgestelde termijn van zeven dagen is bij nota van wijziging (TK, vergaderjaar 2004–2005, 29440, nr. 16 d.d. 4 april 2005) opgerekt naar vier weken. Dit om ook het preventieve karakter van cameratoezicht (het voorkomen van ordeverstoringen) te versterken, met als gunstig neveneffect dat de beelden gedurende een langere periode onder de in de wet vastgestelde voorwaarden kunnen worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. De wetenschap dat dit mogelijk is, kan personen ervan weerhouden door middel van het plegen van strafbare feiten of anderszins de orde te verstoren op de plaatsen waar cameratoezicht wordt toegepast.

#### **Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen**

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

- de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid van artikel 151c Gemeentewet, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht;
- de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.





Gemeente Utrecht

In het Ontwerpbesluit cameratoezicht op openbare plaatsen wordt een certificatieregeling in het leven geroepen. Het toetsingskader zijn de beoordelingsrichtlijnen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Er bestaat een richtlijn voor het ontwerp van het camerasysteem en een richtlijn voor de toezichtcentrale. Door certificering wordt de kwaliteit, en daarmee de betrouwbaarheid van het cameratoezicht gewaarborgd. Het Ontwerpbesluit cameratoezicht op openbare plaatsen is overigens nog niet vastgesteld. In Utrecht voldoet het cameratoezicht aan de beoordelingsrichtlijnen van het CCV. Er bestaat een handreiking cameratoezicht van het CCV met daarin informatie over de invoering van cameratoezicht in de zin van artikel 151c Gemeentewet. Deze handreiking bevat naast een uiteenzetting van het wettelijk kader ook meer praktische informatie om op een zorgvuldige, weloverwogen wijze (al dan niet) over te gaan tot cameratoezicht.

#### **Andere voor een ieder toegankelijke plaatsen**

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c, eerste lid Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wet openbare manifestaties (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. In het tweede lid wordt dan ook bepaald om dezelfde bevoegdheid als in het eerste lid aan de burgemeester te verlenen met dien verstande dat het moet gaan om andere voor eenieder toegankelijke plaatsen, zoals openbare parkeerplaatsen of parkeerterreinen. Hiermee wordt ook een deel van het cameratoezicht zoals dat om de Hammerskjöldhof is gerealiseerd, nl. het toezicht op het gratis, zonder beperking voor het publiek toegankelijke parkeerterrein, onder het overgangsrecht van artikel 151c Gemeentewet gebracht.

### Afdeling 2.2 Openbare manifestaties

#### **Algemeen**

#### **Afwijking termijn (artikel 12 oud, vervallen)**

Opgenomen in artikel 2:6, vijfde lid 5.

#### **Te verstrekken gegevens (artikel 13 oud, vervallen)**

Opgenomen in artikel 2:6, tweede en derde lid.

#### **Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen**

De drie bepalingen met betrekking tot openbare manifestaties (artikelen 11, 12 en 13 oud) zijn thans samengevoegd tot één artikel 2:6 in deze Apv.

Dit artikel is een uitwerking van enkele artikelen uit de Wet openbare manifestaties (WOM).

In artikel 1 van de Wet openbare manifestaties wordt in het eerste lid "openbare plaats" gedefinieerd als: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. In het tweede lid is bepaald dat daaronder niet is begrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (een kerk, moskee, synagoge of een ander gebouw dat met name wordt gebruikt voor godsdienstige of levensbeschouwelijke doelen).

Zie verder hieronder het kopje 'Openbare en andere dan openbare plaatsen' bij artikel 2:6.

Uit de artikelen 3 en 4 WOM volgt dat de gemeenteraad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een kennisgeving is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen. Artikel 5 WOM kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te



Gemeente Utrecht

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.

#### **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 Grondwet vallen. Het gaat daarbij om betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging voor 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).

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**

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

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

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. "De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft", aldus de 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**



Gemeente Utrecht

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 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).

Een betoging kan een optocht zijn (HR 30-05-1967, NJ 1968, 5), als die opiniërende elementen bevat en kan wel onder de bescherming van artikel 7, derde lid, Grondwet vallen. 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).

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).

#### **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.

#### **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



Gemeente Utrecht

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 gedooft”*, HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 (Tilburgse APV).

Bij betogingen waarbij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat of de verstoring daadwerkelijk plaatsvindt, kan de burgemeester 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.

Het grondrecht van demonstratie moet niet lichtvaardig worden beperkt, en niets is logischer dan om ook bij het beëindigen van een demonstratie af te wegen of het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of de voorkoming van wanordelijkheden dat noodzakelijk maken.

#### **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).



Gemeente Utrecht

Onwettig gedrag van derden tegenover de deelnemers, zware belasting van het politiekorps en ernstige hindering van het verkeer zijn onvoldoende zwaarwegende omstandigheden om het betogingrecht 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.)

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 ongeregelheden 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: Voorzienenrechter Rb. Rotterdam 24-01-2002, JG 02.0040, en: 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 ballonnen 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.

### Afdeling 2.3      Verspreiden van gedrukte stukken

#### **Artikel 2:7    Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen en monsters**

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

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

Het uitdelen/verspreiden van monsters, ook samples genaamd, kan een verrommeling geven van de openbare ruimte.

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

Artikel 7 Grondwet luidt als volgt:

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.



Gemeente Utrecht

2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio of televisie uitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorafgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlot nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen, toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar, regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame. De drukpersvrijheid is in het eerste lid van artikel 7 van de Grondwet als een zelfstandige bepaling opgenomen en vormt een lex specialis ten opzichte van het derde lid. De tekst van het eerste lid is letterlijk gelijk aan die van artikel 7 van de oude Grondwet, waarmee beoogd is de bestaande jurisprudentie op dat punt intact te laten. De constante jurisprudentie op artikel 7 van de oude Grondwet kan als volgt worden samengevat.

#### **Daklozenkrant**

De verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verbonden worden aan een vergunning. Wel kan de gemeente gebruik maken van artikel 2:6

Als verkoop plaats vindt op het grondgebied van bijvoorbeeld een supermarkt, dan kan de eigenaar de verkoper verzoeken weg te gaan.

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

#### **Wabo**

Het verspreiden van gedrukte stukken valt niet onder de Wabo, ook niet als daar een element van handelsreclame in zit.

#### **Jurisprudentie**

- I. Het in artikel 7, eerste lid van de Grondwet beschermde recht om zonder voorafgaand verlot gedachten en gevoelens door de drukpers te openbaren impliceert het recht om de inhoud van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen, waarin gedachten en gevoelens zijn geopenbaard, zonder voorafgaand verlot door verspreiding of door enig ander middel in het openbaar aan het publiek bekend te maken. 07 11 1892, W. 6259 (ventverbod 's Gravenhage); HR 28 11 1950, NJ 1951, 137 en 138 m.nt. W.P.J. Pompe, OB 1951, IX.1, nr. 8326, NG 1951, p. 123, AB 1951, 437 en 443 (APV Tilburg en APV Sittard) en Gst. 22 1 1981, NG 1981, Gst. 1982, 6692,2 m.nt. J.M. Kan, OB 1981, III.2.2.7, nr. 42609 (reclameverordening 's Gravenhage).
- II. Elk middel tot bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, valt onder de bescherming van artikel 7. Dit betekent dat de bekendmaking van gedachten en gevoelens met behulp van middelen, die in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervullen als geschriften in eigenlijke zin, is begrepen in de in artikel 7 erkende vrijheid van drukpers. Als "zelfstandige middelen van bekendmaking" zijn in de jurisprudentie **onder meer aangemerkt**:
  - het op de weg uitgeven van strooibiljetten, HR 27 02 1951, NJ 1951, 472 m.nt. B.V.A. Röling, AB 1951, p. 716, OB 1951, IX.1, nr. 8498, NG 1951, p. 196, Gst. 1951, 5118 (APV Eindhoven);



Gemeente Utrecht

- het gebruik maken van reclameborden of opschriften aan onroerend goed, HR 24 01 1967, NJ 1967, 270 m.nt. W.F. Prins; AB 1968, p. 72 m.nt. R. Streng, OB 1967, IX.1, nr. 26092, NG 1967, p. 187 (Nederland ontwapent); ARRS 23 10 1978, AB 1979, 499 m.nt. F.H. van der Burg, OB 1979, III.2.2.7, nr. 40010, NG 1979, S 4, BR 1979, p. 36, Gst. 1979,6548 (verordening stadsschoon Leiden);
  - het aanbrengen van aanplakbiljetten op onroerend goed, HR 19 09 1977, NJ 1978, 516 (APV Hengelo);
  - het staan of lopen met propagandamiddelen, HR 30 05 1967, NJ 1968 m.nt. W.F. Prins, AB 1968, p. 332, OB 1967, IX.1, nr. 26322, NG 1967, p. 319 (Vietnam I);
  - het aanbieden van gedrukte stukken bij gelegenheid van het houden van een inzameling (niet het houden van de inzameling zélf), HR 27 06 1978, NJ 1979, 59 m.nt. M. Scheltema, AB 1979, 195 m.nt. J.R. Stellinga (APV Eindhoven); Vz.ARRS 16 08 1979, AB 1980, 297 m.nt. JHvdV, OB 1979, III.2.2.7, nr. 40987, NG 1979, S 176, Gst. 1980, 6604 m.nt. P. van Zanten (APV Rotterdam) en Vz.ARRS 18 10 1979, OB 1980, III.2.2.7, nr. 41340 (APV Katwijk);
  - verlichte fotovitrine, ARRS 20 08 1981; Gst. 1982,6692 m.nt. J.M. Kan (APV Pijnacker);
- III. De gemeentelijke wetgever mag niet beperkend optreden jegens de inhoud van gedrukte stukken e.d., maar is krachtens artikel 149 Gemeentewet wel bevoegd het in het openbaar bekend maken ("verspreiden") van gedrukte stukken e.d. aan beperkingen te onderwerpen in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente.
- Daarbij geldt dat:
1. een vergunningenstelsel (voorafgaand verlof) voor het gebruik van een bepaald middel van bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft, niet is geoorloofd;
  2. een algemeen verbod tot zodanig gebruik evenmin is toegestaan;
  3. een (naar tijd, plaats en wijze) beperkt verbod mogelijk is, mits:
    - a. die beperking geen betrekking heeft op de inhoud van de gedrukte stukken, doch gesteld is in het belang van de openbare orde e.d.;
    - b. gebruik "van enige betekenis" overblijft; anders komt de beperking in feite neer op een algemeen verbod, HR 17 03 1953, NJ 1953, 389 m.nt. B.V.A. Röling, OB 1953, IX.1, nr. 10867, NG 1953, p. 264, AB 1953, p. 587 (Wachttorenarrest); ARRS 28-04-1981, Gst. 1981, 6686 m.nt. J.M. Kan, OB 1982, nr. 43849, III.2.2.7 (APV Nijmegen)."

#### Afdeling 2.4 Vertoningen e.d.

##### Artikel 2:8 Straatartiest

De activiteiten van de straatartiest e.d. vallen onder de werking van artikel 7, derde lid, Grondwet. Het begrip "*openbaren van gedachten of gevoelens*" moet volgens de jurisprudentie en de toelichting op artikel 7 Grondwet haast grammaticaal worden uitgelegd. Elke uiting van een gedachte of een gevoel, ongeacht de intenties of motieven van degene die zich uit, wordt door artikel 7 Grondwet beschermd. (KB 5 juni 1986, Stb. 337 t/m 342, KB 29 mei 1987, Stb. 365, AB 1988, 15 m.nt. PJS.). Artikel 7, derde lid, Grondwet laat door zijn formulering (niemand heeft voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud) een verbod toe voor andere aspecten van de uiting dan de inhoud, zoals bijvoorbeeld de verspreiding. Het is bij de genoemde activiteiten echter moeilijk te scheiden tussen inhoud en verspreiding. Immers, het verbieden van een optreden van een straatartiest op een bepaalde plaats houdt in veel gevallen ook in dat de inhoud van het optreden niet kan worden geuit. Dat betekent dat voor de beperkingsgronden van het in artikel 7, derde lid, opgenomen grondrecht, het best kan worden gekozen voor de beperkingsgronden die bij artikel 7, eerste lid, Grondwet zijn toegelaten.

De bevoegdheid van de burgemeester berust op artikel 174 van de Gemeentewet.



Gemeente Utrecht

### **Lex silencio positivo (ontheffing)**

De VNG is ten aanzien van de ontheffing op het verbod om op te treden als straatartiest e.d. van mening dat het maatschappelijk risico sterk kan verschillen (van dorpje tot stad, strand en toeristische trekpleisters). In Utrecht is vastgesteld dat er veel, en steeds meer, muzikanten zijn. De aanwezigheid van muzikanten gaat veelal gepaard met criminaliteit. Ook wordt er gestreden om de beste speelplekken soms uitend in vechtpartijen. Deze muzikanten komen deels uit steden die met een vergunningstelsel werken. Het is moeilijk te constateren of één en dezelfde persoon langer dan vijftien minuten op één locatie staat te spelen. Gezien de veelheid aan muzikanten is het niet altijd duidelijk of het om een andere muzikant gaat. Ter beperking van de regelmatig optredende overlast en ter handhaving van de openbare orde, openbare veiligheid en de maatschappelijke orde ('draaiorgeloorlogen') is het toepassen van een lex silencio positivo vooralsnog niet wenselijk.

### **Jurisprudentie**

De weigering van een ontheffing in verband met de verstoring van de openbare orde moet reëel zijn en voldoende onderbouwd zijn. Vz.ARRS 01 10 1993, JG 94.0046, Gst. 1994, 6979, 3 m.nt. EB, AB 1994, 207 m.nt. RMvM, ABRS 15 07 1994, JG 95.0208.

Terechte weigering ontheffing voor optreden als straatfotograaf. Optreden als straatfotograaf is niet gericht op het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid, Grondwet. Openbare orde verzet zich tegen het optreden van meer dan twee straatfotografen. ABRS 03 09 1997, Gst. 1997, 7064, 3 m.nt. EB.

## Afdeling 2.5      Bruikbaarheid en aanzien van de weg

### **Artikel 2:9 Voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg**

Het artikel ziet vooral toe op het voorkomen van overlastgevende en onveilige situaties. Met deze regelgeving blijkt het voorkomen van onveilige en overlastveroorzakende situaties voldoende geborgd. In een minimaal aantal gevallen blijkt de aanvraag niet geschikt om zonder aanpassing te vergunnen.

#### **Artikel 2:9, tweede lid onder i.**

De steigers en containers die aan de volgende vereisten voldoen, veroorzaken geen onveilige of overlastveroorzakende situaties. De voorwerpen:

- zijn korter dan vier weken geplaatst, en;
- nemen minder oppervlakte in beslag dan 15 m<sup>2</sup>.

Deze voorwerpen blijken buiten het centrum nauwelijks overlast en onveilige situaties te veroorzaken. Het is hierdoor mogelijk om deze categorie uit te sluiten van de vergunningplicht. Dit kan door het instellen van een meldingplicht, dan wel het instellen van algemene regels. Deze regels zien toe op het voorkomen van onveiligheid, overlast en schade aan de openbare weg of groen. Het succes van deze mogelijkheid is afhankelijk van het naleefgedrag van de ondernemers. Het college vertrouwt op het verantwoordelijkheidsbesef van de ondernemers.

Gezien het streven om te dereguleren en tegelijkertijd de belangen van betrokken te behartigen, wordt geadviseerd om besluitvorming uit te werken. Met deze optie blijft de controle op onveilige en overlastgevende situaties bij grote en langdurig geplaatste steigers en containers gehandhaafd. Tegelijkertijd zijn 220 à 280 steigers en containers vergunningvrij geplaatst. De betreffende regeling leidt niet tot een afname van inkomsten. Met de vermindering van vergunningen is meer tijd beschikbaar om toezicht te houden op onvergunde voorwerpen. Door het legaliseren van deze voorwerpen nemen de leges- en precario-inkomsten toe.





Gemeente Utrecht

### **Lex silencio positivo**

Het toepassen van de lex silencio positivo is vrijwel zonder gevaar. Het gaat om wel gedefinieerde of specifieke voorwerpen. Beleidsregels zijn goed te handhaven. Er is zelden acuut gevaar, hooguit tijdelijke maar goed te handhaven overlast.

### **Artikel 2:9a Uitstallingen**

Binnen de gemeente Utrecht wordt in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor bedrijven, instellingen en burgers het vergunningsvereiste in de Uitstalverordening 2001 vervangen door algemene regels: Regels uitstallingen Utrecht, die door het college zijn vastgesteld. Deze regels borduren voort op de Uitstalverordening 2001.

### **Artikel 2:10 Deponeren van goederen op de weg**

Dit artikel betreft een algehele verbodsbepaling om inboedels op straat te zetten. Voorkomen moet worden dat er gevaarlijke situaties aan de kant van de weg worden gecreëerd, dan wel dat zwerfvuil op de openbare weg terecht komt. Dit artikel wordt in Utrecht toegepast en gehandhaafd.

### **Artikel 2:11 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg**

#### **Algemeen**

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is bekeken of de vergunningplicht in deze bepaling zou kunnen worden opgeheven. Er is voor gekozen de vergunningplicht te laten bestaan, omdat het in verband met de verkeersveiligheid en de bruikbaarheid van wegen niet gewenst is dat niet-overheden zomaar wegen aanleggen, beschadigen of veranderen. Het stellen van algemene regels in plaats van een vergunningvereiste is wel overwogen, maar dat is niet goed mogelijk, omdat het hierbij veelal om specifiek maatwerk gaat.

Voor de aanleg van wegen en het daarvoor eisen van een vergunning van het college is de relatie met de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) van belang. Op grond van de WRO mag een aanlegvergunning voor de uitvoering van bepaalde werken of werkzaamheden bij een bestemmingsplan alleen verplicht worden gesteld om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming of ter handhaving van een verwerkelijkte bestemming. Ingevolge artikel 14 WRO mag een vergunning alleen en moet zij worden geweigerd, indien het werk of de werkzaamheid in strijd zou zijn met een bestemmingsplan of de krachtens zodanig plan gestelde eisen.

Met de inwerkingtreding van de WABO zullen voor deze vergunning de bepalingen, met name ook de termijnen, van die wet gaan gelden. Ook is de activiteit omgevingsvergunningplichtig indien er geen vergunning vereist op grond van een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. Door deze activiteit in alle gevallen omgevingsvergunningplichtig te maken is de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewaarborgd.

#### **Eerste lid**

Aan artikel 2:11 ligt een ander motief ten grondslag, namelijk de behoefte om de aanleg, beschadiging en verandering van wegen te binden aan voorschriften met het oog op de bruikbaarheid van die weg.

Naast het opleggen van min of meer technische voorschriften kan het ook gewenst zijn het tempo van wegeaanleg in de hand te houden. Het is natuurlijk hoogst onwenselijk dat wegen voortijdig aangelegd worden waardoor –door de latere aanleg van zogenaamde complementaire openbare voorzieningen, zoals riolering, water en gasvoorziening en verlichting– de bruikbaarheid van die weg gedurende lange tijd sterk verminderd zal zijn, nog daargelaten dat het veel extra kosten meebrengt.



Gemeente Utrecht

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet uiteraard ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een afgegeven vergunning mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming behoeft.

#### **Tweede lid**

Omdat voor de toepassing van dit artikel o.a. het begrip "weg" uit de Wegenverkeerswet 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor de aanleg, verandering enz. van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat in beginsel de vergunningsplicht ook geldt voor de zogenaamde "eigen wegen" die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Ook voor deze wegen is het namelijk wenselijk dat ten behoeve van de bruikbaarheid daarvan voor brandweer, ambulance e.d. voorschriften gesteld kunnen worden over de wijze van verharding, breedte e.d.

Die wenselijkheid is ook aanwezig voor wegen die bijvoorbeeld aangelegd worden op grote bedrijfsterreinen. Daarvoor is in het tweede lid dan ook de toevoeging "*alsmede alle niet openbare ontsluitingswegen van gebouwen*" opgenomen. De plicht om gebouwen door middel van een verbindingsweg op het openbaar wegennet aan te sluiten, staat in artikel 37 model Bouwverordening.

#### **Derde lid**

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

Desgewenst kunnen in het derde lid ook nog andere publiekrechtelijke lichamen, bijvoorbeeld de op de Wet gemeenschappelijke regelingen gebaseerde samenwerkingsverbanden, genoemd worden. Ook is het mogelijk om voor de landinrichtingscommissie, als bedoeld in artikel 27, jo 124, tweede lid, Landinrichtingswet, een uitzondering te maken.

#### **Vierde lid**

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 vierde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet. Het nutsbedrijf zal op grond van artikel 2:11 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen e.d. in een weg. Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status (telecommunicatie- en omroepnetwerken). Voor deze werken wordt een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) Telecommunicatieverordening.

#### **Vijfde lid**

De vergunning als bedoeld in het eerste lid is, in afwijking van artikel 1:5, zaaksgebonden

#### **Jurisprudentie**

De voorschriften mogen slechts slaan op datgene wat op de weg zelf betrekking heeft –zoals de grenzen, de afmetingen, het profiel, de hoogte, de wijze van verharding– of wat met die weg ten nauwste verband houdt zoals beplanting en verlichting langs en van de weg, alsmede de (situering van de) langs of in de weg liggende riolering, Vz.ARRS 10 01 1986, BR 1986, 426, Arob editie 1986, 86, 7 (Wegaanleg Gennep).



Gemeente Utrecht

Relatie van artikel 2.1.5.2 met artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht. APV bepaling als vorenbedoeld verbiedt het feitelijk beschadigen, zonder op die beschadiging gerichte opzet, onverschillig wie de eigenaar is. Artikel 350 Sr. stelt daarentegen straf op opzettelijke en wederrechtelijke beschadiging van enig goed, geheel of ten dele aan een ander toebehorende, en derhalve op onrechtmatige beschadiging van eens anders eigendom, gepleegd met het doel en de wil om te beschadigen. HR 07 01 1907, W. 8485 (APV Tiel) Anti-rampalen (voor juwelierswinkel) in het voetgangersgebied van een druk winkelcentrum leveren gevaar op voor de bruikbaarheid van de weg en voor het doelmatig gebruik daarvan in de zin van artikel 2.1.5.2, derde lid, van de APV Zutphen. Legalisering van de palen is niet aan de orde. Objecten die in dezelfde winkelstraat staan, zoals fietsen, terrasstoelen en bloempotten, zijn anders dan de twee betonnen palen. Deze kunnen 's nachts van de openbare weg worden verwijderd. Er is bovendien een aanvaardbaar alternatief. De palen kunnen achter de gevellijn worden gerealiseerd. ABR 04-02-2004, 200302804/1, LJV AO2900.

#### **Lex silencio positivo**

De aanlegvergunning gaat op in de omgevingsvergunning op basis van de Wabo, zodra deze in werking is getreden. Hierop zal dan ook de lex silencio positivo van toepassing worden.

#### **Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg**

##### **Algemeen**

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2007 bezien of de vergunningplicht in deze bepaling zou kunnen worden opgeheven. In veel gevallen kan de aanleg of verandering van een uitweg zonder meer gebeuren zonder dat dit problemen oplevert. Overheidsbemoeienis is dan niet nodig. In andere gevallen is overheidsbemoeienis wel noodzakelijk ter bescherming van het algemeen belang. Er is daarom voor gekozen de vergunningplicht te wijzigen in een meldingsplicht. Het stellen van algemene regels in plaats van een meldingsplicht is wel overwogen, maar is niet goed mogelijk, omdat het hierbij veelal om specifiek maatwerk gaat.

Op de wijze waarop dit artikel toen is vormgegeven is terechte kritiek gekomen: door het college de gelegenheid te geven op een melding te reageren met nadere voorschriften, wordt in die gevallen een verkapt vergunningstelsel gecreëerd. De tekst is daarom aangepast en gewijzigd in een meer zuiver vergunningsstelsel, waarbij het college slechts de keus heeft tussen toestaan en verbieden.

De belangen die het college hierbij kan afwegen zijn vooral en in de eerste plaats gevaar of hinder voor het wegverkeer ter plaatse. Daarnaast kan worden gedacht aan het verlies van een bestaande openbare parkeerplaats of de bescherming van openbare groenvoorzieningen. De vergunning valt van rechtswege onder de reikwijdte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De algemene bepalingen van deze wet zijn van toepassing.

##### **Tweede lid, onder d.:**

Het tweede lid is aangevuld met sub d.:

Er is nu geen rechtstreekse koppeling tussen een uitwegvergunning en het gebruik van een tuin/erf voor het parkeren van een voertuig. Ook kan het nog steeds gebeuren dat men op basis van het bestemmingsplan wel een bouwvergunning verkrijgt voor de bouw van een garage of carport, maar geen uitwegvergunning.

Omgekeerd bestaat het ook dat er wel een uitwegvergunning wordt verstrekt maar het niet is toegestaan om op een erf de auto te stallen omdat het bestemmingsplan dit verbiedt.

##### **Derde lid:**

In artikel 1:5 is bepaald dat de vergunning (of ontheffing) persoonsgebonden is, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald.



Gemeente Utrecht

Het is niet doenlijk en niet wenselijk om telkens bij wisseling van bewoner of bedrijf een nieuwe uitwegvergunning te verstrekken.

### **Jurisprudentie**

Eigenaar dient uitwegen op de weg te gedogen. ARRS 01 09 1977, AB 1977, 366 m.nt. JHvdV, Gst. 1977, 6472 m.nt. Kan, BR 1977, p. 914 m.nt. Crince le Roy (Maastricht I); ARRS 08 06 1978, AA p. 574 m.nt. Wessel, Gst. 1977, 6514 (De Bilt); ARRS 08 05 1981, AB 1981, nr. 391 m.nt. Borman (uitwegvergunning Nuth I).

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

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

Weigering uitwegvergunning op grond van het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente is in beginsel mogelijk. ARRS 22-12-1989, Bouw en uitvoering 1991, nr. 5. Zie ook ABRS 13-07-1999, H01.98.1206 (VNG-databank).

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

Via voorschriften aan de vergunning te verbinden kan de wijze waarop wordt uitgeweegd worden geregeld. ARRS 28 10 1983, Gst. 6774, nr. 12 (APV Vlijmen); ARRS 01 04 1980, tB/S V, p. 662 (APV Dongen)). Als voorschrift aan de vergunning kan o.a. een onderhoudsplicht opgelegd worden, ARRS 12 07 1982, tB/S III, nr. 356.

De Wegenwet houdt een regeling in van de onderhoudsplicht van wegen en ziet niet toe op de bescherming van de bruikbaarheid ervan. ARRS 09 02 1987, WO RvS 1987, R.J. 127/87, nr. 3.71.

Ter bescherming van de veiligheid op de weg en mits opgelegd naar evenredigheid kan een financiële voorwaarde worden verbonden aan een uitwegvergunning. ARRS, 20 06 1983, AB 1984, 75 m.nt. JHvdV. Zie ook ABRS 16 06 1995, Gst. 1996, 7035, 2 m.nt. EB.

Indien de uitweg gedeeltelijk is aangelegd op gemeentegrond, is uitwegvergunning nodig. Nader onderzocht moet worden of er een privaatrechtelijke eigendomsverhouding ten grondslag ligt aan de eis dat de uitrit moet voldoen aan het bestratingsplan. Vz. ABRS 20 01 1994, JG 94.0176, Gst. 1995, 7005, 4 m.nt. HH.

Intrekken van een uitwegvergunning kan slechts plaatsvinden op grond van de gronden, genoemd in artikel 1.11, eerste lid, (thans: artikel 1.6 model) APV. De voorwaarde tot betaling van een recognitie maakt geen deel uit van de vergunning, zij is gebaseerd op het eigendomsrecht van de gemeente. ABRS 05 12 1996, Gst. 1997, 7061, 3 m.nt. HH.



Gemeente Utrecht

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

Titel openbare orde staat weigeringsgrond bescherming uiterlijk aanzien wel toe. ABRS 13-07-1999, JB 1999, 224. Zie ook: Weigeringsgrond bescherming uiterlijk aanzien van de omgeving mag. Titel hoofdstuk (openbare orde) kan niet leiden tot oordeel dat deze weigeringsgrond geen onderdeel van artikel is. Expliciete verwijzing naar uitspraak 7 oktober 1996, Gst. 1997, 7050, 4 (zie onder jurisprudentie artikel 2.1.5.1). In dezelfde zin: ABRS 14-08-2002, 200201413, LJN-nr. AE6496, JG 2002, 170 m.nt. M. Geertsema.

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

Weigering van toestemming voor gebruik van bij gemeente in eigendom zijnde groenstrook naast woning ten behoeve van het maken van een uitweg is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, maar een rechtshandeling naar burgerlijk recht. ZBRS 04-07-2000, JB 2000, 225, Gst. 2000, 7128, 4 m.nt. HH.

De in artikel 2.1.5.3 (oud), derde lid, van de APV omschreven algemene belangen verzetten zich niet tegen vergunningverlening. Vergunning moest van rechtswege worden verleend. Vergunning werd niet verleend ter behartiging van enig openbaar belang. Beginsel van "*égalité devant les charges publiques*" dan ook niet van toepassing. Afwijzing nadeelcompensatie. ABRS 10-07-2000, Gst. 2000, 9.

Aanvragen bouwvergunning en uitwegvergunning moeten naar verschillende maatstaven worden beoordeeld. Vergunningaanvrager heeft bijzonder belang bij uitwegvergunning, nu het college een bouwvergunning heeft verleend voor een garage, namelijk het belang deze ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken voor zijn auto. Slechts zeer bijzondere belangen aan de kant van de gemeente zouden de weigering kunnen dragen. Weigering op grond van te verwachten parkeerdruk ten gevolge van uitwegvergunning in de toekomst is niet nader onderbouwd. ABRS 19-01-2001, Gst. 2001, 7139, 2 m.nt. HH.

Het college had een onderzoek moeten instellen naar de consequenties van de aanleg van de inrit voor de verkeersveiligheid en voor de resterende parkeerruimte ter plaatse. ABRS 29-05-2001, JB 2001, 180.

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

#### **Lex silencio positivo**

De uitwegvergunning gaat op in de omgevingsvergunning op basis van de Wabo, zodra deze in werking is getreden. Hierop zal dan ook de lex silencio positivo van toepassing worden.

## Afdeling 2.6 Veiligheid op een openbare plaats

### **Algemene toelichting**



Gemeente Utrecht

Artikel 2a van de Wegenverkeerswet 1994 geeft uitdrukkelijk de bevoegdheid tot het maken van aanvullende gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover deze verordeningen niet in strijd zijn met het bepaalde in deze wet (of krachtens de op dit punt vergelijkbare oude Wegenverkeerswet, zoals bij het RVV; aldus HR 16-12-1975, NJ 1976, 204 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. 563, VR 1981, p. 58 m.nt. J.J. Bredius (rijverbod Schiermonnikoog) en AR 5-3-1981, Gst. 1981, 6678 m.nt. EB (rijverbod Vlieland).

### **Winkelwagentjes** (artikel 75 oud, vervallen)

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 had de gemeente Utrecht in de APV een verbodsbepaling jegens de burger opgenomen (artikel 75 oud).

De zorg en verantwoordelijkheid voor het ophalen van rondzwerfende karretjes ligt echter primair bij de winkelier(s).

Verder zijn op verschillende locaties in Utrecht zogenaamde ringleidingen aangelegd. De leiding wordt gemarkeerd door rode tegels of een rode plakstrip op de tegels, waar de klant niet met het winkelwagentje overheen kan. De wielen worden automatisch geblokkeerd en het karretje kan niet meer voor- of achteruit. Dit systeem is een succes, de winkeliers raken bijna geen winkelwagens meer kwijt.

### **Jurisprudentie**



Gemeente Utrecht

Is een winkelbedrijf vergunningplichtig 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).

#### **Uitzicht belemmerende beplanting of voorwerp (artikel 21 oud, vervallen)**

##### **Toelichting**

Situaties waarbij bijv. door bomen of planten het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid van met name fietsers en voetgangers in het gedrang komt, worden vanuit de gemeente/Wijken opgepakt. Alsdan wordt vriendelijk verzocht om de betreffende beplanting en/of voorwerp te verwijderen. Nut en noodzaak om de Apv bepaling te behouden is niet aanwezig. Van de bevoegdheid van het college om bestuursdwang toe te passen ex artikel 125 Gemeentewet, een last op te leggen om de bomen of beplanting te verwijderen of te snoeien wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

##### **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 2:13 Openen straatkolken e.d.**

Deze bepaling spreekt voor zich. Dit artikel ziet er op toe dat er te allen tijde gebruik van de openbare nutsvoorzieningen kan worden gemaakt, zodat er bij calamiteiten snel opgetreden kan worden

#### **Kelderingangen e.d. (artikel 23 oud, vervallen)**

Deze bepaling is facultatief in de model Apv. De toegevoegde waarde van deze bepaling in relatie tot de hieronder genoemde bepalingen in het wetboek van strafrecht en de Wegenverkeerswet is nihil en handhaving heeft in de gemeente Utrecht, voor bekend, nimmer plaatsgevonden. De bepaling is in deze Apv vervallen.

##### **Afbakening**

Artikel 427 aanhef en onder 1 en 3, Wetboek van Strafrecht verplicht 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 2:14 Rookverbod in parken, bossen en natuurterreinen**

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

Overigens komen In Utrecht vrijwel geen bossen en natuurterreinen voor. De gemeente Utrecht is wel eigenaar en beheerder van landgoederen en bossen op het grondgebied van de gemeente Bunnik.



Gemeente Utrecht

### **Afbakening**

In artikel 429, aanhef en onder 3, van het 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.

Deze bepaling verbiedt het roken niet, mits dit met de nodige omzichtigheid en voorzorg gebeurt. Dat houdt in dat wanneer er van omzichtigheid of voorzorg geen sprake is, het strafrechtartikel pas van toepassing is.

Het APV-artikel stelt het roken of het wegwerpen van brandende of smeulende voorwerpen op zich al strafbaar.

### **Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp** (artikel 25 oud, vervallen)

Deze bepaling is als 'gereserveerd' in de model Apv opgenomen. Dit artikel wordt, voor bekend, in de gemeente Utrecht niet gehandhaafd. Het betreft een 'dode regel' en is in deze Apv vervallen.

### **Vallende voorwerpen** (artikel 26 oud, vervallen)

De Utrechtse Bouwverordening (Gemeentebld van Utrecht 2007, nr.16) kent in artikel 7.3.2 een vergelijkbare, zelfs uitgebreidere regeling. Bij wijziging van deze Bouwverordening dient het gebruik van dit artikel wel geborgd te worden.

Verder voegde de Apv bepaling weinig toe aan privaatrechtelijke bevoegdheden om tegen gevaarzettende situaties op te treden.

De bepaling is in deze Apv vervallen.

### **Jurisprudentie**

Het college kon zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat de dekzeilen op het pand van appellante, gezien de zeer slechte staat waarin ze verkeerden, de wijze waarop ze aan het dak waren vastgemaakt en het onstuimige weer van die dag, niet deugdelijk beveiligd waren tegen neervallen op de weg en dat aan het gevaar dat de dekzeilen opleverden zo spoedig mogelijk een einde moest komen. Spoedeisendheid bestuursdwang. Telefonische waarschuwing om een eind te maken aan de gevaarzetting. ABRS 09-01-2001, AB 2001, 207.

### **Artikel 2:15 Voorzieningen voor verkeer en verlichting**

#### **Afbakening**

De in het derde lid genoemde uitzonderingen hebben betrekking op situaties waarbij het desbetreffende specifieke belang, waterstaatswerken, verkeerslichtinstallatie, trafohuisjes en dergelijke, zich verzetten tegen het aanbrengen van allerlei voorzieningen daarop.

In beginsel biedt de Belemmeringenwet privaatrecht het kader om op het eigendomsrecht van anderen inbreuk te maken. De Belemmeringenwet is echter in haar toepassing bedoeld voor zodanige inbreuken op dat eigendomsrecht waardoor het gebruik van de desbetreffende onroerend zaak al dan niet tijdelijk beperkt wordt.

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.

In verband met o.a. de integratie van de Waterstaatswet 1900 in de Waterwet (inwerkingtreding van de Waterwet eind 2009) is lid 2 hierop aangepast.

#### **Artikel 2:15a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting**

Deze bepaling houdt een aanvulling in op het bepaalde in de artikelen 161bis, 161ter, 162, 350, 351, 351bis en 424 van het Wetboek van Strafrecht.





Gemeente Utrecht

### **Jurisprudentie**

Zie HR (Strafkamer) 19 oktober 1971. Aan de in artikel 350 Sr. vermelde uitdrukking 'Onbruikbaar maken' komt een ruimere betekenis toe:

*"...onder onbruikbaar maken moet worden begrepen het brengen van een voorwerp in zodanige toestand, dat het gebruik van het voorwerp overeenkomstig de bestemming wordt belemmerd of onmogelijk gemaakt, hetgeen met het onderhavige verkeersbord met paal het geval was, nu het als verkeerstekken onbruikbaar was gemaakt".* (Het voorwerp: verkeersbord was niet onbruikbaar gemaakt, maar de hieraan verbonden paal was uitgegraven en platgelegd en moest opnieuw worden geplaatst = vernieling)

### **Objecten onder hoogspanningslijn** (artikel 29 oud, vervallen)

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

Ook sluit het betreffende elektriciteitsbedrijf overeenkomsten met de eigenaren van de gronden waarop en waarover de hoogspanningsmasten en leidingen staan of lopen. Deze overeenkomsten beperken, uiteraard tegen een schadevergoeding, de zakelijke rechten van de eigenaren. Zij bevatten dan ook altijd voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de gronden onder de hoogspanningslijnen. In gemeenten, zoals in Utrecht, waar dit op deze wijze is geregeld, kan het opnemen van dit artikel achterwege blijven.

Er is nooit reden geweest om dit artikel toe te passen.

De bepaling is in deze Apv vervallen

### **Veiligheid op het ijs** (artikel 30 oud, vervallen)

Deze bepaling wordt in Utrecht niet gebruikt en niet gehandhaafd. Hogere regelgeving (Wb. van Sr.) regelt dit afdoende.

De bepaling is in deze Apv vervallen

### **Benzinepompen op of nabij de weg** (artikel 31 oud, vervallen/niet in model-APV opgenomen)

Het verkeersveiligheidsbelang wordt thans geregeld door de Wet ruimtelijke ordening en de Wet Milieubeheer. Het artikel wordt niet gebruikt en niet gehandhaafd.

De bepaling is in deze Apv vervallen

## Afdeling 2.7. Orde in verband met voetbalwedstrijden

### **Algemeen**

Een vergunningstelsel biedt de burgemeester handvaten om de openbare orde en veiligheid rondom betaald voetbalwedstrijden te versterken. Dit is wenselijk in verband met de openbare orde problematiek rondom betaald voetbalwedstrijden. Zo kan de burgemeester voorschriften aan de vergunning verbinden of de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren of intrekken. Ook kunnen eisen gesteld worden aan het indienen van een aanvraag om vergunning. Daarnaast biedt een vergunningstelsel een betere mogelijkheid om voorafgaand aan de vergunningverlening met de organisator goede afspraken te maken omtrent het bewaren van de openbare orde en veiligheid. Bovendien vergemakkelijkt een vergunningstelsel de handhaving. Immers vergunningplichtige wedstrijden kunnen nu zonder meer verboden worden, indien blijkt dat hiervoor geen vergunning is afgegeven. Overigens laat het bepaalde in deze afdeling de bevoegdheden die de burgemeester heeft in het kader van de Gemeentewet onverlet.



Gemeente Utrecht

Voorts verhoudt een vergunningstelsel zich beter tot de Algemene wet bestuursrecht dan een kennisgevingstelsel. Zo zijn de besluiten om vergunning te verlenen of te weigeren besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat bepaalde waarborgen zoals die zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn (bijvoorbeeld zorgvuldige voorbereiding en evenredige belangenafweging). Daarnaast staan voor de aanvrager uiteraard de rechtsbeschermingmogelijkheden van de Awb open.

#### **Artikel 2:16 Begripsbepalingen**

In dit artikel worden de begrippen organisator en voetbalwedstrijd beschreven. De begripsomschrijving "organisator" is ongewijzigd gebleven. Om misverstanden uit te sluiten is het begrip "voetbalwedstrijd" toegevoegd. De begripsomschrijvingen zijn noodzakelijk omdat de vergunningplicht zich niet uitstrekt tot alle voetbalwedstrijden, maar slechts tot wedstrijden waarbij minimaal één betaald voetbalorganisatie bij betrokken is. Openbare orde problemen doen zich in Utrecht niet of nauwelijks voor bij amateurvoetbal.

#### **Artikel 2:17 Vergunningplicht**

##### **Eerste lid**

Het eerste lid introduceert de vergunningplicht.

##### **Tweede lid**

In het tweede lid is bepaald dat een vergunning meerdere voetbalwedstrijden kan betreffen. Onder het oude regime gold dit overigens ook voor de kennisgeving. Vaak is van veel wedstrijden bij aanvang van het seizoen het wedstrijdschema bekend. Voor veel wedstrijden zullen gelijklopende voorschriften gelden. Voor dergelijke wedstrijden kan op basis van het bepaalde in dit lid een verzamelvergunning worden afgegeven. Het moge duidelijk zijn dat dit de mogelijkheid om per wedstrijd een vergunning af te geven onverlet laat. Dat laatste zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor wedstrijden met een verhoogd risico of voor wedstrijden waarvan niet voorafgaand aan het seizoen bekend is of en wanneer ze gespeeld zullen worden (bijvoorbeeld wedstrijden in het kader van de UEFA-cup).

Ten overvloede zij opgemerkt dat op grond van artikel 1:4 van deze verordening aan de vergunning voorschriften en beperkingen verbonden kunnen worden voor zover deze strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist. In het kader van deze afdeling zullen de voorschriften dan ook gesteld worden in het belang van de openbare orde en veiligheid. Ook in het kennisgevingstelsel was het stellen van voorschriften en beperkingen mogelijk. Voordeel van een vergunningstelsel is echter dat een organisator min of meer verplicht wordt om in een vroeg stadium overleg te plegen met het bestuursorgaan omtrent de te verlenen vergunning. In dit overleg kunnen en zullen ook vaak goede afspraken gemaakt worden omtrent de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de inspanningen die door de organisator moeten worden gedaan om de wedstrijd op een goede manier te organiseren. Deze afspraken kunnen dan ook in de vergunning meegenomen worden. Op grond van artikel 1:6 van deze verordening bestaat de mogelijkheid om de aan een vergunning verbonden voorschriften te wijzigen of zelfs nieuwe voorschriften aan de vergunning te verbinden. Immers uit informatie, feiten of gegevens na vergunningverlening kan blijken dat wijzigingen noodzakelijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan informatie die bij politie kan inkomen over onvoorzien supportersgedrag of het feit dat een wedstrijd een verhoogd risico met zich meebrengt in verband met de stand op de ranglijst.

#### **Lex silencio niet van toepassing**

Er zijn verschillende dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, openbare veiligheid om uitdrukkelijk van een lex silencio positivo af te zien.

#### **Artikel 2:18 Indienen aanvraag**



Gemeente Utrecht

Om een aanvraag om vergunning te kunnen beoordelen is het van belang dat de organisator de nodige gegevens en bescheiden verschaft. Met het oog hierop is in dit artikel bepaald dat de organisator gebruik dient te maken van een aanvraagformulier en dat de aanvraag vergezeld dient te gaan van een veiligheidsplan. In het veiligheidsplan dient de organisator aan te geven hoe invulling wordt gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de wedstrijd. Te denken valt hierbij aan supportersscheiding in en rond de locatie van de wedstrijd, het vervoer van supporters, de inzet van beveiligingspersoneel in en om de locatie van de wedstrijd en dergelijke.

Indien niet of niet volledig voldaan wordt aan het bepaalde in dit artikel dan kan de burgemeester, nadat de organisator in de gelegenheid is gesteld de omissie te verhelpen, besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast is in artikel 2:19, tweede lid een weigeringsgrond opgenomen voor het geval de aanvraag wel in behandeling wordt genomen, maar de organisator in gebreke blijft met het aanvullen van gegevens en bescheiden. Gelet op het imperatieve karakter van het tweede lid van artikel 2:19 betekent dit dat de vergunning geweigerd moet worden.

#### **Artikel 2:19 Weigeringsgronden**

In dit artikel zijn de weigeringsgronden opgenomen.

##### **Eerste lid**

In het eerste lid is bepaald dat de vergunning in het belang van de openbare orde geweigerd kan worden indien aan de criteria onder a., b. en/of c. is voldaan. Gebruik van het werkwoord "kunnen" geeft aan dat de burgemeester een beoordelingsmarge heeft. Deze kan namelijk weigeren, maar hoeft dit niet. Is voldaan aan één of meer criteria op grond waarvan de vergunning geweigerd kan worden, dan dient een goede belangenafweging plaats te vinden. Het besluit zal dan ook goed gemotiveerd moeten worden.

De criteria op grond waarvan geweigerd kan worden spreken voor zich. Ook in het kennisgevingstelsel waren de criteria onder a. en b. opgenomen voor het verbieden van een wedstrijd. De weigeringsgrond onder c is toegevoegd. Hiermee is de mogelijkheid geschapen om een vergunning te weigeren indien uit de aanvraag en de daarbij overlegde gegevens en bescheiden reeds blijkt dat een organisator onvoldoende waarborgen kan bieden voor een goed en ordentelijk verloop van de wedstrijd.

De vergunning kan ook gedeeltelijk geweigerd worden. Zo hoeft niet de gehele vergunning geweigerd worden indien blijkt dat een deel van de aanvraag voor één of meer wedstrijden niet gehonoreerd kan worden. Een gedeeltelijke weigering kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de tijd waarop de wedstrijd gespeeld wordt of bij een verzamelvergunning op één of meer wedstrijden.

##### **Tweede lid**

Het bepaalde in dit lid vormt een imperatieve weigeringgrond voor het geval een organisator niet voldoet aan de vereisten voor het indienen van een aanvraag zoals deze worden gesteld in artikel 2:18. Zie ook de toelichting bij artikel 2:18.

Naast het weigeren van de vergunning kan het voorkomen dat zich omstandigheden voordoen die het intrekken van een vergunning noodzakelijk maken. Artikel 1:6 van deze verordening biedt hiervoor een grondslag. Uiteraard bestaat ook hier de mogelijkheid om de vergunning gedeeltelijk in te trekken. Gezien de openbare orde problematiek rondom betaald voetbalwedstrijden moge het duidelijk zijn dat vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde niet alleen een weigeringgrond maar tevens een intrekkinggrond vormt. Immers openbare orde en veiligheid zijn belangen ter bescherming waarvan het hele vergunningsstelsel van deze afdeling in het leven is geroepen. Ook handelen in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen vormt een intrekkinggrond. Zo kan de vergunning ingetrokken worden indien de organisator zich niet houdt aan de in de vergunning gestelde voorschriften. Een intrekking is zelfs gerechtvaardigd indien het aannemelijk is dat de vergunninghouder zich niet aan de



Gemeente Utrecht

voorschriften zal houden. Ook op grond van gewijzigde omstandigheden en/of onjuiste of onvolledige gegevens en bescheiden kan de vergunning ingetrokken worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het intrekken van een vergunning voor een aanvankelijk risicoloze wedstrijd, waarvan nadat de vergunning is verleend aanneemelijk wordt dat de risico's veel groter zijn dan ten tijde van de vergunningverlening te voorzien was. Op grond van deze nieuwe gegevens en feiten zou bijvoorbeeld een ander veiligheidsplan en/of andere voorschriften aan de vergunning verbonden worden.

#### **Artikel 2:20 Bevel politie**

Deze bepaling verleent de politie de bevoegdheid supporters bevel te geven zich buiten de gemeentegrenzen te begeven, dan wel zich naar een bepaalde plaats (bijvoorbeeld het stadion of een station) te begeven. De politie kan daarbij in het belang van de openbare orde en veiligheid aanwijzingen geven. Deze aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het aangeven dat supporters gebruik moeten maken van een bepaalde route of van voor het vervoer van supporters gereserveerde bussen. Deze bepaling voorziet in een bij de handhaving van de openbare orde gevoelde behoefte, in het bijzonder om supporters die op eigen gelegenheid reizen, dan wel zonder toegangsbewijs voor de wedstrijd naar Utrecht reizen, op ordelijke wijze naar het stadion te begeleiden c.q. bij (dreigende) wanordelijkheden uit de gemeente te verwijderen. Het gaat hier eigenlijk om reeds bestaande bevoegdheden van de politie die zijn gestoeld op de artikelen 2 en 12 van de Politiewet. Artikel 2 Politiewet geeft de algemene politietaak weer, waaronder handhaving van de rechtsorde, en op grond van artikel 12 Politiewet wordt duidelijk dat hieronder handhaving van de openbare orde begrepen is. Deze bevoegdheid wordt herhaald als van een gemeentelijke strafbepaling zoals artikel 2:20 Apv een aanwijzing, last, bevel of oordeel van een politieambtenaar een element vormt. Het artikel is een aanvulling op artikel 184 van het Wetboek van strafrecht. Dit artikel stelt het niet voldoen aan een door of vanwege bevoegd gezag gegeven bevel strafbaar.

### Afdeling 2.8 Toezicht op speelgelegenheden

#### **Artikel 2:21 Speelgelegenheden**

De bepaling beoogt de openbare orde en het woon-/leefklimaat te beschermen en heeft een ruime opzet. Iedere openbare gelegenheid, waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren, valt onder het begrip speelgelegenheden.

Dus ook de inrichtingen waar Golden Ten-achtige spelen worden gespeeld of cafés waar om geld of in geld inwisselbare voorwerpen wordt gekaart, vallen eronder.

Een belangrijke beperking is echter ingebouwd in het tweede lid. Het verbod geldt alleen voor de 'exploitatie' van een speelgelegenheden en het deelnemen aan spelen aldaar.

Dat betekent, dat het leggen van een kaartje in een café niet zonder meer verboden is.

Ook de Holland Casino's en speelautomatenhallen met een vergunning op grond van de Verordening op de speelautomatenhallen zijn van het verbod uitgezonderd.

De bepaling vult de regeling in de Wet op de kansspelen aan, en wel vanuit een ander motief. De wet heeft namelijk niet tot doel de openbare orde en het woon- en leefklimaat te beschermen, maar de speelzucht te kanaliseren, jeugdigen en sociaal zwakkeren te beschermen en illegaal aanbod met daarmee verbonden criminaliteit als fraude tegen te gaan.

#### **Jurisprudentie**

Internetgokzuil in inrichting maakt dat er sprake is van speelgelegenheden, burgemeester kan handhavend optreden. ABRS 29-01-2003, 200203981/1, LJN-nr AF3507, Rb Almelo11-03-2002, JG 02.0152 m.nt. T.J. van der Reijt.



Gemeente Utrecht

Burgemeester kan bestuursdwang toepassen in geval er sprake is van een speelgelegenheid, in dit geval een illegaal casino, zonder vergunning. Rb Maastricht 07-01-2003, 01/17050 en 01/1751 GMWT I, LJN-nr. AF2782.

Speelgelegenheid door een vereniging waarvan tegen betaling van een gering bedrag een ieder lid kan worden, heeft geen besloten karakter, burgemeester kan optreden indien er geen vergunning is. Rb Arnhem 17-07-2002, 00/3094 en 00/3095 AW, LJN-nr. AF5840.- Speelgelegenheid wordt in casu niet als besloten aangemerkt, dus kan bestuursdwang worden toegepast o.g.v. APV Groesbeek. Rb Arnhem 17-07-2002, 02/1400, LJN-nr. AE5840.

Speelgelegenheid wordt in casu niet als besloten aangemerkt, dus kan bestuursdwang worden toegepast o.g.v. APV Groesbeek. Rechtbank Arnhem 17-07-2002, 02/1400, LJN-nr. AE5840.

Gelegenheid bieden tot winnen van prijzen en premies middels internetgokzuilen is strafbaar feit, Ec.politierechter Zutphen, 17-05-2002, 06/035799-01, LJN-nr. AE4680 en Rb. Arnhem, ec. kamer, 20-12-2001, 05/087842-00, LJN-nr. AD8104.

#### **Lex silencio positivo**

Deze vergunning beoogt de bescherming van met name de openbare orde. Daarnaast speelt het bestrijden van gokverslaving een rol. Het is hoogst onwenselijk als deze vergunning van rechtswege wordt verleend voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en is voltooid. Een lex silencio positivo is hier dan ook niet wenselijk om dwingende redenen van algemeen belang, zoals de openbare orde en volksgezondheid.

Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt niet van toepassing verklaard.

#### **Artikel 2:22 Speelautomaten**

In artikel 30c, tweede lid van de Wet op de kansspelen is de verplichting opgenomen om een gemeentelijke verordening op te stellen. In deze verordening moet het maximum aantal kansspelautomaten worden opgenomen, met dien verstande dat er in laagdrempelige inrichtingen géén kansspelautomaten worden toegestaan en in hoogdrempelige inrichtingen twee kansspelautomaten moeten worden toegestaan. In het artikel 2:22 wordt het bestaande Utrechtse kansspelautomatenbeleid (2-0-0-beleid) vastgelegd.

#### **Artikel 2.22a Spelen om geld**

Ooit in het leven geroepen met het oog op het balletje-balletje-spel. Het artikel blijft in deze Apv behouden nu de bepaling daadwerkelijk wordt ook toegepast in situaties, waarbij op de openbare plaats steeds meer met geld gespeeld wordt.

Er wordt vaker gegokt met euro's, het zogenaamde schuiven/sjoelen met euro's tegen een muur of wand. Dit spel wordt gespeeld met twee of meer personen en degene die zijn/haar munt het dichtst tegen de muur/wand weet te schuiven/sjoelen, wint de inzet.

Het spel wordt vaak in groepen gespeeld waarbij veelal overlast wordt ervaren.

### Afdeling 2.9      Maatregelen tegen overlast en baldadigheid

#### **Artikel 2:23 Betreden gesloten woning of lokaal**

##### **Eerste lid**

De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van woningen van waaruit ernstige overlast of verstoring van de openbare orde wordt veroorzaakt. Aangezien dit artikel in de Gemeentewet niet de rechtsgevolgen van de sluiting regelt, verdient het aanbeveling dit in de APV te regelen.



Gemeente Utrecht

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 2:23 op te nemen, waarin een sanctie wordt gesteld op overtreding van het verbod.

#### **Tweede lid**

Het tweede lid van artikel 2:23 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. Zie verder onder toelichting eerste lid. 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 2:23 toegevoegd. Anders zou het verbod uit het eerste lid wel erg absoluut zijn.

#### **Jurisprudentie**

Veel jurisprudentie over sluiting van drugspannen of voor publiek toegankelijke lokalen staat op de website van het Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (CCV): [www.ccv.nl](http://www.ccv.nl).

#### **Artikel 2:24 Vervoer inbrekerswerktuigen**

##### **Eerste lid**

De verbodsbepaling in het eerste lid beoogt het plegen van (in)braak, diefstal door middel van braak of het wissen van sporen te bemoeilijken. Het plegen van deze feiten wordt vergemakkelijkt door gebruik van de in dit lid genoemde voorwerpen. Met deze bepaling kan preventief worden opgetreden. Het verbod geldt voor de openbare plaats.

##### **Tweede lid**

Uiteraard is het verbod niet van toepassing indien het in het eerste lid genoemde voorwerp niet voor het plegen van (in)braak, diefstal of het wissen van sporen is bestemd. Aangezien veel voorwerpen als hulpmiddelen zouden kunnen worden beschouwd, waarmee men zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf kan verschaffen, onrechtmatig sluitingen kan openen of verbreken, diefstal door middel van braak vergemakkelijkt kan worden of het maken van sporen voorkomen kan worden, is het niet de bedoeling dat de verdenking van het bezit van een dergelijke voorwerp lichtvaardig of gemakkelijk wordt uitgesproken. Bij de handhaving van deze bepaling zal hier dan ook aandacht aan moeten worden besteed. Het tweede lid is dan ook opgenomen om onterechte inspecties te voorkomen. Dit houdt in dat personen op straat niet preventief op het bezit van dergelijke voorwerpen of hulpmiddelen kunnen worden gecontroleerd, zonder dat daartoe aanleiding is. Alleen als er een gegronde vermoeden bestaat dat een persoon een dergelijk voorwerp bij zich heeft om zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen, kan controle plaatsvinden. In het proces-verbaal zal vervolgens ook moeten worden opgenomen op basis van welke feiten of omstandigheden de opsporingsambtenaar tot dat vermoeden is gekomen.

#### **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 2:25 Bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal**

Zie Gemeenteblad Utrecht 2009, nr. 50 (Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht (negende partiële herziening)(raadsbesluit van 1 oktober 2009, i.w. 22 oktober 2009)

##### **Eerste lid**

De verbodsbepaling in het eerste lid beoogt het plegen van winkeldiefstal te bemoeilijken. Winkeldiefstal wordt vergemakkelijkt door gebruik van voorwerpen voorzien van bijvoorbeeld folie (zogenaamde "*geprepareerde tassen*") of labelontwaarders waarmee beveiligingspoortjes van winkels en andere beveiligingssystemen worden omzeild. Met deze bepaling kan preventief worden opgetreden. Het verbod geldt voor de openbare weg. In de winkel zelf is het aan de winkelier om de nodige preventieve maatregelen te treffen. Hierbij kan gedacht worden aan tassencontroles, een verbod op het winkelen met dergelijke ("*geprepareerde*") voorwerpen (het voorwerp kan men dan bijvoorbeeld achterlaten in speciaal hiervoor ingerichte kluisjes bij de in- en uitgangen van de winkel), of het ontzeggen van de toegang tot de winkel. Deze privaatrechtelijke maatregelen kan iedere winkelier toepassen, waarbij het overgaan tot winkelontzeggingen veelal in overleg met de politie plaatsvindt.

##### **Tweede lid**

De in het tweede lid 2 genoemde "*handelingen*" ziet op voorwerpen, hulpmiddelen met de bedoeling om winkeldiefstal te vergemakkelijken.

Uiteraard is het verbod niet van toepassing indien het in het eerste lid genoemde voorwerp niet voor het plegen van winkeldiefstal is bestemd. Aangezien veel voorwerpen als hulpmiddelen voor winkeldiefstal zouden kunnen worden beschouwd is het niet de bedoeling dat de verdenking van het bezit van een dergelijke voorwerp lichtvaardig of gemakkelijk wordt uitgesproken. Bij de handhaving van deze bepaling zal hier dan ook aandacht aan moeten worden besteed. Het tweede lid is dan ook opgenomen om onterechte inspecties te voorkomen. Dit houdt in dat personen op straat niet preventief op het bezit van dergelijke voorwerpen of hulpmiddelen kunnen worden gecontroleerd, zonder dat daartoe aanleiding is. Alleen als er een gegrond vermoeden bestaat dat een persoon een dergelijk voorwerp bij zich heeft om hiermee winkeldiefstal te plegen of te vergemakkelijken, kan controle plaatsvinden. In het proces-verbaal zal vervolgens ook moeten worden opgenomen op basis van welke feiten of omstandigheden de opsporingsambtenaar tot dat vermoeden is gekomen.

##### **Derde lid**

Het voorstel tot opname van dit artikellid is bij amendement 2009/A027 (Evaluatie verbod op geprepareerde voorwerpen om winkeldiefstal te vergemakkelijken) door de raad op 1 oktober 2009 aangenomen.

Geconstateerd werd dat het betreffende verbod reeds sinds 2004 in discussie is in de Utrechtse gemeenteraad. In het eerste voorstel werd in de toelichting slechts gesproken over een evaluatie die een jaar na inwerkingtreding gehouden dient te worden.

In het raadsbesluit van 1 oktober 2009 is overwogen dat het lastig is om na een jaar de effectiviteit van een instrument te toetsen, temeer nu er vooral gediscussieerd is over de effectiviteit van dit instrument.

Het verbod kan bijdragen aan het tegengaan van winkeldiefstal, doch overbodige regelgeving en ongewenste neveneffecten dienen voorkomen te worden, terwijl effectieve maatregelen tegen criminaliteit juist een plek dienen te hebben.

#### **Artikel 2:26 Betreden van plantsoenen e.d.**

Deze bepaling spreekt voor zich.

#### **Artikel 2:27 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen**



Gemeente Utrecht

Het eerste lid, onder b is hier met name van belang. Dit onderdeel biedt de mogelijkheid om op te treden tegen personen en groepen die door hun gedrag hinder veroorzaken voor derden. Het artikel is niet bedoeld om op te kunnen treden tegen drugsgebruik op of aan de openbare plaats. Hiervoor is artikel 2:2, eerste lid Apv bruikbaar. Artikel 2:27, eerste lid onder b. Apv ziet meer op passief gedrag dat desalniettemin toch hinderlijk is (zie hierboven ook de toelichting bij artikel 2:2, eerste lid Apv.) Als dit hinderlijke gedrag in een gebied plaatsvindt dat is aangewezen op grond van artikel 2:3, eerste lid kan de persoon in kwestie ook nog eens in aanmerking komen voor een verblijfsontzegging.

### **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.

Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat het voor een ieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats/publieke ruimte in artikel 2:27 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, (zie daarvoor de toelichting op artikel 1.1). Voor een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, is artikel 2:27 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

### **Jurisprudentie**

De gemeentelijke wetgever is bevoegd tot aanvulling van de artikel 424 en 426bis WvSr. HR 26 02 1957, NJ 1957, 253 (APV Eindhoven)

### **Artikel 2:28 Hinderlijk drankgebruik**

In dit artikel is een verbod opgenomen om in een bepaald door het college aan te wijzen gebied alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Dit verbod geldt uiteraard niet voor terrassen die deel uitmaken van een horecabedrijf, of voor een evenement waarbij van gemeentewege op grond van artikel 35 van de Drank en Horecawet toestemming is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken. Deze bepaling heeft een relatie met artikel 2:3 (Verblijfsontzegging).

Optreden tegen hinderlijk drankgebruik is op grond van formele wetgeving uitsluitend mogelijk, indien daadwerkelijk de openbare orde wordt verstoord. Artikel 2:28 Apv biedt de mogelijkheid om op te treden in de "voorfase". In een uitvoeringsbesluit zijn de gebieden aangewezen waarvoor het alcoholverbod geldt. Zo zijn er meerdere gebieden in de stad aangewezen. Bij het aanwijzen van een gebied kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- er dient sprake te zijn van structurele forse overlast;
- die al langere tijd speelt (met mogelijk kans op escalatie);
- waarbij een duidelijke relatie is tussen alcohol en overlast en
- een alcoholverbod past binnen een integraal pakket van maatregelen of
- reeds maatregelen in het gebied zijn genomen maar deze niet afdoende blijken en,
- indien van toepassing, personen toegeleid kunnen worden naar zorg en hulpverlening en
- er overeenstemming is bereikt met politie en openbaar ministerie.





Gemeente Utrecht

Daarnaast moet een gebiedsaanwijzing niet leiden tot versnippering van aangewezen gebiedjes. Is dit wel het geval dan kan worden besloten dat gebieden die zeer dicht bij elkaar zijn gelegen als één aaneengesloten gebied aan te wijzen. Dit om een kat en muis spel tussen overlastgever en handhaver te voorkomen.

In gebieden die zowel zijn aangewezen in het kader van dit artikel als in het kader van artikel 2:3, kunnen overtreders van het alcoholverbod niet alleen proces verbaal aan hun broek krijgen op grond van artikel 2:28 Apv, maar aan hen kan tevens een verblijfsontzegging worden opgelegd.

#### **Artikel 2:29 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen**

De toevoeging "*en dergelijke*" is noodzakelijk om ook tegen hinderlijk gedrag in vergelijkbare situaties (inclusief de begrippen, portiek, poort of bordes) op te kunnen treden, bijvoorbeeld als het gaat om nissen of overkappingen. Hierbij kan gedacht worden aan winkelcentra en sporthallen.

Zie verder de toelichting bij artikel 2:27 (Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen, waaronder óók het begrip overkapping ondergebracht is).

Toelichting begrippen: portiek = overwelfde ingang; poort = doorgang en bordes = verhoogde stoep.

#### **Artikel 2:30 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, passages in winkelcentra, 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.

Desgewenst kan deze reeks van voorbeelden met andere worden uitgebreid. Het ordeversturende element ten slotte wordt door de zinsnede "*zonder redelijk doel of op voor anderen hinderlijke wijze*" in de bepaling tot uitdrukking gebracht.

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

#### **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 Wetboek van Strafrecht 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 gelijkkluidende) bepaling in de APV Amsterdam is verbindend, omdat de norm voldoende is geconcretiseerd, HR 01-09-1998 NJ 1999, 61 (APV Amsterdam).

#### **Artikel 2:31 Ligger of slapen op of aan een openbare plaats**

Deze bepaling spreekt voor zich. Nut en noodzaak is aanwezig.



Gemeente Utrecht

#### **Artikel 2:32 Neerzetten van fietsen e.d.**

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

Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden die niet door de eigenaren van de voertuigen worden bezocht of op plaatsen waar deze voertuigen hinder of schade kunnen veroorzaken, geeft vaak aanleiding tot klachten. Artikel 2:32 geeft de mogelijkheid hiertegen op te treden.

Deze bepaling is een combinatie van het (oude) artikel 44 (Neerzetten van fietsen e.d.) en het (oude) artikel 45a (Hinder van fiets of bromfiets).

Het college kan middels een aanwijzingsbesluit plaats en termijn bepalen. Dat betekent dat er gedifferentieerder, effectiever en sneller kan worden ingespeeld op behoefte en noodzaak van type handhaving

#### **Artikel 2:33 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.**

Op grond van het RVV 1990 kunnen bepaalde categorieën weggebruikers van bepaalde wegen worden geweerd. De achtergrond daarvan is het verkeersbelang, hetzij de verkeersveiligheid of de vrijheid van het (andere) verkeer. Dat moet op de in het reglement voorgeschreven wijze ter kennis van de weggebruiker worden gebracht.

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

#### **Artikel 2:34 Bespieden van personen**

Met deze bepaling wordt beoogd ongemerkte en door iedereen als ongewenst ervaren verstoring van de privacy te verbieden en kan worden opgetreden tegen voyeurs. Toepassing van het artikel zal alleen in excessieve situaties plaatsvinden. Het artikel kan worden beschouwd als een aanvulling op het bepaalde inzake stalking zoals neergelegd in artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht. Door in het tweede lid het woord camera te vervangen door enig ander optisch instrument wordt de reikwijdte van de bepaling ruimer. Ten aanzien van heimelijk afluisteren is het een en ander geregeld in de artikelen 139a e.v., 374bis en 441a van het Wetboek van Strafrecht.

#### **Artikel 2:35 Loslopende honden**

Artikel 2:35 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.

Eerste lid, onder c.: de zinsnede "*een ander aangebracht identificatiekenmerk, die de eigenaar of houder duidelijk doet kennen*". Hieronder vallen dus ook gechipte honden.

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.



Gemeente Utrecht

Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kan op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) de honden gevangen worden genomen en overgedragen aan een door het college aangewezen asiël. 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 te nemen. In de praktijk wordt hieraan meestal vorm gegeven door het dier onder te brengen bij een dierenasiël, 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 onaangeliënd 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.

### **Artikel 2:36 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.



Gemeente Utrecht

De strafbaarheid wordt opgeheven als de uitwerpselen direct worden verwijderd. Er zijn verschillende manieren om de overlast van hondenuitwerpselen aan te pakken. Een goed overzicht van mogelijke maatregelen en een goed overzicht van literatuur op dit terrein is te vinden in de publicatie "Gemeentelijk hondenbeleid. Een handleiding ter bestrijding van de overlast door hondenpoep in Nederland" van het Multidisciplinair onderzoeksinstituut in Utrecht.

Al zal de handhaving (betrapping op heterdaad) niet meevallen, het is te hopen dat er op den duur preventieve invloed van deze bepaling uit zal gaan. Overtreding van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.

### **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 .

### **Artikel 2:37 Gevaarlijke honden**

Per 1 januari 2009 is de Regeling Agressieve Dieren (RAD) ingetrokken. Met deze regeling werd, kort samengevat, bepaald dat het houden, fokken of verhandelen van pitbullterriërs was verboden. Op grond van de RAD en de artikelen 73 en 74 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kon de burgemeester opdracht geven een pitbullterriër in beslag te nemen en uiteindelijk af te maken. De intrekking van de RAD is dus alleen van betekenis voor pitbullterriërs.

Aan de regelgeving voor alle andere honden is niets veranderd. Desondanks heeft de intrekking van de RAD geleid tot vragen over de mogelijkheden van gemeenten om op te treden bij bijtincidenten. Hieronder worden kort de achtergronden van de intrekking van de RAD geschetst en tevens een beknopt overzicht gegeven van de mogelijkheden tot handhaving.

Tot slot wordt ingegaan op de noodzakelijke aanpassing van de model APV en de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen.

### **Redenen voor de intrekking van de RAD**

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2007 een commissie van wijzen opdracht gegeven onderzoek te doen naar de effectiviteit van de RAD. In mei 2008 heeft de commissie haar rapport uitgebracht.

De voornaamste conclusies waren dat de RAD als unfair werd gezien omdat een pitbullterriër die niet bij enig bijtincident betrokken was enkel op grond van uiterlijke kenmerken kon worden afgemaakt, terwijl dat voor een ander type hond niet gold. Ook was de RAD niet aantoonbaar effectief. Het aantal bijtincidenten nam niet af, noch bij pitbullterriërs, noch bij andere honden.

### **Geen vervangende regeling**

Aanvankelijk heeft de minister van LNV voorgesteld om na het intrekken van de RAD een vervangende regeling vast te stellen, waarbij alle honden die agressief gedrag vertoonden een verplichte gedragstest kon worden afgenomen.

Daarvan is mede op basis van overleg met de Tweede Kamer, het Openbaar Ministerie en de VNG afgezien, met name vanwege twijfels over de handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling. Anderzijds had het OM wel graag nieuwe criteria gezien waaraan de eigenaars van bijvoorbeeld pitbulls, dobermannpinchers en rottweilers moeten voldoen. In sommige landen is voor eigenaars van deze honden bijvoorbeeld het volgen van een cursus of het afsluiten een WA-verzekering verplicht <sup>1)</sup>



Gemeente Utrecht

- 1) Handhavingkrant (als bijlage bij het blad Binnenlands Bestuur) van maart 2009. Te vinden op de website van het servicecentrum van het Ministerie van Justitie:  
[www.servicecentrumhandhaving.nl/Handhavingskrant/Handhavingskrant/index.aspx](http://www.servicecentrumhandhaving.nl/Handhavingskrant/Handhavingskrant/index.aspx)

### **Handhaving bij bijtincidenten**

Artikel 74 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren ziet alleen op soorten en categorieën van dieren die door de Minister van LNV zijn aangewezen. Pitbulteriërs waren door de minister aangewezen in de RAD. Met het wegvallen van de RAD kan de burgemeester zich dan ook niet meer beroepen op artikel 74 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bij het in beslag laten nemen en eventueel laten afmaken van pitbulteriërs. Bij de aanpak van bijtincidenten met honden staat de overheid wel een aantal andere wettelijke instrumenten ter beschikking.

### **Wetboek van Strafrecht**

Het Openbaar Ministerie kan in een aantal gevallen optreden op grond van het Wetboek van Strafrecht (Sr):  
Artikel 425, eerste lid Sr stelt het aanhitsen van een dier of het niet terughouden van een aanvallend dier strafbaar. De eigenaar kan worden vervolgd en het dier kan in beslag worden genomen.  
Artikel 300 Sr is van toepassing als een hond een mens aanvalt en verwondt. In dit artikel worden eenvoudige mishandeling en zwaardere vormen van mishandeling strafbaar gesteld.  
Artikel 350 Sr stelt onder meer het opzettelijk en wederrechtelijk doden of verwonden van een dier van een ander strafbaar. Dit artikel kan van toepassing zijn als een hond een ander dier aanvalt.

### **Algemene Plaatselijke Verordening (Apv)**

In de VNG model-APV (artikel 2:59) en in de meeste gemeentelijke Apv's zijn bepalingen opgenomen op grond waarvan het college de eigenaar van een hond kan opdragen de hond kort aangelijnd te houden en/of de hond een muilkorf te laten dragen.  
Als dit besluit wordt genegeerd kan daartegen bestuursrechtelijk worden opgetreden met bestuursdwang of dwangsom.  
Zowel een aanlijn- of muilkorfgebod als de daarop volgende bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat.

### **Gemeentewet**

Op grond van artikel 172, derde lid van de Gemeentewet kan de burgemeester bij verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor de maatregelen bevelen die hij of zij noodzakelijk acht. Dat kan in voorkomende gevallen ook betekenen dat in reactie op een bijtincident een hond in beslag wordt genomen. Toepassing van artikel 172, derde lid Gemeentewet bij bijtincidenten komt niet vaak voor. Uit de literatuur is één uitspraak bekend (President Rechtbank Zwolle, 3 maart 1995, Gemeentestem 1995 nr. 7028 p. 169-173 met naschrift Hennekens).  
Voor toepassing van artikel 172, derde lid Gemeentewet is in de eerste plaats noodzakelijk dat er daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor. In de zaak die voor de president van de Rechtbank Zwolle rechter werd gebracht hadden de honden in de ogen van de rechter zoveel onrust in de wijk veroorzaakt dat de burgemeester zich op dat standpunt kon stellen. Daarnaast dient evenredigheid te bestaan tussen het bevel van de burgemeester en de verstoring van de openbare orde. Dat betekent in de praktijk dat toepassing van artikel 172, derde lid Gemeentewet pas aan de orde is als de beschikbare middelen van de APV (korte lijn en muilkorf) niet toereikend zijn of geen recht doen aan de ernst van het incident. Daarbij heeft de burgemeester een zekere beoordelingsruimte.

### **Aanpassing Apv en opstellen protocol**



Gemeente Utrecht

De intrekking van de RAD maakt een kleine wijziging van de Apv noodzakelijk. In de model-APV werd op twee plaatsen verwezen naar de RAD (artikel 2:59 derde lid onder a., en artikel 2:59 vierde lid). Artikel 2:59, vierde lid is door het intrekken van de RAD betekenisloos geworden en kan zonder meer worden geschrapt. In artikel 2:59 derde lid onder a werd verwezen naar de definitie van muilkorf in de RAD. Gemeenten die hun Apv aanpassen kunnen overwegen om de definitie uit de RAD in hun Apv op te nemen. Zie artikel 2:37, lid 3a Apv (Utrecht). In de tussentijd kan de definitie worden opgenomen in individuele besluiten waarbij een muilkorfplicht wordt opgelegd.

De muilkorf werd in de RAD gedefinieerd als:

een muilkorf vervaardigd van stevige kunststof, of van stevig leer of van beide stoffen, die door middel van een stevige leren riem rond de hals zodanig is aangebracht dat verwijdering zonder toedoen van de mens niet mogelijk is en die zodanig is ingericht dat de drager geen mens of dier kan bijten, dat de afgesloten ruimte binnen de korf een geringe opening van de bek toelaat en dat geen scherpe delen binnen de korf aanwezig zijn;

Tenslotte kan de gemeente overwegen om beleidsregels op te stellen, waarin wordt vastgelegd hoe er bij bijtincidenten zal worden opgetreden. Met name de gemeente Assen heeft een dergelijk protocol opgesteld (beschikbaar op de website van de gemeente Assen: [www.assen.nl/smartsite16346.htm](http://www.assen.nl/smartsite16346.htm)).

#### **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.

#### **Artikel 2:38 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren**

Door in het tweede lid de zinsnede "buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer op ten 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. Artikel 41a (oud) Hinderlijke dieren is thans opgenomen (samengevoegd met artikel 2:38) in het eerste lid van artikel 2:38 (nieuw). Er moet kunnen worden ingegrepen als overlast of schade voor de openbare gezondheid 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. Voor het college bij een aanwijzing die betrekking heeft op gedeelten van de gemeente 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



Gemeente Utrecht

verband nog gewezen worden op de Flora en Faunawet, waarin regels worden gegeven ter bescherming van dieren.

### **Jurisprudentie**

Houden van duiven hinderlijk binnen de bebouwde kom. Beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt. ARRS 28 02 1990, JG 91.0031.

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 93.0137 m.nt. A.B. Engberts.

Aanschrijving tot verwijdering overlastgevendende hanen en kippen. Relatie Hinderwet en Hinderbesluit. ABRS 31 08 1995, JG 96.0005, MenR 1996, 60.

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.

Artikel 2.4.20 (oud, nu 2:60) en 2.4.24 (oud, nu 2:64, bijen) kunnen in sommige situaties beide worden toegepast. Artikel 2.4.24 (oud) fungeert niet als lex specialis ten opzichte van artikel 2.4.20 (oud). ABRS 02-06-1997, JG 99.0005 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-nr. AD4783.

### **Verbod voeren van dieren (artikel 55a oud, vervallen)**

Deze bepaling is niet geregeld in de model APV. Het artikel is geschrapt. Er zijn door het college geen gebieden aangewezen waar het verboden is dieren te voeren. Er vindt (dus ook) geen handhaving plaats. Er wordt niet gereguleerd op incidenten hetgeen destijds de reden is geweest om deze bepaling (Raadsbesluit 10-01-2008) in de APV Utrecht op te nemen (regelreflex).



Gemeente Utrecht

Er zijn andere instrumenten denkbaar om onhygiënische toestanden aan te pakken; daar waar woongenot en leefbaarheid in het geding zijn, ligt er ook een taak voor bijv. wooncorporaties. Zie bijv. gemeente Helmond.

## Afdeling 2.10 Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

### **Artikel 2:39 Begripsbepaling**

#### **Algemeen**

Vervreemding van door opkoop verkregen goederen (artikel 62 oud, vervallen)

Het oude artikel 62 is nu opgenomen in artikel 2:40, onder d.

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

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

De in artikel 141 WvSv genoemde opsporingsambtenaren hebben om controle uit te oefenen vrije toegang tot alle vestigingen en andere plaatsen waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar worden gebruikt. Indien deze plaatsen als woning zijn aan te merken, moet het bepaalde in de Algemene wet op het binnentreden in acht worden genomen.

#### **De politie kan voorwerpen in beslag nemen**

Op grond van artikel 142 WvSv kunnen toezichthouders als buitengewone opsporingsambtenaren optreden. Zie daarover meer in de toelichting bij hoofdstuk 6.

Gelet op het karakter van de voorschriften inzake de heling is overigens voor buitengewone opsporingsambtenaren, naast de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 WvSv, bij de controle op de naleving van voorschriften inzake de helingbestrijding in het algemeen geen plaats. De in artikel 552 WvSv neergelegde binnentredingsbevoegdheid is dan ook alleen verleend aan de algemene opsporingsambtenaren.

Voor de handhaving van de helingbepaling zal er op moeten worden toegezien dat bekend is, welke handelaren zich in de gemeente hebben gevestigd. Zij dienen dan ook aan de verplichting ex artikel 437ter, tweede lid, WvSr om zich schriftelijk aan te melden bij de burgemeester of de door deze aangewezen ambtenaar te voldoen.

#### **Handelaar**

Voor de omschrijving van het begrip “handelaar” verwijst artikel 437, eerste lid, Wetboek van Strafrecht naar de Algemene Maatregel van Bestuur op grond van dit artikel (Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, KB 06-01-1992).

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





Gemeente Utrecht

#### **Artikel 2:40 Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht**

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

Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht, maar er is getracht een overzichtelijker artikel te formuleren, dat kort en bondig is geformuleerd. Het voorheen gehanteerde begrip "lokaliteit" is vervangen door "*vestiging*". Daarnaast is het oude artikel 62 (2:40) in dit artikel geïntegreerd.

#### **Onder a.**

##### **Ten eerste**

Artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr legt de handelaar de verplichting op de burgemeester of door hem aangewezen ambtenaren tevoren schriftelijk in kennis te stellen als hij van het opkopen een beroep of gewoonte maakt. De aanmeldingsplicht is in onderdeel a, sub 1, nader uitgewerkt.

##### **Ten tweede en derde**

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

##### **Ten vierde**

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

#### **Onder b.**

In artikel 437, eerste lid, onder c., van het WvSr wordt aan de daartoe aangewezen ambtenaar de bevoegdheid gegeven om inzage te hebben in het inkoopregister.

#### **Onder d.**

Bij een regeling tot effectieve helingbestrijding mag een bepaling betreffende de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Artikel 2:40, onder d, voorziet hierin.

De bepaling sluit nauw aan op hetgeen bepaald in artikel 437, eerste lid, onder d en f, WvSr.

Daar is de handelaar et cetera die in strijd met een schriftelijke last van de burgemeester (of een vanwege hem gegeven last) bepaalde goederen vervreemdt, of niet in bewaring geeft, of die niet voldoet aan de daarbij gegeven aanwijzingen, strafbaar gesteld. In onderdeel d is gekozen voor een termijn van drie dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

#### **Artikel 2:41 Verkoop van fietsen e.d. op een openbare plaats**

De verbodsbepaling is noodzakelijk in verband met helingbestrijding.

Tekstuele wijziging: het begrip 'scooter' is vervangen door "*en dergelijke voertuigen*", aangezien een scooter een bromfietstype is en dus onder het begrip "*bromfiets*" valt.

### Afdeling 2.11 Vuurwerk

#### **Artikel 2:42 Begripsbepaling consumentenvuurwerk**

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).



Gemeente Utrecht

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**

Voor de omschrijving van het begrip "*consumentenvuurwerk*" is aansluiting gezocht bij de omschrijving daarvan in het Vuurwerkbesluit. Consumentenvuurwerk wordt in het Vuurwerkbesluit als volgt gedefinieerd: "*vuurwerk dat is bestemd voor particulier gebruik*" (artikel 1.1.1., eerste lid). Consumentenvuurwerk dient te voldoen aan welomschreven productveiligheidseisen, zoals uitgewerkt in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk (Stcr. 243, 1997).

Als consumentenvuurwerk wordt in ieder geval aangemerkt vuurwerk dat bestemd is voor particulier gebruik –aldus artikel 1.1.2 van het Vuurwerkbesluit– indien:

- a. het tot ontbranding wordt gebracht door een particulier;
- b. het te koop wordt aangeboden of ter beschikking wordt gesteld aan, gekocht of besteld door een particulier;
- c. het aangetroffen wordt bij een particulier;
- d. het binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht of voorhanden wordt gehouden met het oogmerk het aan particulieren ter beschikking te stellen of
- e. het is voorzien van de aanduiding: Geschikt voor particulier gebruik.

Het Vuurwerkbesluit is ingevolge artikel 1.1.3 niet van toepassing op:

- vuurwerk waarvoor regels zijn gesteld bij het Warenwetbesluit Speelgoed, zoals klappertjes voor speelgoedpistolen;
- vuurwerk dat bij de Nederlandse krijgsmacht, bij de krijgsmacht van een bondgenootschappelijke mogendheid of bij de politie in gebruik of beheer is;
- vuurwerk dat in het kader van internationaal vervoer per zeeschip of vliegtuig binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht en niet in Nederland wordt gelost of rechtstreeks wordt overgeladen naar een ander zeeschip onderscheidenlijk vliegtuig.

#### **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, trektouwjes, 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:



Gemeente Utrecht

- een verbod om consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen aan een particulier (artikel 2.3.2, eerste lid);
- dit verbod geldt niet op 29, 30 en 31 december met dien verstande dat als een van deze dagen een zondag is het verbod eveneens op die zondag geldt, in welk geval het verbod om vuurwerk ter beschikking te stellen dan niet geldt op 28 december (artikel 2.3.2, tweede lid);
- 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).

#### **Artikel 2:43 Afleveren van vuurwerk**

##### **Verkoopvergunning consumentenvuurwerk**

Op basis van artikel 2:43 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.

De verkoopvergunning wordt voor onbepaalde tijd verleend.

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.

De verkoopvergunning wordt door veel gemeenten gebruikt om, naast het uitsluiten via het bestemmingsplan of algemene beleidsregels, een spreidingsbeleid van verkooppunten te voeren en om het aantal verkooppunten en bijbehorende opslag te reguleren. Ondanks het feit dat aan een dergelijke opslag de nodige voorschriften zijn verbonden zal het toestaan van dergelijke opslagplaatsen in bijvoorbeeld woonwijken voor de nodige maatschappelijke onrust zorgen, is bereikbaarheid bij calamiteiten een belangrijk aspect en dient tevens gelet te worden op de verkeersaantrekkende werking. Het Vuurwerkbesluit regelt enkel milieutechnische eisen waar een opslag aan moet voldoen en laat de mogelijkheid open een milieuvergunning aan te vragen bij de provincie voor 10.000 kilo en meer opslagen. Hierbij kan voorbij gegaan worden aan de gemeente.

Een gemeente kan voor de verkoop van consumentenvuurwerk beleidsregels vaststellen. De beleidsregels moeten gebaseerd zijn op dwingende redenen van algemeen belang, waartoe behoren de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Afhankelijk van de lokale situatie kunnen bijvoorbeeld de volgende beleidsuitgangspunten worden opgenomen:

- het vaststellen van een maximum aantal verkooppunten in de gemeente, bijvoorbeeld gerelateerd aan inwoneraantal of spreiding over kernen;
- het vaststellen van een maximaal aantal verkooppunten in het centrum(gebied);



Gemeente Utrecht

- de onderlinge afstand tussen verkooppunten;
- het uitsluiten van verkooppunten die gelegen zijn in de nabijheid van bijvoorbeeld ziekenhuizen, bejaardentehuizen, dierenasiels, tankstations, (afsluitbare) winkelcentra enz.
- In de beleidsregels zou kunnen worden vastgesteld dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag rekening wordt gehouden met eerdere resultaten van controles door politie, brandweer, afdeling milieu van de betreffende gemeente of milieudienst.

#### **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.

#### **Lex silencio positivo**

Het toepassen van de lex silencio is mogelijk om de volgende redenen:

Het gaat om eenvoudig algemeen te formuleren algemene voorwaarden en regels én de technische eisen staan beschreven in het Vuurwerkbesluit én het gaat meestal om steeds dezelfde vergunningaanvragers. Verder spelen de activiteiten rond een éénduidig bepaalde periode (jaareinde) en kan de gemeente de besluitvorming rond de aanvragen goed en strak plannen.

#### **Artikel 2:44 Bezigen van vuurwerk**

In het Vuurwerkbesluit is bepaald dat het verboden is om consumentenvuurwerk af te steken op een ander tijdstip dan tussen 31 december 10.00 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**

Voorlopige voorziening. Verbod om vuurwerk op oudejaarsdag tussen 10.00 en 22.00 uur af te steken in de directe nabijheid van een verkooppunt op een bedrijventerrein. Publiek aangekondigde sierdemonstraties, aanzuigende werking van de voorgenomen demonstraties op het daarin geïnteresseerde publiek, directe nabijheid van een grootschalige vuurwerkopslagplaats, gespannen sfeer tussen verzoekers en van omliggende bedrijven, waaronder een verkooppunt van brandstoffen, feit van algemene bekendheid dat verkoop van vuurwerk leidt tot het afsteken van een deel daarvan in de nabijheid van dat verkooppunt. Afsteekverbod kan in rechte stand houden. Rb. Leeuwarden 27-12-2001, 01/1133 GEMWT, LJN-nr. AD7648.

Afdeling 2.12 Drugsoverlast

#### **Artikel 2:45 Handel in verdovende middelen**



Gemeente Utrecht

### **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 aantasting van de openbare orde en 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 het woon- en leefklimaat, alsmede het voorkomen van strafbare feiten tot doel heeft.

### **Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid**

Artikel 2:45 is opgenomen om de aantasting van de openbare orde te voorkomen en de overlast, die gepaard gaat met drugshandel op straat, tegen te gaan.

De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Dit is zeker het geval bij harddrugs. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen.

In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars (“*drugrunners*”) strafbaar gesteld. Het verbod betreft het zich bevinden op of aan de openbare plaats met het kennelijk doel verdovende middelen te verkopen. Hiertoe is het geen vereiste dat de persoon bij controle ook daadwerkelijk verdovende middelen in zijn bezit heeft. Wel noodzakelijk is dat uit een combinatie van feiten, handelingen en/of omstandigheden kan worden opgemaakt dat de persoon zich ter plaatse op de openbare plaats bevindt teneinde verdovende middelen te verhandelen.

Drugshandel kan op de openbare plaats als op het openbaar water worden aangepakt.

Steeds meer gemeenten hebben in de afgelopen jaren een coffeeshopbeleid (inzake de verkoop van softdrugs) vastgesteld. Onderdeel van een coffeeshopbeleid – ongeacht de vraag of er in een gemeente al dan niet coffeeshops worden toegestaan – moet zijn dat de handel op straat wordt bestreden. Dergelijke handel is immers een gevaar voor de beoogde scheiding van de hard- en softdrugmarkten.

### **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.

## Afdeling 2.13 Voor publiekopenstaande gebouwen

### **Artikel 2:46 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen**

#### **Algemeen**

Artikel 174 van de Gemeentewet geeft de burgemeester de mogelijkheid over te gaan tot sluiting indien sprake is van een ordeverstoring die concreet voorzienbaar is en een actuele dreiging vormt voor de ordelijke gang van zaken, waartegen onmiddellijk moet worden opgetreden. De sluiting kan dan slechts van korte duur zijn.

Soms is een langere sluiting wenselijk en ontbreekt het de burgemeester de bevoegdheid tot langere sluiting op grond van artikel 174 Gemeentewet. Artikel 2:46 voorziet hierin; in de APV's van de andere grote steden is

een artikel als het voorliggende 2:46 opgenomen. Met deze sluitingsmogelijkheid heeft de burgemeester ook een extra instrument bij de aanpak van bijv. heling.

De burgemeester kan met behulp van artikel 2:46 gericht optreden tegen bijvoorbeeld winkeliers die overlast (blijven) veroorzaken. De voorgestelde wijziging van artikel 2:46 geeft de burgemeester de bevoegdheid om desgewenst over te gaan tot sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen (niet zijnde horecabedrijven) die binnen een bepaald gebied liggen (bijvoorbeeld een straat, enkele straten of een wijk). Deze bevoegdheid kan worden gebruikt in een gebied waar reeds een grote druk bestaat op de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid, die niet alleen veroorzaakt wordt door de in het gebied aanwezige voor het publiek openstaande gebouwen, maar waarvoor meerdere oorzaken zijn aan te wijzen. In een dergelijk gebied wordt veel van omwonenden verlangd, waarbij het zo kan zijn dan op enig moment de belangen van anderen moeten wijken voor de belangen van de bewoners. In het aangewezen gebied kan de beperkende maatregel zowel bestaande als nieuw te vestigen voor het publiek openstaande gebouwen betreffen.

De burgemeester zal o.a. tot het oordeel kunnen komen dat sluiting noodzakelijk is indien een van de volgende situaties zich voordoet:

- a. indien aannemelijk is, dat in of vanuit het voor het publiek openstaand gebouw activiteiten plaatsvinden, die een gevaar opleveren voor de openbare orde of een bedreiging vormen voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van het voor het publiek openstaand gebouw
- b. indien in of vanuit het voor het publiek openstaand gebouw strafbare feiten worden gepleegd, die een gevaar opleveren voor de openbare orde of een bedreiging vormen voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van het voor het publiek openstaand gebouw;
- c. indien zich in of vanuit het voor het publiek openstaand gebouw anderszins feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen, dat het geopend blijven van het voor het publiek openstaand gebouw gevaar oplevert voor de openbare orde of een bedreiging vormt voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van het voor publiek openstaand gebouw.

Op grond van dit artikel is de burgemeester bevoegd om voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven en/of de voor het publiek openstaande gebouwen in een bepaald gebied voor langere duur te sluiten. De sluitingsbepaling laat een zekere beoordelingsmarge. Het ligt niet in de rede gebruik te maken van een zware maatregel als sluiting indien er sprake is van een marginale overtreding van de voorschriften. Een sluiting moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

#### **Eerste lid**

Bij voor publiek openstaande gebouwen kan men denken aan openbare gedeelten van winkels, bedrijven voor handelsdoeleinden, belwinkels, avondkappers, uitzendbureaus, bioscopen, musea, theaters. Ook cafés, disco's, hotels, restaurants, seksinrichtingen, coffeeshops en horecaboten vallen hieronder, maar zover de mogelijkheid tot sluiting daarvan elders is geregeld, is dit artikel op deze gebouwen niet van toepassing (zie ook toelichting op zesde lid hieronder).

#### **Tweede lid**

Sluiting op grond van dit artikel zal veelal ook ten doel hebben de gang van bezoekers te doorbreken. Bekendmaking is dan noodzaak.



Gemeente Utrecht

#### **Zesde lid**

Dit artikel geldt niet voor de sluiting van seksinrichtingen en horecabedrijven. Daarvoor gelden afzonderlijke regels in respectievelijk hoofdstuk 3 van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 en de Horecaverordening Utrecht 2004. Met dit artikel kan tevens niet in dezelfde situaties opgetreden worden als waarvoor artikel 13b Opiumwet is bedoeld. De burgemeester is op grond van artikel 13b Opiumwet bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

### **Hoofdstuk 3 Seksinrichting e.d.**

#### **Algemeen**

##### **Historie**

Per 1 oktober 2000 is het zogenaamde "bordeelverbod" opgeheven en is een vergunningstelsel voor seksinrichtingen en escortbedrijven in de APV van Utrecht in het leven geroepen. Op grond van artikel 273f van het Wetboek van strafrecht is het exploiteren van prostitutie niet langer in algemene zin, maar nog slechts in bepaalde omstandigheden strafbaar, bijvoorbeeld als het gaat om minderjarigen, gedwongen prostitutie, mensenhandel e.d. Over de vormen van exploitatie van prostitutie die niet langer strafbaar zijn, is op dit moment nog geen nadere formele wetgeving vastgesteld. Wel zal (zover de planning nu is in 2014) de Prostitutiewet in werking treden. Wij hebben in dit gewijzigde hoofdstuk van de APV al zoveel mogelijk rekening gehouden met deze Prostitutiewet.

Naar aanleiding van signalen van mensenhandel in de raamprostitutie en de ontwikkelingen van de laatste tijd op het Zandpad zijn in dit hoofdstuk bepalingen opgenomen, respectievelijk aangepast, met als doel preventief een barrière op te werpen tegen mensenhandel (zie hiertoe ook de notitie "Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie", door het college op 2 februari 2010 vastgesteld als bijlage bij de raadsvoordracht).

##### **Vergunningstelsel en vrije arbeidskeuze.**

Bij artikel 19, derde lid van de Grondwet kan de vrije keuze van arbeid worden onderscheiden van de uitoefening daarvan. Ter waarborging van een maatschappelijk verantwoorde arbeidsuitoefening leggen tal van vergunningsvoorschriften beperkingen op (in het belang van kwaliteitsbewaking, de bescherming van de cliënt, de bescherming van de werknemer tegen gevaar en exploitatie, de bescherming van de omgeving tegen gevaar en overlast e.d.). Deze vergunningsvoorschriften hebben niet als motief het beperken van de vrijheid van arbeidskeuze en dienen dan ook niet te worden beschouwd als een beperking daarvan. Desalniettemin mogen deze vergunningsvoorschriften –ook al liggen daaraan andere motieven ten grondslag– niet zo ver strekken dat de vrije arbeidskeuze daardoor illusoir wordt. Gemeenten mogen dan ook aan bijvoorbeeld het beroep van exploitant van een seksinrichting of een escortbedrijf of aan het beroep van prostituee, alleen beperkingen opleggen "ter regulering en bestuur van de gemeentelijke huishouding", zoals in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu.

##### **Accentuering verantwoordelijkheid feitelijke exploitanten**

De effectiviteit van het hoofdstuk dat regelgeving bevat ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven staat of valt met een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling voor een aanvaardbare bedrijfsvoering aan diegenen die als bestuurder van een bedrijf optreden en/of degenen die daarvan eigenaar zijn en die daaruit baten ontvangen. Daarbij wordt bij de beoordeling van aanvragen niet alleen gekeken naar degenen die



Gemeente Utrecht

vergunningen aanvragen maar wordt meer dan voorheen rekening gehouden met de feitelijke en economische verhoudingen.

Tot nu toe werd de verantwoordelijkheid gelegd bij degenen die formeel als bestuurders van een bedrijf konden worden aangemerkt en bij lager in de organisatie van de exploitant geplaatste beheerders die waren belast met de dagelijkse leiding. Uit de ervaring die medio 2013 is opgedaan met betrekking tot alle bedrijven aan het Zandpad waarvan vergunningen zijn ingetrokken, kwam naar voren dat degenen die eigenaar zijn van de werkruimten zich niet of nauwelijks bemoeiden met de feitelijke gang van zaken in een onderneming en/of slecht toezicht hielden op hetgeen er in hun bedrijven plaatsvond. In bepaalde gevallen komt uit de door de eigenaren zelf afgelegde verklaringen naar voren dat zij niet of nauwelijks op de hoogte waren van hetgeen zich in hun bedrijven afspeelde en waren zij daar zelf jarenlang niet persoonlijk aanwezig geweest. De geconstateerde misstanden kunnen –mede– hierop worden teruggevoerd.

Gelet op de schaarste aan voor prostitutie beschikbare bedrijfsruimten en de condities waaronder deze beschikbaar worden gesteld, kunnen de eigenaren/voormalige vergunninghouders nog steeds een aanzienlijke mate van invloed uitoefenen, die weer een inbreuk maakt op de handelingsvrijheid van degenen die als vergunninghouder verantwoordelijk is voor een zorgvuldige bedrijfsvoering. Het voorstel beoogt de marktmacht die een of enkele ondernemers hebben te beperken en werkt concurrentiebevorderend. Dat draagt bij aan de doelstellingen van hoofdstuk 3 van de APV, waaronder het beschermen van de arbeidsomstandigheden van prostituees. Ook zal, indien er meerdere van elkaar onafhankelijke vergunninghouders zijn, zich minder snel de situatie herhalen dat bij misstanden alle vergunningen moeten worden ingetrokken, met ingrijpende gevolgen voor prostituees die werkruimten kwijtraken.

Het hoofdstuk bevatte tot nu toe een formele definitie van het begrip exploitant. Als exploitant werd beschouwd degene voor wiens rekening en risico een onderneming werd gedreven. Daarmee moet de vergunning worden aangevraagd door en verleend worden aan degene die de omzet incasseert en/of degene die formeel aansprakelijk is voor schulden van een onderneming. In de praktijk blijken de feitelijke en (vooral) de economische verhoudingen in deze branche vaak anders te liggen. In de nieuwe regeling is gekozen voor een meer materiële invulling van het begrip "exploitant" die meer rekening houdt met de feitelijke en economische verhoudingen. Het bestuursorgaan krijgt meer ruimte om aan de hand van de feitelijke economische situatie te beoordelen wie als exploitant moet worden beschouwd, wie een positie heeft die – daadwerkelijke– invloed mogelijk maakt en wie dus verantwoordelijkheid dient te dragen voor een zorgvuldige bedrijfsvoering. Het naar de feitelijke en economische omstandigheden bepalen van het ondernemerschap is niet uniek en komt ook op andere plaatsen in (belasting-)wetgeving voor. Zo bevat artikel 7 van de Wet op de omzetbelasting een definitie van het begrip "ondernemer" met diverse bepalingen waarin dit begrip wordt uitgebreid om bepaalde handelingen onder de werking van deze wet te brengen.

Het hoofdstuk beoogt ook een structurele verandering van de marktverhouding op het gebied van de bedrijfsruimte voor raamprostitutie. Het gelimiteerde vergunningstelsel heeft (als neveneffect) ertoe geleid dat er een dominantie bestaat door enkele partijen die met elkaar samenwerken. De regeling is verenigbaar met (Europese) mededingingswetgeving, het strekt er immers toe concurrentie tussen aanbieders van bedrijfsruimte voor de raamprostitutiebranche te bevorderen en de machtspositie van één of enkele aanbieders te beperken door te waarborgen dat er te allen tijde tenminste vijf van elkaar onafhankelijke aanbieders van bedrijfsruimte voor raamprostitutie in Utrecht zijn.

#### **Verhoging leeftijdseis prostituees**





Gemeente Utrecht

In het kader van het tegengaan van mensenhandel, is de minimumleeftijd voor prostituees verhoogd naar 21 jaar, dit is wenselijk gelet op de zwaarte van het beroep en de verhoogde kwetsbaarheid van de groep 18- tot 21-jarigen.

Met 21 jaar zijn personen geestelijk meer volwassen en daardoor;

- weerbaarder,
- meer in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing,
- meer kans om te beschikken over een startkwalificatie en daardoor vermindert de economische druk om te kiezen voor de prostitutie, zodat ook uitstappen makkelijker wordt.

Hiermee wordt beoogd de bescherming van de prostituees zelf en in het verlengde daarvan het terugdringen van mensenhandelpraktijken, maar tevens is daarbij van belang het openbare orde aspect, met name wat betreft de gezondheidsrisico's en de hygiëne.

#### **Bevoegdheden opsporingsambtenaren en toezichthouders**

Dit hoofdstuk bevat geen bepalingen over opsporingsambtenaren en toezichthouders. Hun bevoegdheden zijn geregeld in hoofdstuk 6 van de APV en in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Directe werking**

Deze wijziging van de APV (Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (6<sup>e</sup> partiële herziening)) heeft directe werking, tenzij anders is bepaald. Zie hiervoor artikel 3:16a en een besluit dat wordt genomen krachtens artikel IV, tweede lid.

### **Afdeling 3.1 Algemene bepalingen**

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

##### **Onder a. Prostitutie**

Dit artikel bepaalt wat onder "prostitutie" moet worden verstaan. Met de zinsnede "tegen vergoeding" wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet perse hoeft te gaan om betaling van een bepaald geldbedrag.

##### **Onder c. Seksinrichting**

Het begrip "besloten" heeft betrekking op het door wanden omsloten en overdekt zijn van een ruimte, niet op de toegankelijkheid daarvan. Onder besloten ruimte wordt ook begrepen een vaar- of een voertuig. De zinsnede "meerdere besloten ruimten in elkaars directe nabijheid" betreft uitsluitend de raamprostitutieboten die aan het Zandpad liggen en de raamprostitutiependen aan de Hardebollenstraat.

Het begrip "bedrijfsmatig" moet worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie. Daarbij zal bijvoorbeeld worden gekeken naar de vraag of er meerdere prostituees werkzaam zijn, er reclame wordt gemaakt voor de werkzaamheden, er sprake is van een KvK-schrijving en of er bijvoorbeeld derden betrokken zijn bij de activiteiten. Deze opsomming is niet uitputtend bedoelt. In het algemeen zal het zo zijn dat wanneer iemand werkzaamheden uitvoert om geld te verdienen er sprake is van een bedrijfsmatige uitoefening.

"Al dan niet met een ander" heeft betrekking op bijvoorbeeld sekstheaters en seksbioscopen, waarbij geen sprake is van seksuele handelingen met een ander. Wij vinden dit wenselijk nu ook hygiëne hier een grote rol speelt. Dergelijke vormen vallen dan ook onder de begripsomschrijving van "seksinrichting". Ook een prostitutiebedrijf (zie hierna) valt onder het begrip "seksinrichting" en ook een woning kan onder dit begrip vallen.



**Gemeente Utrecht**

**Onder d. Prostitutiebedrijf**

Bedrijven zoals bordelen, seksclubs, prostitutiehotels, privé-huizen en erotische massagesalons zijn te kenmerken als prostitutiebedrijven.



Gemeente Utrecht

#### **Onder e. Raamprostitutiebedrijf**

Er is voor gekozen om een aparte definitie op te nemen van het begrip "raamprostitutiebedrijf". Gebleken is dat dit onderdeel van de vergunde prostitutiesector bijzonder gevoelig is voor mensenhandel. Daarom gelden voor raamprostitutiebedrijven verscherpte vergunningvoorwaarden.

#### **Onder g. Escortbedrijf**

De zinsnede "bemiddelt voor prostitutie" beoogt te voorkomen dat straatprostitutie onder deze omschrijving komt te vallen. Omdat het hier gaat om een bedrijfsvorm waarbij de seksuele handelingen elders plaatsvinden en de prostituees ook niet in het bedrijf zelf aanwezig hoeven te zijn is het toezicht op dit soort bedrijven lastiger.

#### **Onder h. Exploitant**

In veel vergunningstelsel wordt een exploitant (die als vergunninghouder optreedt) aangeduid als "degene voor wiens rekening en risico een bedrijf wordt geëxploiteerd". Zo ook artikel 3:1 van de APV Utrecht zoals dit luidt voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening. Andere criteria die wel worden gebruikt om ondernemerschap te definiëren zijn het lopen van ondernemersrisico, het behalen van winst, het aansprakelijk zijn voor schulden ten opzichte van derden.

In de prostitutiebranche is sprake van partijen die weliswaar niet formeel als vergunninghouder optreden, maar die een zeer invloedrijke of zelfs een machtspositie hebben ten opzichte van degenen die juridisch als vergunninghouder moeten worden aangemerkt. Dit wordt in de hand gewerkt doordat weinig onroerend goed bestemmingstechnisch mag worden gebruikt voor prostitutiedoeleinden en door vergunningstelsels waarin het aantal te verlenen vergunningen is gelimiteerd.

De wijzigingen die nu worden doorgevoerd beogen de integriteitseisen ook te kunnen stellen aan degenen die bedrijfsruimten beschikbaar stellen tegen een hogere vergoeding dan de huurwaarde die kan worden afgeleid van de investering met een redelijke kosten- en winsttopslag (dit komt neer op het afkomen van c.q. het delen in de winst van prostituees en/of de juridische exploitant). Indien exploitanten van bedrijfsruimten deze beschikbaar stellen tegen een hogere waarde dan die redelijkerwijs voortvloeit uit de kosten die gemaakt moet worden voor het beschikbaar stellen van bedrijfsruimte (verhoogd met een redelijke winsttopslag) dan worden zij aangemerkt als (mede-)exploitant. Zij zullen alsdan moeten voldoen aan de voor exploitanten geldende (integriteits-)eisen. Mutatis mutandis is dit ook van toepassing op baten die anders worden geëtiketteerd zoals managementvergoedingen.

In het vierde lid is uitgesloten dat degenen die leveranciers zijn en die ten laste van de exploitatie voor goederen en diensten een gelijkwaardige tegenprestatie ontvangen, als exploitant worden aangemerkt. Er kan van uit worden gegaan dat voor alle regulier te leveren goederen en diensten aan de hand van marktprijzen voldoende objectief te bepalen is of er sprake is van redelijkerwijs als gelijkwaardig te beschouwen tegenprestaties.

#### **Onder i. Beheerder**

Omdat er tot op heden veel discussie bleef bestaan over wie nou precies beheerder was in een bedrijf, wat onder een beheerder moest worden verstaan en op welke wijze deze bepalingen handhaafbaar waren is ervoor gekozen om de persoon te definiëren en zijn taken apart te benoemen. Zoals ook in de begripsomschrijving tot uitdrukking is gebracht, dient het feitelijke beheer en het dagelijks toezicht in één hand te liggen. Het is daarom niet mogelijk om het feitelijke beheer en het dagelijks toezicht bij twee verschillende partijen neer te leggen. Alle beheerders dienen op de vergunning vermeld te worden.



**Gemeente Utrecht**

#### **Onder j. Beheerderstaken**

Dit zijn de taken waarmee de beheerders belast moeten zijn: het feitelijk beheer en dagelijks toezicht. Daarbij is van belang of die taken een essentieel onderdeel zijn van de dagelijkse gang van zaken. Essentieel zijn in ieder geval die zaken waarbij er contact is met de prostitutie. Wij doelen daarbij o.a. op aangaan van huurcontracten, het voeren van intakegesprekken, controleren op vergunningvereisten en innen van huur. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. In het bedrijfsplan zal moeten worden omschreven welke personen door de exploitant als beheerder worden gezien en welke taken zij uitvoeren. Hiermee is in ieder geval duidelijk dat wij geen personen meer in de bedrijfsvoering accepteren die essentieel onderdeel zijn van de dagelijkse gang van zaken en niet gescreend zijn op hun levensgedrag.



Gemeente Utrecht

#### **Onder k. Klant**

Onder klant wordt verstaan degene die daadwerkelijk de seksuele diensten afneemt dan wel dit als doel heeft. Dit is dus beperkter dan de personen die aanwezig kunnen zijn in de seksinrichting.

#### **Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan**

Volgens artikel 160 van de Gemeentewet is het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van besluiten van de raad (waaronder autonome verordeningen als deze) tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast.

De burgemeester is op grond van artikel 174 van de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden, alsmede voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. De bevoegdheid van het college betreft dus de niet voor het publiek toegankelijke gebouwen, voer- en vaartuigen en de openbare weg.

#### **Afdeling 3.2 Seksinrichtingen en escortbedrijven**

In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven. Waar dat niet nader is onderscheiden gelden bepalingen ten aanzien van beide bedrijfstypen.

#### **Artikel 3:3 Nadere regels**

Vergunningsvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het bevoegd bestuursorgaan worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3:3 ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156, eerste lid van de Gemeentewet. Vanzelfsprekend zijn de regels over bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf over zijn bevoegdheid beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Evenals algemeen verbindende voorschriften nopen beleidsregels het bevoegd bestuursorgaan tot het volgen van een vaste gedragslijn bij het toepassen van de desbetreffende bevoegdheid, met dien verstande dat bij beleidsregels in bijzondere gevallen van de vaste gedragslijn kan worden afgeweken. Het in bijzondere gevallen afwijken van een beleidsregel dient goed gemotiveerd te worden.

#### **Artikel 3:4 Vergunningplicht**

Uit deze bepaling vloeit een vergunningplicht voort. Het wijzigen van de seksinrichting / het escortbedrijf valt eveneens onder de vergunningplicht. Met het wijzigen wordt bedoeld een wijziging van welke aard dan ook met uitzondering van wijzigingen in het bedrijfsplan. Voor wijzigingen van de seksinrichting / het escortbedrijf kan worden gedacht aan een verandering van bouwkundige aard, het aantal exploitanten, de wijze van exploitatie, de naam van één of meerdere exploitanten en dergelijke. Dit is om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie. Voor dergelijke wijzigingen dient dan ook een geheel nieuwe aanvraag gedaan te worden, waarbij het gehele vergunningsproces wordt doorlopen. Wijzigingen in het bedrijfsplan worden via artikel 3:4a gereguleerd.

De basisregel luidt dat elk escortbedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Het bevoegde bestuursorgaan toetst de vergunningaanvraag aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en de leidinggevende, de invloed van het voorgenomen bedrijf op het woon- en leefklimaat van de omgeving, de planologische inpasbaarheid en de wijze van bedrijfsvoering. De burgemeester is op grond van artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven. Een escortbedrijf kan echter ook worden



**Gemeente Utrecht**

uitgeoefend in een niet voor het publiek toegankelijk gebouw, bijvoorbeeld in een vaartuig. In zo'n geval is niet de burgemeester, maar het college het bevoegde bestuursorgaan. Waar de APV dan over "burgemeester" spreekt, moet "college" worden gelezen. Zie hiervoor verder artikel 3:2. Het derde lid maakt expliciet dat het alleen mogelijk is om een vergunning voor een escortbedrijf te verlenen als dit bedrijf aan een vast adres is gebonden. In andere gevallen moet de vergunning worden geweigerd. De reden voor deze beperking is gelegen in het kunnen uitoefenen van toezicht op de naleving en het handhaven van de regels. Om dit effectief te kunnen doen is een aantal basale gegevens (naam, adres, woonplaats) nodig. Het wordt aan het oordeel van het bevoegd bestuursorgaan overgelaten of een bedrijf voldoende aan een vast adres is gebonden. Dat daarvan sprake is kan bijvoorbeeld blijken uit een vaste telefoonverbinding (030-aansluiting). Een enkele inschrijving in het Handelsregister is onvoldoende omdat de Kamer van Koophandel lijdelijk is.



Gemeente Utrecht

Op het moment dat escort wordt aangeboden vanuit een prostitutiebedrijven, niet zijnde een raamprostitutiebedrijf, heeft het escortbedrijf een vast adres en is dan in beginsel vergunbaar.

#### **Derde en vierde lid**

Artikel 1.5 legt vast dat vergunningen en ontheffingen niet overdraagbaar zijn. Daarnaast regelt artikel 3:4a dat een vergunning voor de exploitatie van een bedrijf ook is gebonden aan de voor bedrijf bestemde ruimte. Beide bepalingen gelden onverkort voor de exploitatievergunning van een escortbedrijf. Aanvullend hierop is in het derde lid geregeld dat een escortvergunning tevens adresgebonden is. Handelen in strijd met de bepalingen betreffende de overdraagbaarheid van een vergunning is een overtreding van de APV en kan bijvoorbeeld leiden tot intrekking van de vergunning.

#### **Artikel 3:4a Aanvraag en vergunning**

##### **Eerste lid**

Het bevoegd bestuursorgaan moet zich aan de hand van een ingediende vergunningaanvraag een oordeel kunnen vormen over alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen. Indiening en in ontvangstneming staan dus nadrukkelijk in het teken van het vergaren van alle kennis over relevante feiten en betrokken belangen, die nodig is om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen. Het niet overleggen van de gevraagde gegevens en bescheiden kan leiden tot het niet behandelen van de aanvraag (artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht). Gegevens met betrekking tot exploitant en beheerder zijn o.a. relevant in verband met de eisen die ten aanzien van deze personen worden gesteld in artikel 3:5 APV, het feit dat de vergunning persoonsgebonden is en niet verleend kan worden aan personen die niet voldoen aan de verblijfsrechtelijke toets zoals vereist op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

##### **Tweede lid onder e en f**

De aard van de seksinrichting of het escortbedrijf en, indien van toepassing, het aantal werkruimtes is van belang voor het evt. stellen van nadere voorschriften, toetsing aan het bestemmingsplan of aan het maximum aantal prostitutiebedrijven of werkruimtes e.d., maar ook in het kader van de andere belangen die het vergunningstelsel beoogt te beschermen (zie hiertoe ook artikel 3:10 APV).

##### **Tweede lid, onder g.**

Hierbij kan gedacht worden aan een (ondertekende) huur- of koopovereenkomst. Ook zal de aanvrager/exploitant moeten aantonen dat hij daadwerkelijk de beschikking heeft over de ruimten waarin hij de seksinrichting wil gaan exploiteren. Wie het eigendom heeft van deze werkruimten is dus ook van belang.

##### **Tweede lid, onder h.**

Gelet op het feit dat een seksinrichting / escortbedrijf alleen mag adverteren met een vast telefoonnummer dient dit nummer bij aanvraag van de vergunning te worden overlegd.

##### **Derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid**

Deze leden regelen dat bij de aanvraag om een vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf ook een bedrijfsplan moet worden overgelegd. Uit het bedrijfsplan moet blijken welk bedrijfsbeleid de exploitant voert op de in het derde lid genoemde onderwerpen, maar ook wat zijn visie is binnen zijn bedrijf. Afhankelijk van deze visie kunnen bijvoorbeeld meer eisen worden gesteld aan bepaalde zaken zoals die in de leden van lid 4 zijn genoemd. De onderwerpen uit lid 4 zijn met name gericht op de bescherming van de positie van prostituees en op de zorg voor de werkomstandigheden. In het vierde lid staat beschreven welke informatie het bedrijfsplan in ieder geval dient te bevatten. In de aan dit hoofdstuk verbonden beleidsregels worden van gemeentewege enkele minimale eisen gesteld dan wel geven wij aan op welke wijze de exploitant zou kunnen voldoen. Buiten de minimale eisen is het aan de exploitant om uitleg te geven over zijn bedrijfsvoering en hoe



**Gemeente Utrecht**

bepaalde zaken binnen zijn bedrijf worden gezien. De exploitant en/of beheerder moeten onder meer van een aantal in artikel 3:11 en 3:11a opgenomen verplichtingen aangeven op welke wijze zij aan die verplichting uitvoering gaan geven. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop het toezicht is geregeld en de maatregelen die de exploitant neemt om de zelfredzaamheid van de prostituees te waarborgen. Vanwege de toevoeging "in ieder geval" is geen sprake van een limitatieve opsomming en kunnen nog nadere eisen aan het bedrijfsplan worden gesteld. De eisen aan het bedrijfsplan dienen ter ondersteuning van de belangenafweging bij de vergunningverlening en van het toezicht en de handhaving. Als het bevoegd bestuursorgaan van oordeel is dat hetgeen in het bedrijfsplan is opgenomen onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de prostituees, dan kan de vergunning worden geweigerd (zie artikel 3:10).





Gemeente Utrecht

Als het bedrijfsplan niet wordt nageleefd of indien in de praktijk blijkt dat dit bedrijfsplan (en het gevoerde bedrijfsbeleid) onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de positie van de prostituees, kan dit leiden tot het intrekken van de vergunning (zie artikel 3:15). Het bevoegd bestuursorgaan kan het bedrijfsplan van de aanvrager om advies voorleggen aan de politie.

Het vijfde lid regelt dat voorgenomen wijzigingen van het bedrijfsplan moeten worden gemeld. Het bevoegde orgaan moet immers toetsen of het bedrijfsplan nog aan de gestelde eisen voldoet. De melding moet schriftelijk gebeuren. De melding kan een grond zijn om de vergunning in te trekken.

Op grond van het zesde lid kan het bestuursorgaan aanvullende gegevens vragen indien dat nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. Hier moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het feit dat het bestuursorgaan inzicht wil in de bedrijfsconstructie/organisatie, 'hangende' boven de aanvrager zoals die is vermeld op de vergunning. Voor de beoordeling van deze vergunningaanvragen is het van groot belang dat alle natuurlijke personen in beeld zijn die 'een vinger in de pap' kunnen hebben in de bedrijfsvoering van de seksinrichting, omdat het levensgedrag van al deze personen wordt meegenomen bij de beoordeling van aanvraag en dus het levensgedrag. Wijzigingen in bestuursfuncties van rechtspersonen die een 'vinger in de pap' hebben dienen gemeld te worden bij het bevoegd bestuursorgaan.

Op grond van het zevende lid heeft het college de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over onder andere de inhoud van het bedrijfsplan. Met nadere regels kunnen eventueel nieuwe verplichtingen worden opgelegd of kunnen bestaande verplichtingen uit de APV nader worden uitgewerkt of geconcretiseerd. Indien er nadere regels zijn vastgesteld, dient het bedrijfsplan ook daaraan te voldoen. Mocht dat niet het geval zijn dan kan de vergunning hetzij worden geweigerd, hetzij worden ingetrokken.

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

Aan het bevoegde orgaan kunnen o.a. gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag.

Bij de gedragseisen voor de exploitant en beheerder wordt zoveel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd en worden nagenoeg dezelfde eisen gesteld als in artikel 5 van de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist één en hetzelfde antecedentenonderzoek kan worden verricht. Belangrijker nog dan dit procedurele argument is het feit dat inhoudelijk min of meer dezelfde belangen wegen bij de antecedentenbeoordeling. Lid 1 onder b maakt duidelijk dat geen exploitanten of beheerders worden geaccepteerd die in het verleden zijn veroordeeld voor een ernstig delict waarvan de daders niet in de prostitutiebranche werkzaam zouden moeten zijn. Het weren van daders van de delicten die relevant zijn voor deze branche werpt een verdere barrière op tegen mensenhandel.

Net als in de Drank- en Horecawet kan de aanduiding "in enig opzicht van slecht levensgedrag" méér omvatten dan hetgeen gesteld is in artikel 3:5. Dat het geen limitatieve opsomming is blijkt uit het gebruik van het woord "naast" aan het begin van het tweede lid.

Bij de beoordeling van deze zedelijkheidseisen, de verkregen gegevens uit o.a. de justitiële documentatie en de toetsing ervan aan de vastgestelde gedragseisen, kan worden aangesloten bij de daarvoor reeds bestaande jurisprudentie. Aangesloten is bij de Novelle van de Wet Regulering Prostitutie waarin ook het nodige wordt gesteld over de zedelijkheidseisen en aan het levensgedrag van de exploitant. Vooruitlopend op inwerkingtreding van deze novelle brengen wij deze zaken vanaf inwerkingtreding van deze APV onder de zogenaamde 'open norm'.

In het zesde lid wordt, in het geval van rechtspersonen, het begrip 'exploitant' verruimd tot de bestuurders, de vertegenwoordigingsbevoegden en de houders van (certificaten van) aandelen. Het doel van deze verruiming is te voorkomen dat degenen die betrokken waren bij een bedrijf waarvan eerder een vergunning



**Gemeente Utrecht**

is ingetrokken, opnieuw, maar dan op de achtergrond betrokkenheid hebben bij, of gebaat zijn door de exploitatie waarvoor vergunning is aangevraagd of verleend.

**Artikel 3:6 Maximumstelsel prostitutiebedrijven en werkruimten**

Uitgangspunt van het Utrechtse prostitutiebeleid is een maximumstelsel, waarbij voor de raamprostitutie het maximaal aantal werkruimten is gereguleerd. Dit aantal bedraagt 162.

Voor de overige prostitutiebedrijven verandert niets. Het aantal daarvoor beschikbare vergunningen was en is zes. Dit betekent dat de totale omvang aan prostitutiebedrijven niet verandert.



Gemeente Utrecht

Op dat punt kan ook niet zonder meer uitbreiding plaatsvinden, omdat in het bestemmingsplan geen panden met prostitutiebestemming vrij zijn. Een uitbreiding is niet wenselijk beoordeeld.

In deze bepaling is geregeld dat een exploitant voor maximaal één vijfde (1/5) van de werkruimten vergunning kan krijgen. Indien het maximum wijzigt dan werkt dit door in het maximale aantal vergunningen dat aan individuele exploitanten kan worden verleend. De regeling beoogt ervoor te zorgen dat er in Utrecht altijd tenminste vijf aanbieders van werkruimten voor prostitutie zijn.

Door de wijze waarop de kring van personen is afgebakend in artikel 3:1 onder h. in combinatie met artikel de anti-cumulatiebepaling in 3:6, vierde lid is gewaarborgd dat de aanbieders van werkruimten voldoende onafhankelijk van elkaar zijn. Wie gerekend kan worden tot de kring die betrokken is bij het gebruik van een vergunning van een bedrijf komt niet meer in aanmerking voor een vergunning ten behoeve van een andere juridische entiteit die daarna vergunning aanvraagt. Op dit voorschrift kan toezicht worden gehouden door bij de reguliere aanvraagvereisten tenminste inzage en een kopie te eisen van de statuten van een onderneming en het aandeelhoudersregisters van gelieerde ondernemingen totdat is gebleken welke natuurlijke personen uiteindelijk baat kunnen hebben door het gebruik van een te verlenen vergunning.

Deze gegevens worden nu al opgevraagd in het kader van de toepassing van het Bibob-instrumentarium.

#### **Vierde lid**

Met het Zandpad en de Hardebollenstraat is er in Utrecht sprake van een omvangrijke raamprostitutiesector. Uit diverse strafrechtelijke onderzoeken zijn ernstige misstanden naar voren gekomen. De ernst daarvan maakte het voor het gemeentebestuur onvermijdelijk om tot intrekking van alle vergunningen over te gaan. De misstanden hebben zich kunnen voordoen ondanks een zeer regelmatig toezicht vanwege de gemeente en andere instanties. Gebleken is dat de misstanden zich konden voordoen door ernstige tekortkomingen in de integriteit van de bedrijfsvoering van vergunninghouders. Daarnaast is de raamprostitutiesector dermate omvangrijk dat die omvang onder minder gunstige omstandigheden tot beheersingsproblemen kan leiden.

De grootte van de raamprostitutiesector in Utrecht brengt verder met zich mee dat beleidswijzigingen en de implementatie daarvan de belangen raken van exploitanten en vele prostitutees, klanten en omwonenden. De situatie in de Hardebollenstraat illustreert welke belangentegenstellingen zich daarbij kunnen voordoen. Een zorgvuldige voorbereiding van regelgeving en beleid kost dan tijd en dat geldt ook voor de implementatie daarvan. Dergelijke processen moeten niet kunnen worden doorkruist doordat het gemeentebestuur gehouden is vergunningen te verlenen.

Om de voorkomen dat wijzigingen in regelgeving en beleid door anticiperend strategisch gedrag van belanghebbenden bij voorbaat zinledig worden, is het gewenst de verlening van vergunningen te kunnen staken in afwachting van de totstandkoming van op de actuele omstandigheden en belangen (ook van de omgeving) toegesneden regelgeving en beleid. Het voordeel hiervan is dat wenselijke veranderingen in het beleid op een afzienbare termijn hun effect kunnen krijgen en niet pas op een moment waarop vergunningen expireren die nog zijn aangevraagd terwijl het gemeentebestuur tijd nodig had om tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen en nieuwe regelgeving en beleid aan het voorbereiden was.

Een plafond aan het aantal te verlenen vergunningen biedt ook vergunninghouders duidelijkheid; zij worden hierdoor tijdig in staat gesteld hun bedrijfsvoering aan te passen.

#### **Artikel 3:7 Geldigheidsduur**



Gemeente Utrecht

Sinds de introductie van het vergunningstelsel in 2000 is steeds een geldigheidsduur van de vergunning gehanteerd van 3 jaar. Dit was vastgelegd in de Beleidsnotitie prostitutie van november 1999 en in de bij de Legesverordening behorende tarieventabel. Door het opnemen van de bepaling in het eerste lid is dit ook in de APV zelf bevestigd. Voorheen moesten vergunningen altijd voor drie jaar worden afgegeven. Nu is de mogelijkheid ingebouwd om de vergunning af te geven met de minimale duur van één jaar. Na drie jaar dient zonder meer een nieuwe vergunning te zijn aangevraagd.

De vervalgronden in het tweede lid zijn o.a. van belang voor het up-to-date houden van het vergunningenbestand, hetgeen ook weer van belang is voor het maximumstelsel. Om te voorkomen dat exploitanten hun vergunning "kwijtraken" drie jaar na het verstrijken van de vervaldatum is het derde lid opgenomen. Om aanspraak te kunnen maken op deze bepaling moet een aanvraag om verlenging natuurlijk wel tijdig en ontvankelijk zijn gedaan. In de huidige praktijk blijkt dit geen problemen op te leveren. Gedurende de periode dat de aanvraag in behandeling is, kunnen uiteraard wel maatregelen genomen worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien zich feiten voordoen of er redenen zijn om de vergunning in te trekken, sluitingstijden op te leggen of de inrichting geheel of gedeeltelijk te sluiten.

#### **Artikel 3:8 Beheerders**

Dit artikel is nieuw in deze gewijzigde APV. In het verleden is duidelijk geworden dat het niet invullen van deze norm in de praktijk onduidelijkheid geeft over welke taken nu door wie mogen worden uitgevoerd en welke personen als gevolg van het beheerder zijn dan ook gescreend worden op levensgedrag. In het verleden was het mogelijk om de beheerder eenvoudig te wijzigen, tegen een aangepast legestartief. Toch werden op dat moment alle personen op de vergunning opnieuw gescreend omdat alle beheerders onderdeel uitmaakten van de bijlage bij de vergunning waarop de beheerders staan vermeld. Continuïteit in de bedrijfsvoering van een seksinrichting of escortbedrijf is zeer wenselijk. Door snelle wisseling van personeelsleden komt die continuïteit in gevaar. Een vast bestand van personeelsleden zorgt voor een bepaalde cultuur in het bedrijf. Het is aan de exploitant om ervoor te zorgen dat deze cultuur een goede is. Het wijzigen van de beheerder dient dan ook, mede door de uit te voeren werkzaamheden, te geschieden middels een normale aanvraag voor een vergunning tegen de daarvoor geldende leges.

#### **Artikel 3:9 Beslistermijn**

Voor de beslistermijn ten behoeve van een vergunning geldt in het algemeen in de APV een termijn van acht weken. De beslissing op een aanvraag om een vergunning voor een seksinrichting kan complex van aard zijn (betrekken Bouwbesluit, Horecaregeling, wet Bibob). Verder kan, vanwege het specifieke onderwerp, de belangenafweging veel tijd in beslag nemen. Daarom geldt voor deze vergunning een beslissingstermijn van twaalf weken. Op grond van het tweede lid kan deze termijn verlengd worden met 12 weken. Los van de in artikel 3:9 genoemde beslistermijn (2 x 12 weken), kan deze termijn nog verlengd worden bijvoorbeeld met de termijn die de aanvrager gegeven wordt om een incomplete aanvraag te completeren of de termijnen die in het kader van de Wet Bibob gehanteerd worden.

#### **Artikel 3:10 Weigeringsgronden**

##### **Algemeen**

In het eerste lid van deze bepaling zijn de imperatieve weigeringsgronden opgenomen. Indien een van de in het eerste lid genoemde omstandigheden zich voordoet, is het bestuursorgaan gehouden de vergunning te weigeren en kan geen verdere belangenafweging plaatsvinden. Dit is anders bij de facultatieve weigeringsgronden als bedoeld in het overige leden. In dat geval kan en moet het bevoegde orgaan een afweging maken of de vergunning al dan niet wordt verleend.

##### **Eerste lid, onder a.**



Gemeente Utrecht

Zie de toelichting bij artikel 3:5.

**Eerste lid, onder b.**

De vestiging van een escortbedrijf of een seksinrichting kan op grond van het geldende bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening niet zijn toegestaan. Om te voorkomen dat er wel een vergunning moet worden verleend, indien aan alle vereisten is voldaan, maar hiervan geen gebruik kan worden gemaakt op grond van bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening is deze bepaling opgenomen. Bij wijze van coördinatie is dergelijke strijdigheid daarom als weigeringgrond opgenomen. Dit is aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat. Het kan zo zijn dat de burgemeester hiermee in de beoordeling van bijvoorbeeld een geldend bestemmingsplan treedt, maar dit laat de bevoegdheid van het college inzake de toepassing van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van een doorkruising van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is geen sprake.

**Eerste lid, onder c.**

Deze weigeringgrond spreekt voor zich. Zie ook de toelichting bij artikel 3:6 APV.

**Eerste lid, onder d.**

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3:6

**Eerste lid, onder e**

De weigeringsgrond onder e. maakt dat het bevoegd bestuursorgaan alleen escortbedrijven vanuit een vergunde seksinrichting kan toestaan en niet vanuit een ander voor het publiek toegankelijk gebouw.



Gemeente Utrecht

Het is ongewenst dat escortactiviteiten plaatsvinden vanuit bijvoorbeeld een horecabedrijf of een winkel. Vermenging van de prostitutiebranche met andere branches zoals de horeca dient te worden vermeden.

**Eerste lid, onder f**

De weigeringsgrond onder f. heeft te maken met de constatering dat de exploitant de bijzondere verantwoordelijkheid die van hem wordt verwacht niet kan dragen. Als een prostitutiebedrijf en een escortbedrijf worden geëxploiteerd vanuit één gebouw dan dienen misstanden bij de exploitatie van de ene bedrijvigheid ook gevolgen te hebben voor de exploitatie van de andere bedrijvigheid. Dat geldt ook indien er sprake is van twee verschillende exploitanten.

**Eerste lid, onder h.**

Het moge duidelijk zijn dat in verband met de eis ten aanzien van levensgedrag en de aard van de werkzaamheden, het niet zo kan zijn dat een beheerder feitelijk in of voor een seksinrichting of escortbedrijf werkzaam is, terwijl hij nog niet is gescreend. Als uit de aanvraag blijkt dat of er zijn teveel onduidelijkheden over welke personen nu welke werkzaamheden in het bedrijf gaat uitvoeren dan wordt de vergunning om deze reden geweigerd.

**Eerste lid, onder i.**

Logischerwijs is het gevolg van een moeten indienen van een bedrijfsplan bij de aanvraag dat wanneer een exploitant niet langer voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld of bijvoorbeeld in strijd handelt met zijn eigen bedrijfsplan de vergunning kan worden ingetrokken.

**Eerste lid, onder j.**

Het moge duidelijk zijn dat de misstanden waarnaar wordt verwezen onder sub 1 t/m 4 niet getolereerd kunnen worden. Indien er aanwijzingen zijn dat dergelijke misstanden zich voordoen is vergunningverlening uitgesloten. De misstanden die zijn genoemd onder 1 (mensenhandel / geen werkvergunning) en 3 (geen of onvoldoende toezicht) worden door ons per definitie beschouwd als een aantasting van de openbare orde. Het aantasten van de openbare orde levert tevens een aparte grond tot weigeren op (zie artikel 1:8). In de handhavingsstrategie is opgenomen op welke wijze wij optreden tegen de overtredingen zoals die zijn genoemd onder 2 en 4. Hierbij moet worden opgemerkt dat dergelijke overtredingen op zichzelf signalen van mensenhandel kunnen zijn.

**Eerste lid, onder k.**

Om het belang waarvoor de registratieplicht in het leven is geroepen te beschermen is de weigeringsgrond onder k opgenomen (zie ook de toelichting bij artikel 3:16 APV).

**Eerste lid, onder l.**

Deze weigeringsgrond is gelijklopend aan de weigeringsgrond voor bijvoorbeeld een Drank- en Horecavergeving. Genoemde bepaling wordt in de praktijk onder meer gebruikt bij gevallen waarin in de aanvraag een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven, waarbij aannemelijk is dat deze zal afwijken van de feitelijke situatie.

**Tweede lid**

Voor de toelichting op de weigeringsgronden onder a verwijzen wij naar de toelichting onder artikel 1:8. Hierbij moet opgemerkt worden dat zowel ieder onderdeel van artikel 1:8 als de onderdelen genoemd onder a afzonderlijk een weigeringsgrond kunnen vormen.



**Gemeente Utrecht**

Zo kan bij de verwijzing naar artikel 1:8 onder andere gedacht worden aan onveiligheid die ontstaat door raamprostitutie, waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden in het Bouwbesluit of de Brandbeveiligingsverordening (artikel 1:8 onder d) of aan beleid gericht op het voorkomen en tegengaan van verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen waaronder aids (artikel 1:8 onder e). Bij dat laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorlichting over besmettingsrisico's en seksueel veilig gedrag aan prostituees, prostituanten en exploitanten en het creëren van zo laagdrempelige mogelijke faciliteiten voor (medische) hulpverlening, hetgeen kan bijdragen aan een verbetering van de gezondheidsomstandigheden in de prostitutiebranche.

Het tweede lid, onder b maakt mogelijk dat de vestiging van seksinrichtingen kan worden tegengegaan op plaatsen waar daardoor op ontoelaatbare wijze de woon- of leefomgeving nadelig zou worden beïnvloed. Denkbaar is dat dit belang in het bijzonder speelt in woonbuurten, en voor gebouwen met in dit opzicht gevoelig gebruik, zoals scholen, kerkgebouwen en dergelijke.



Gemeente Utrecht

Bij het tweede lid, onder c is de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing in die gevallen waarin sprake is van een arbeidsverhouding in de zin van de wet. Hiervoor moet een gezagsrelatie bestaan tussen werkgever en werknemers. Bij raamprostitutie is daar over het algemeen geen sprake van.

#### **Derde lid, onder a**

Indien, al dan niet na het inwinnen van een advies van het Landelijk Bureau Bibob, blijkt dat een ernstig gevaar bestaat dat de gevraagde exploitatievergunning mede zal worden gebruikt voor het benutten van onrechtmatig verkregen voordeel en/of voor het plegen van strafbare feiten kan de vergunning op grond van deze bepaling worden geweigerd. In geval een mindere mate van gevaar wordt vastgesteld kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden op basis van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob.

#### **Derde lid, onder b**

Niet voor niets worden aan de exploitant, voor het exploiteren van een seksinrichting/escortbedrijf, verschillende verplichtingen gesteld in de artikelen 3:11 en 3:11a van de APV. Als uit het bedrijfsplan, of uit andere omstandigheden, blijkt dat de exploitant geenszins aannemelijk maakt dat hij/zij de gestelde verplichtingen zal naleven, kan de vergunning om die reden geweigerd worden.

#### **Vierde lid**

Op basis van dit lid is het bevoegd bestuursorgaan bevoegd om een vergunning te weigeren wanneer daardoor op ontoelaatbare wijze de woon- of leefomgeving in de omgeving van de seksinrichting of het escortbedrijf nadelig zou worden beïnvloed of de openbare orde of veiligheid nadelig wordt beïnvloed. Het onder a. tot en met c. bepaalde geeft richting aan het invullen van die beoordelingsruimte.

### **Artikel 3:11 Toezicht en verplichtingen seksinrichtingen**

#### **Eerste lid**

Uitgangspunt is dat voldoende toezicht alleen mogelijk is als de exploitant of de beheerder(s) feitelijk aanwezig zijn in de inrichting of, als het om raamprostitutiebedrijven gaat, in de onmiddellijke nabijheid van het raamprostitutiebedrijf. Het is mogelijk dat in de raamprostitutie gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijke beheerder, maar men dient zich daarbij te realiseren dat eventuele misstanden bij de één, gevolgen kan hebben voor het bedrijf/de vergunning van de ander. Immers beheerders zijn verantwoordelijk voor het toezicht. Op het moment dat ergens onder het toezicht van een gezamenlijke beheerder misstanden worden geconstateerd betekent dit dat die misstanden kunnen worden toegerekend aan beide exploitanten. In de aan dit hoofdstuk verbonden beleidsregels gaan wij nader in op de invullingen van de verplichtingen.

#### **Tweede lid**

Dit lid is van betekenis voor (mogelijke) klanten van een seksinrichting; zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

#### **Derde lid**

De exploitant en/of de beheerder is verplicht er op toe te zien dat in de inrichting:

- geen onvrijwillige prostitutie plaatsvindt
- geen drugs- of wapenhandel, heling, geweldsdelicten e.d. plaatsvindt;
- geen prostitutie plaatsvindt door illegalen;
- geen minderjarigen in de inrichting aanwezig zijn;
- geen prostituees werken die de leeftijd van 21 nog niet hebben bereikt.





**Gemeente Utrecht**

Dit toezicht moet voortdurend worden gehouden. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat indien een exploitant misstanden waarneemt, hij zich niet kan verschuilen achter het feit dat zijn seksinrichting op dat moment gesloten was en dat hij dus geen toezicht hoefde te houden.

Aan het nemen van maatregelen vanwege niet-naleving van deze verplichting hoeft geen strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling te zijn voorafgegaan, daarvoor moet slechts aannemelijk zijn dat genoemd toezicht niet of onvoldoende is uitgeoefend. Opgemerkt wordt dat de norm van 21 jaar al uitgangspunt is en werd toegepast in de dagelijkse praktijk van de raamprostitutie in Utrecht.

**Vierde lid**

De exploitant (en zijn beheerder(s)) moeten er onder meer voor zorgen dat er geen prostituees werkzaam zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel. Welke maatregelen de exploitant neemt om dit te bewerkstelligen, moet blijken uit het bedrijfsplan (zie (de toelichting op) artikel 3:4a).



Gemeente Utrecht

In ieder geval geldt voor de exploitant de verplichting om met elke prostituee een persoonlijk (intake) gesprek te voeren voordat zij voor de eerste maal aan het werk gaat. Het gesprek heeft als doel om vast te stellen dat er ten aanzien van de betreffende prostituee geen sprake is van dwang of uitbuiting. De exploitant moet zich er daarnaast van vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is. De zelfredzaamheid van de prostituee houdt primair verband met het goed en veilig kunnen uitoefenen van het beroep. Een belangrijk onderdeel van die zelfredzaamheid vormt het vermogen om op een aanvaardbaar niveau te kunnen communiceren met exploitanten, toezichthouders en klanten. De exploitant moet waarborgen dat de in zijn bedrijf werkzame prostituees aan die zelfredzaamheidseis voldoen. De exploitant heeft een verantwoordelijkheid in het voorkomen en tegengaan van mensenhandel en uitbuiting. De exploitant moet dit aangeven in zijn bedrijfsplan (zie artikel 3:4a). Een verslag van het gesprek moet deel uitmaken van de administratie zodat op eenvoudige wijze gecontroleerd kan worden dat de exploitant zijn verplichtingen op juiste wijze uitvoert.

#### **Vijfde lid**

De verplichting om een werkruimte te voorzien van een deugdelijke alarminstallatie is opgenomen om de veiligheid van de prostituee te waarborgen. Het moet gaan om een gecertificeerde alarminstallatie (BORG certificering) waarbij het alarm in de werkruimte direct wordt doorgezet naar het kantoor van de aanwezige beheerders.

De verplichting om een deugdelijke administratie te voeren dient om te verzekeren dat de exploitant de verplichtingen die volgen uit de APV naleeft. Dit is van belang voor het toezicht op de naleving van deze verplichting. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of de aangetroffen prostituee inderdaad degene is aan wie de werkruimte is verhuurd (zie ook artikel 3:13 APV). Een deugdelijke administratie houdt in dat de gemeentelijke toezichthouders in het systeem in ieder geval een verslag van het intakegesprek kunnen inzien, een kopie van het identiteitsbewijs, een afschrift van de huurovereenkomst en andere ter zake doende opmerkingen.

#### **Zesde lid**

Om ervoor te zorgen dat de registratieplicht van artikel 3:16 (zie hieronder) wordt geëffectueerd, zijn de exploitant en/of de beheerder verplicht om er te allen tijde op toe te zien dat in het raamprostitutiebedrijf uitsluitend geregistreerde prostituees werkzaam zijn, die zelfredzaam zijn. Dit laatste leidt ertoe dat het eenmalige intakegesprek een vervolg moet krijgen in de bedrijfsvoering en in het toezicht op de (werkomstandigheden van de) prostituees. Het niet voldoen aan deze verplichtingen kan leiden tot intrekking van de vergunning en (tijdelijke) sluiting van het raamprostitutiebedrijf.

#### **Zevende lid**

Om te voorkomen dat een exploitant of beheerder vermoedens niet meldt of bij de verkeerde medewerker of instantie meldt in de gedachte dat bepaalde gegevens 'wel zullen worden doorgegeven' wordt expliciet de verplichting opgelegd om vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting direct te melden bij de politie én de gemeentelijke toezichthouders. Op het moment dat er redelijkerwijs een vermoeden van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting zou moeten zijn en de exploitant heeft dit niet gemeld, dan kan hij hierop worden aangesproken, waarbij het duidelijk is dat de exploitant verantwoordelijk is voor het al dan niet handelen van zijn beheerder(s).

Het gaat hier ook om vermoedens die al moeten worden gemeld, zodat de politie al in een vroeg stadium betrokken wordt. Vermoedens kunnen ook 'onderbuikgevoelens' zijn. Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat het melden de vergunninghouder niet ontslaat van zijn verplichting om zelf op te treden tegen signalen van mensenhandel. Bij mensenhandel gaat het om een optelsom van op zichzelf staande signalen die, indien



**Gemeente Utrecht**

deze apart zouden worden beoordeeld, individueel niets hoeven te zeggen over de conclusie dat sprake is van mensenhandel. Om te voorkomen dat elke vergunninghouder in dit grijze gebied van signalen een onjuiste beoordeling maakt, verwachten wij dat alle signalen (ook al staan die op zichzelf beoordeeld los van mensenhandel) daadwerkelijk worden gemeld bij zowel de gemeente als de politie.

**Achtste lid**

Om de zelfredzaamheid van de prostituee te vergroten is als eerste van belang dat de prostituee op de hoogte is van haar plichten, maar ook van haar rechten. Het is niet meer dan gebruikelijk dat een huurster een afschrift heeft van de huurovereenkomst. Daarnaast vereenvoudigt dit de toezichtstaak nu de prostituee ter plekke kan aantonen dat zij de rechtmatige huurster is van de werkruimte. Uit dit artikel volgt ook dat het opzeggen van de huurovereenkomst schriftelijk dient te gebeuren.

Hiermee wordt de rechtspositie van de prostituee beschermd en ondersteund. De opzegging, en dus de redenen van opzegging, moet voor de duur van minimaal een jaar onderdeel uitmaken van de bedrijfsadministratie.

#### **Negende lid**

Om een algehele hygiëne te bevorderen wordt verwezen naar de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden. In principe kan de exploitant aansluiten bij de Hygiënerichtlijn voor seksinrichtingen van het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid. Deze richtlijn is in ieder geval het minimum waaraan zal moeten worden voldaan en waarop gecontroleerd zal worden. Omdat het hier om een richtlijn gaat die vanuit de private sector is opgesteld kan in de regel zelf hiernaar niet verwezen worden. Er mag door de exploitant ook van een vergelijkbare regeling/standaard worden uitgegaan, mits aantoonbaar is dat aan het gestelde minimum wordt voldaan. Dit minimum is van belang omdat dit zorgt voor een goede en gezonde werkomgeving van de prostituee en een gezonde en nette omgeving voor de klant.

#### **Artikel 3:11a Toezicht en verplichtingen escortbedrijven**

Een aantal artikelleden van artikel 3:11 is ook van toepassing op escortbedrijven.

#### **Artikel 3:12 Verbod op dwingend bemoeien**

Dit verbod is opgenomen om overlast te voorkomen of te beperken die samenhangt met raamprostitutie en dan met name van de randverschijnselen die hiermee gepaard gaan.

Onder "zich op dwingende wijze bemoeien" wordt verstaan: prostituees min of meer gedwongen begeleiden van en naar hun werkplek, geld aannemen van prostituees, drank of verdovende middelen verstrekken aan prostituees, agressief en intimiderend gedragen tegenover prostituees enz. De bepaling heeft met name betrekking op het gedrag van souteneurs, maar is uiteraard van toepassing op eenieder die aan de beschrijving van het dwingend bemoeien voldoet.

Deze verbodsbepalingen vinden wij van belang omdat wij het principiële uitgangspunt hebben dat pooiers of andere personen die zich dwingend met de prostituees bemoeien op geen enkele wijze moeten worden getolereerd. Wanneer dit wel gebeurt zal hiertegen, zoveel mogelijk, handhavend worden optreden. Het opleggen van een (tijdelijke) gebiedsverbod behoort hierbij, ook op grond van deze APV, tot de mogelijkheden.

Op grond van artikel 3:17, elfde lid is dit verbod van overeenkomstige toepassing op straatprostitutie.

#### **Artikel 3:13 Minimale verhuurperiode en gebruik werkruimte**

##### **Eerste lid**

Deze bepaling is opgenomen om het snelle rouleren van prostituees te bemoeilijken. Hiervan was voor invoering van deze eerste vier weken termijn sprake. Uit de rapporten "Schone Schijn" (KLPD, Nationale Recherche, 2008) en "Signalen Mensenhandel Zandpad" (gemeente Utrecht, 2008) blijkt dat dit snelle rouleren een tactiek is die in de mensenhandel wordt gebruikt om prostituees "buiten beeld" te houden. Daarom hebben wij de verplichting opgenomen waaruit volgt dat een werkruimte de eerste verhuurperiode voor een minimale periode van vier weken moet worden verhuurd. Na de eerste vier weken, de aanvang van het huren, is het mogelijk om per week de werkruimten aan die prostituee te verhuren. Expliciet merken wij op dat parttime werken toegestaan is onder deze regeling. Het is mogelijk om voor een beperkt aantal dagen te huren, zolang de eerste verhuurperiode maar vier weken bedraagt. Dus het verhuren van een werkruimte voor 3 dagen per week gedurende 4 weken bij aanvang van deze huur is toegestaan.



**Gemeente Utrecht**

Onderverhuur is niet meer toegestaan, ook niet behoudens bijzondere omstandigheden. Ervaring heeft geleerd dat onderverhuur ertoe bijdraagt dat het overzicht over wie nu welke ruimte huurt wordt bemoeilijkt. Bovendien wordt op deze manier het omzeilen van de verplichte eerste vier weken termijn in de hand gewerkt. Het is niet te controleren of iemand echt ziek of op vakantie is of gedwongen is de werkruimte af te staan. Afwezigheid vanwege ziekte behoort tot het normaal maatschappelijk risico van een zelfstandig ondernemer. Wanneer er sprake is van vakantie kan de exploitant de ruimte (tijdelijk) verhuren aan derden. Het ligt in de contractsvrijheid van de ZZP-er met de exploitant om afspraken te maken over het gebruik van de werkruimte bij afwezigheid van de prostituee. De vervangende prostituee dient aan alle voorwaarden van de APV te voldoen. Dit betekent dat er bij een nieuwe prostituee altijd een periode van vier weken moet worden verhuurd, maar op het moment dat het gaat om een prostituee die al eerder huurde bij de exploitant kan met minder dan vier weken worden volstaan. Er moet overigens dan niet een te lange tijd tussen de laatste verhuur aan deze vrouw en de verhuur vanwege vakantie voor minder dan vier weken zitten.



Gemeente Utrecht

Wij denken hierbij aan een periode van maximaal een half jaar. Na een half jaar zal wederom moeten worden voldaan aan de minimale vier weken termijn. Omdat de zelfstandige ondernemers van elke huurperiode een contract krijgen kan dit gemakkelijk worden gecontroleerd.

Met de termijn van vier weken wordt een barrière opgeworpen tegen mensenhandel. Vier weken is een redelijke termijn om een hulpverleningsrelatie op te bouwen met de prostituee en zodoende signalen van mensenhandel waar te kunnen nemen. Bovendien wordt de Belastingdienst hierdoor in staat gesteld daadwerkelijk aanslagen te kunnen opleggen. Ook dat aspect vormt een barrière voor personen die zich schuldig maken aan mensenhandel, omdat daarmee wordt ingegrepen in de inkomsten.

Het belang van contractsvrijheid van partijen dient hier te wijken voor het belang van het voorkomen en bestrijden van uitwassen zoals mensenhandel en situaties van dwang. Dit betekent dat het ingrijpen in deze vorm en omvang in de relatie tussen de exploitant en de prostituee gerechtvaardigd is.

#### **Tweede lid**

Volgens deze bepaling is het verboden om de werkruimte in een raamprostitutiebedrijf gesitueerd aan het Zandpad voor een aaneengesloten periode van meer dan 12 uur per dag te laten gebruiken door dezelfde prostituee. Hiermee wordt voorkomen dat prostituee wordt gedwongen onacceptabel lange dagen te maken. De exploitant is verantwoordelijk voor de naleving van dit voorschrift.

Met het begrip "dag" in deze bepaling wordt bedoeld de periode waarin het raamprostitutiebedrijf geopend mag zijn.

#### **Derde lid**

Deze bepaling is in het leven geroepen om te voorkomen dat een prostituee, die een dienst van 12 uur heeft gewerkt, wordt "doorgeschoven" naar een andere werkruimte.

#### **Vierde lid**

Zie lid 1.

#### **Vijfde lid**

Met "andere doeleinden" wordt bijvoorbeeld bedoeld het gebruik van de werkruimte als nachtverblijf. Hieronder wordt verstaan het slapen in de werkruimte. Afhankelijk van de werktijden van de prostituee zou dat overdag ook kunnen plaatsvinden. Als gevolg van deze bepaling is dat dus op geen enkel moment toegestaan.

#### **Artikel 3:14 Sluitings(tijden)**

Nieuw in de APV is dat in de panden aan de Hardebollenstraat sluitingstijden gaan gelden van 02.00 uur tot 08.00 uur. De afgelopen jaren zijn met regelmaat klachten ontvangen over de raamprostitutiebedrijven in de binnenstad. De sluiting van de ramen medio 2013 heeft geleerd dat er minder klachten zijn, dat er minder inzet nodig is van toezichhoudende instanties en dat buurtbewoners minder overlast ervaren. Voor de horecasector geldt reeds dat bij overlast sluitingstijden aan een vergunning kunnen worden verbonden.

Voor het overige spreekt deze bepaling voor zich.

#### **Artikel 3:15 Intrekingsgronden**

In het eerste en tweede lid van deze bepaling zijn de imperatieve intrekingsgronden opgenomen. De in het derde, vierde en vijfde lid opgenomen gronden zijn facultatief



**Gemeente Utrecht**

**Eerste lid en tweede lid**

De intrekingsgronden corresponderen met de weigeringsgronden die zijn opgenomen in artikel 3:10 van de APV. Voor een toelichting op de wordt verwezen naar dat artikel. Hieronder wordt nader ingegaan op enkele intrekingsgronden.

**Eerste lid onder b**

Het moge duidelijk zijn dat in verband met de eis ten aanzien van levensgedrag en de aard van de werkzaamheden, het niet zo kan zijn dat een beheerder feitelijk in of voor een seksinrichting of escortbedrijf werkzaam is, terwijl hij niet is gescreend of van de vergunning is afgeschreven omdat deze beheerder van slecht levensgedrag bleek te zijn. Als uit de feitelijke omstandigheden in de seksinrichting blijkt dat, of er zijn teveel onduidelijkheden over welke personen nu welke werkzaamheden in het bedrijf uitvoert, dan kan de vergunning om die reden worden ingetrokken.



Gemeente Utrecht

Met deze intrekingsgrond kan worden gewaarborgd dat slechts personen die gescreend zijn werkzaamheden kunnen uitvoeren die fundamenteel onderdeel zijn van de bedrijfsvoering van de seksinrichting of het escortbedrijf.

#### **Eerste lid onder e**

Deze bepaling is opgenomen om de mogelijkheid te hebben om een vergunning in te kunnen trekken indien deze is verleend op grond van bij de aanvraag verstrekte gegevens die achteraf in betekenisvolle mate onjuist blijken te zijn.

#### **Vierde lid onder a**

Logischerwijs is het gevolg van een moeten indienen van een bedrijfsplan bij de aanvraag dat wanneer een exploitant niet langer voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld of bijvoorbeeld in strijd handelt met zijn eigen bedrijfsplan de vergunning kan worden ingetrokken. Het gaat hier om een kan bepaling, omdat het zo kan zijn dat er veranderde omstandigheden zijn die het wenselijk maken dat vooruitlopend op een wijziging van het bedrijfsplan, afwijkend van het bedrijfsplan wordt gewerkt.

#### **Vierde lid onder b**

Wanneer iemand binnen Utrecht een seksinrichting/escortbedrijf wil exploiteren horen daar ook bepaalde verplichtingen bij, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de artikelen 3:11, 3:11a en 3:15a. Wanneer een vergunninghouder zich niet houdt aan de verplichtingen voortvloeiend uit de verordening en de aan de vergunning verbonden voorschriften, dan kan de vergunning worden ingetrokken, wederom afhankelijk van het soort overtreding.

#### **Vierde lid onder d**

Het kan zijn dat een andere of eerdere vergunning voor eenzelfde exploitant is ingetrokken wegens zodanig ernstige redenen dat het niet meer wenselijk is om aan diezelfde exploitant een nieuwe vergunning te verlenen, ook al is het op een andere locatie. Bepaalde gedragingen van exploitanten gaan namelijk zover dat op welke plaats dan ook die gedragingen moeten worden tegengegaan.

#### **Vierde lid onder e**

Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar de toelichting onder 3:10 lid 2 van de APV.

#### **Vierde lid onder f**

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3:10, derde lid onder a.

#### **Vijfde lid**

In artikel 3:14 zijn verschillende verplichtingen opgenomen die gelden voor de tijden dat een bedrijf gesloten dient te zijn, dan wel voor de raamprostitutiebedrijven in de Hardebollenstraat in zijn geheel sluitingstijden laat gelden. Wanneer de sluitingstijden niet in acht worden genomen dan wel als er sprake is van een overtreding van andere verplichtingen die zijn gesteld in artikel 3:14 van de APV dan kan dit leiden tot het intrekken van de verleende vergunning.

#### **Artikel 3:15a Adverteren**

Dit artikel bevat een aantal regels over adverteren. De verplichting om in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan de seksinrichting / het escortbedrijf is verleend, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk om op de in de APV voorgeschreven wijze te adverteren. De verplichting een vast telefoonnummer op te geven is opgenomen omdat aan de hand van een



mobiel nummer niet altijd is na te gaan wie de gebruiker is van dat nummer. Dit is vanuit het oogpunt van toezicht juist onontbeerlijk.

### **Artikel 3:16 Registratieplicht raamprostituees**

Een belangrijke maatregel bij de bestrijding van mensenhandel betreft de registratieplicht van raamprostituees. De verplichting vormt ook een barrière voor personen die zich schuldig maken aan mensenhandel. Onderdeel van de registratieprocedure is een verplicht gesprek met de prostituee door een medewerker van de gemeente. Door dit gesprek wordt de gemeente in staat gesteld signalen van mensenhandel op te vangen en deze te delen met de politie en met de hulpverlening. De GG&GD pakt haar rol op vanuit het oogpunt van zorg.

Met de registratieplicht wordt verder beoogd het mogelijke isolement van de raamprostituee op te heffen door het verplichte contact met de GG&GD. Ook anderszins wordt de veiligheid van prostituees vergroot, de groep wordt beter bereikbaar voor het verstrekken van informatie en het bieden van hulp.

Verder zal de registratie het toezicht en de handhaving vergemakkelijken. Van de raamprostituee worden niet méér gegevens gevraagd dan nodig voor een deugdelijke registratie.

Er zijn verschillende weigeringsgronden toegevoegd aan dit artikel. Deze weigeringsgronden komen ook terug in de gronden die er zijn om een registratie te verwijderen.

Als eerste is toegevoegd aan de weigeringsgronden dat registratie wordt geweigerd wanneer er aanwijzingen zijn van mensenhandel dan wel andere vormen van uitbuiting. Dit betekent ook dat de opzet van het registratiegesprek wordt gewijzigd waarbij de zorg voor de prostituee nog steeds een grote rol in het gesprek speelt. Uit consultatie van de prostituees kwam ook naar voren dat zij eveneens van mening waren dat óf de gevolgen van het registratiegesprek / de registratie 'strenger' moesten worden (dus een weigering bij signalen mensenhandel) óf de registratie moest worden afgeschaft. Het toevoegen van deze weigeringsgrond maakt dat de barrière tegen mensenhandel bij registratie nog groter wordt. Om te toetsen of er sprake is van signalen van mensenhandel zal ook de zelfredzaamheid van de prostituee worden beoordeeld. Hiervoor zal een beleidsregel worden vastgesteld.

Daarnaast is toegevoegd dat een registratie wordt geweigerd indien de prostituee niet beschikt over een inschrijving bij de Kamer van Koophandel.

Hierbij merken wij uitdrukkelijk op dat het toekennen van een registratie niet maakt dat de exploitant geen verantwoordelijkheid draagt voor het melden dan wel herkennen van signalen van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting. De gemeentemedewerkers en de politie hebben immers slechts een beperkt zicht op de prostituee. De exploitant is alle dagen dat zij in zijn werkt in zijn inrichting verantwoordelijk voor het toezicht in de seksinrichting. Daar hoort o.a. bij dat hij signalen (van bijvoorbeeld gehaald en gebracht worden) moet oppikken en doorgeven aan de bevoegde instanties. Ook kan het zo zijn dat de exploitant een prostituee afwijst, omdat hij van mening is dat de prostituee onvoldoende een westerse taal spreekt, terwijl de gemeente dit wel accepteerde. Dit kan bijvoorbeeld doordat de gemeente zich baseert op eigen ervaring of beroepshalve bij hun bekende stukken. De afgifte van een registratienummer is dan ook geen vrijbrief voor de exploitant om de prostituee om die reden een kamer te verhuren.

Bij de registratie moet de raamprostituee een geldig identiteitsbewijs overleggen. Aan de hand hiervan controleert de gemeente of de prostituee meerderjarig is en of zij beschikt over een voor het verrichten van arbeid noodzakelijke verblijfstitel. Indien een prostituee nog niet de leeftijd van éérentwintig (21) jaar heeft



Gemeente Utrecht

bereikt, niet beschikt over een voor het verrichten van arbeid noodzakelijke verblijfstitel of indien de opgegeven persoonsgegevens niet juist zijn, zal de gemeente de registratie weigeren.

### **Artikel 3:16a Overgangsbepaling**

#### **Eerste lid**

Gezien de huidige situatie en op korte termijn noodzakelijke verbeteringen binnen de raamprostitutie in Utrecht is er expliciet voor gekozen om voor die bedrijven geen overgangsrecht op te nemen. Hiervoor wordt de gewijzigde APV dan ook direct van toepassing. Dit betekent dat vergunningen voor de exploitatie van een raamprostitutiebedrijf, die niet voor inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen in de APV zijn verleend, worden verleend volgens deze nieuwe regels (ex-nunc toetsing).

De bestaande bordelen en overige bedrijven met een vergunning voor een seksinrichting (zoals massagesalons en seksbioscoop) moeten bij het vernieuwen van deze vergunning gaan voldoen aan de regelgeving.

#### **Tweede lid**

Ten aanzien van de verhoging van de leeftijdseis voor prostituees is overgangsrecht opgenomen zodat prostituees met bestaande rechten welke nog niet aan deze eis voldoen op de datum van inwerkingtreding van deze verordening, niet met ingang daarvan hun werk verliezen op grond van deze leeftijdseis.

### **Afdeling 3.3 Straatprostitutie**

#### **Artikel 3:17 Straatprostitutie**

##### **Algemeen**

In 1986 is de huidige tippelzone "De Baan" op een deel van de parallel- weg van de Europalaan in het leven geroepen. Dit om een eind te maken aan het tippelen van vooral verslaafde prostituees op diverse plaatsen in de (binnen)stad, hetgeen gepaard ging met overlast en openbare orde problemen (rondhangende dealers, drugsgebruik op straat, afwerken in tuinen, portieken en dergelijke) en om aan deze prostituees op de locatie hulp te kunnen bieden. De tippelzone is in deze opzichten een succes, waarbij veiligheid voor zowel prostituee als klant een belangrijke rol heeft gespeeld. De inzet van politie en hulpverleners draagt in grote mate bij aan het succes van de tippelzone.

Arbeidsomstandigheden en gezondheid van prostituees zijn verbeterd door de inzet van de Huiskamer Aanloop Prostituees (hierna te noemen HAP) – bus op tijden waarop de tippelzone geopend is. Er zijn veilige afwerkplekken gecreëerd zodat prostituee en klant niet naar omliggende woonwijken of andere plaatsen behoeven uit te wijken. Hier wordt overigens ook streng op toegezien. Door de situering van de tippelzone en de afwerkplekken is een goede verkeerscirculatie gewaarborgd.

In 2005 is het vergunningstelsel voor straatprostitutie in het leven geroepen, omdat op de Utrechtse tippelzone, door sluiting van tippelzones elders, de toeloop zo groot werd, dat niet alleen de prostituees waarvoor de tippelzone in het leven was geroepen (Utrechtse verslaafde prostituees) in het gedrang dreigden te komen, maar ook de beheersbaarheid van de tippelzone en de openbare orde (zie hiertoe ook het collegebesluit betreffende de notitie "Evaluatie tippelzone De Baan/terugdringen toestroom" en de brief van het college aan de raadscommissies Bestuur en Veiligheid en Maatschappelijke Ontwikkeling, beide d.d. 10 november 2004). De vrees bestond dat prostituees wellicht nog de weg zouden weten te vinden naar voormalige tippellocaties in de binnenstad met alle gevolgen van overlast en openbare orde problematiek van dien. Daarnaast kon bij een te grote toestroom hulpverlening en handhaving niet meer gewaarborgd worden, hetgeen de arbeidsomstandigheden en gezondheid van de prostituees en de veiligheid op de tippelzone niet ten goede zou komen (te denken valt onder andere aan afwerken op plaatsen buiten de daartoe aangelegde afwerkplekken, tippelen buiten de zone, meer onrust tussen prostituees onderling door grote concurrentie, grotere druk op prostituees om onveilig te werken in verband met (te) grote concurrentie met gevaar voor



Gemeente Utrecht

verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen, en dergelijke, waarbij dergelijke verslechtingen ook een negatieve neerslag zouden hebben op de onmiddellijke omgeving van de tippelzone en waarschijnlijk ook daarbuiten). Het vergunningstelsel voor de tippelzone biedt de mogelijkheid een (ongecontroleerde) toestroom naar de tippelzone in te dammen teneinde deze beheersbaarheid van de tippelzone te waarborgen. Gelet op bovenstaande zal het niet verwonderen dat de positie van de verslaafde Utrechtse prostitutie bijzondere aandacht verdient in een vergunningstelsel. Om de positie van de doelgroep te versterken is hiertoe het beleid in 2008 aangepast middels het hanteren van een verdeelsleutel (zie hiertoe het collegebesluit "Aanpassing beleid en nadere regels tippelzone De Baan" en de brief van het college aan de raadscommissies Bestuur en Veiligheid en Maatschappelijke Ontwikkeling d.d. 10 juni 2008).

#### **Verblijfsrechtelijke toets**

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit kunnen vreemdelingen zonder de juiste en geldende verblijfstitel geen aanspraak maken op bepaalde gemeentelijke vergunningen of ontheffingen (artikel 10, eerste lid Vreemdelingenwet 2000 en artikel 8.3, tweede lid Vreemdelingenbesluit 2000). Het gaat dan om vergunningen voor standplaatsen, markten, venten, collecteren, evenementen dan wel beroeps- matige of bedrijfsmatige activiteiten.

Hieronder vallen ook vergunningen voor de tippelzone (volgens de jurisprudentie moet prostitutie als een bedrijfsmatige activiteit worden beschouwd).

Bestuursorganen dienen dan ook een verblijfsrechtelijke toets uit te voeren voorafgaand aan het besluit op de aanvraag om genoemde vergunningen of ontheffingen. Blijkt uit de verblijfsrechtelijke toets dat de aanvrager geen aanspraak kan maken op de gevraagde vergunning of ontheffing dan dient deze geweigerd te worden.

#### **Toezicht/handhaving**

Toezichthouders kunnen bij besluit van het bevoegd bestuursorgaan op grond van artikel 6:2 APV en artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht worden aangewezen. Op dit moment zijn als toezichthouders voor de tippelzone aangewezen een aantal ambtenaren van de Politie Utrecht die over algemene opsporingsbevoegdheden beschikken, zoals o.a. politieambtenaren werkzaam in Kanaleneiland, ook zedenrechercheurs, politieambtenaren belast met Vreemdelingen Toezicht en de Informatierechercheur Mensenhandel/Mensensmokkel voor de regio Utrecht en enkele gemeentelijke toezichthouders.

In strafrechtelijke zin houdt de Politie Utrecht zich bezig met opsporing en handhaving van strafbare feiten die prostitutie gerelateerd zijn, zoals prostitutie door minderjarigen, gedwongen prostitutie, mensensmokkel en mensenhandel. Zowel toezichthouders als politieagenten hebben op grond van de Wet uitgebreide identificatieplicht en daarmee gepaard gaande wijziging in Awb en de Politiewet 2012 de bevoegdheid identificatie te eisen van personen van 14 jaar en ouder voor zover dit noodzakelijk is bij de uitoefening van hun taken. In het kader van prostitutie kan hierbij onder andere gedacht worden aan voorkomen en opsporen van prostitutie door minderjarigen of illegale vreemdelingen, gedwongen prostitutie, toezicht op de naleving van vergunningvoorschriften, optreden tegen tippelen buiten de zone, enzovoort. De documenten waarin inzage verlangd kan worden zijn documenten als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. De Politiewet 2012 en de Awb zijn hiertoe aangepast.

Ook het tweede en derde lid van de artikel 151a van de Gemeentewet zijn aangepast zodat, als het gaat om prostitutie, politieambtenaren en de aangewezen toezichthouders eveneens inzage in deze documenten kunnen vragen bij personen die de leeftijd van 14 jaar nog niet hebben bereikt. Als het gaat om prostitutie is de toonplicht overigens niet beperkt tot prostituees, maar tot alle personen die betrokken zijn bij het geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling (Memorie van toelichting op de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, punt 10 artikelsgewijze toelichting bij artikel IX, blz. 22.) Dit wordt nogmaals bevestigd in de Memorie van Antwoord bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht waarin het voorbeeld wordt aangehaald dat de toonplicht ook geldt voor klanten/bezoekers, bijvoorbeeld indien verdenking bestaat van overtreding van bepaalde zeden- delicten zoals seks of ontucht met minderjarigen



Gemeente Utrecht

(Memorie van Antwoord op de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, punt 5, blz. 10). In de Memorie van Toelichting bij de Wet op de uitgebreide identificatie- plicht (punt 10 artikelsgewijze toelichting bij artikel IX, blz. 22) wordt aangegeven dat gemeentelijke bestuursorganen bij de handhaving van het prostitutiebeleid zonder beperkingen kunnen vragen naar de identiteit van de prostituee met het oog op de vaststelling van leeftijd en nationaliteit.

#### **Eerste lid: Verbod op straatprostitutie**

Op grond van deze bepaling is straatprostitutie in Utrecht verboden tenzij dit plaatsvindt op de wegen en plaatsen en gedurende de tijden die het college daartoe heeft aangewezen. Sinds 1986 is een stuk parallelweg van de Europalaan aangewezen als tippelzone om op deze wijze een eind te maken aan met name de overlast veroorzaakt door tippelende verslaafde prostituees en daarbij behorende randverschijnselen en randfiguren op diverse plaatsen in de binnenstad.

Het verbod doelt op het tippelen op straat. Met deze omschrijving is geenszins beoogd ook raamprostitutie onder de werking van het verbod te brengen. Voor raamprostitutie gelden immers de bepalingen betreffende de seksinrichtingen. Met de zinsnede "voor publiek toegankelijke plaatsen" moet dan ook niet gedacht worden aan raamprostitutiependen, maar aan bijvoorbeeld (brand)gangetjes, portieken en dergelijke.

#### **Tweede lid: Bevoegd bestuursorgaan en vergunningverlening**

Gelet op het feit dat de openbare orde een grote rol speelt bij het hanteren van een vergunningstelsel op de tippelzone is de burgemeester op grond van zijn bevoegdheid als bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet het bevoegde bestuursorgaan.

De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:5 APV) en er kunnen voorschriften en beperkingen aan verbonden worden (artikel 1:4 APV).

#### **Derde lid, onder a.**

Op grond van artikel 4:4 Awb kan het bevoegd bestuursorgaan een aanvraagformulier vaststellen. In dit lid is aangegeven wat het aanvraagformulier in ieder geval dient te bevatten. Met gegevens van de aanvrager worden in ieder geval bedoeld naam (voornaam, achternaam en eventueel werknaam), (post)adres, geboorteplaats en geboortedatum. In Utrecht is een maximum aantal te verlenen vergunningen met verdeelsleutel vastgesteld: zie de toelichting bij het zevende lid). Het formulier dient naar waarheid te worden ingevuld. Het niet naar waarheid invullen van het formulier is een strafbaar feit. Daarnaast kan de vergunning worden ingetrokken (artikel 1:6 en 3:17, achtste lid APV).

Op grond van artikel 4:2, tweede lid Awb dient de aanvrager gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bescheiden op basis waarvan de gegevens zoals vermeld op de aanvraag geverifieerd kunnen worden. Ook kan het gaan om een document waaruit de leeftijd of de verblijfsrechtelijke status van de aanvrager blijkt. Op grond van artikel 9, tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000 geldt de verplichting voor een vreemdeling om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking een document of schriftelijke verklaring te overleggen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Dit document kan worden beschouwd als een bescheid noodzakelijk voor de beslissing op de aanvraag. Een vreemdeling kan het overleggen van een dergelijk document niet weigeren op grond van artikel 4:3, eerste lid Awb.

Voor aanvragers uit de zogenaamde Associatielanden kan gedacht worden aan bescheiden waaruit blijkt dat de aanvrager als zelfstandig ondernemer werkzaam is.

Zijn de gegevens en bescheiden onvoldoende voor de beoordeling van de aanvraag dan kan het bevoegd bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen nadat de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen (artikel 4:5 Awb).



Gemeente Utrecht

#### **Onder b.**

Het vereiste dat de aanvrager de aanvraag in persoon moet doen is opgenomen in verband met het feit dat de vergunning persoonsgebonden is. Daarnaast is dit van belang bij het verifiëren van gegevens en bescheiden. De aanvrager kan zo bijvoorbeeld de aanvraag toelichten of eventuele onduidelijkheden wegnemen. Het in persoon verschijnen is ook van belang voor het voorkomen van zaken als prostitutie door minderjarigen, gedwongen prostitutie, loverboyachtige constructies, mensenhandel, mensensmokkel en andere vaak met prostitutie samenhangende criminaliteit (zie ook de weigeringgrond lid 6a onder a.). De ambtenaar die de aanvraag in ontvangst neemt, dient hier alert op te zijn en eventueel door te vragen, nader onderzoek (eventueel in het kader van de wet Bibob) te doen, hetgeen eventueel gevolgd kan worden door weigering van de vergunning, maar ook door strafrechtelijk onderzoek (opsporing) en strafrechtelijke maatregelen. Voorkomen moet worden dat vergunningverlening criminele activiteiten faciliteert. Indien de aanvrager niet in persoon verschijnt dan dient de aanvraag buiten behandeling te blijven op grond van artikel 4:5 Awb, uiteraard nadat de aanvrager in de gelegenheid is gesteld alsnog in persoon te verschijnen.

#### **Vierde lid**

Dit lid is opgenomen om de geldigheidsduur van vergunningen nader te kunnen bepalen. Een aantal prostituees maken op vaste tijden en dagen gedurende het gehele jaar gebruik van de tippelzone, anderen daarentegen verschijnen alleen bepaalde, soms zeer korte, periodes, bijvoorbeeld tegen de feestdagen of voorafgaand aan een vakantieperiode. Er is in dat opzicht grote diversiteit in intensiteit waarmee prostituees gebruik maken van de tippelzone. In verband met de mogelijkheid een maximum aan het aantal te verlenen vergunningen te verbinden, is het van belang dat de geldigheidsduur van vergunningen flexibel is. Door flexibiliteit in geldigheidsduur van vergunningen te hanteren kan een vergunning op maat worden verstrekt. Zo hoeft bijvoorbeeld aan een "gelegenheidstippelaar" geen vergunning voor langere tijd te worden verstrekt. Daarnaast kan ingespeeld worden op veranderingen in bezettingsgraad en populatie op de tippelzone.

#### **Vijfde lid**

Het vijfde lid is opgenomen om te voorkomen dat het vergunningenbestand wordt "vervuild" door ongebruikte vergunningen. Het feit dat de vergunning vervalt indien de vergunninghouder er binnen een door het bevoegd bestuursorgaan te bepalen periode geen gebruik van heeft gemaakt, kan worden opgenomen in de vergunning afzonderlijk.

#### **Lid 6a: Weigeringgronden**

##### **Onder a.**

Hier zijn de imperatieve weigeringgronden weergegeven. Indien één of meer van deze weigeringgronden aan de orde zijn, moet de vergunning geweigerd worden. Het bestuursorgaan heeft hierin geen beleidsvrijheid. De onder a weergegeven weigeringgronden zijn ingegeven uit openbare orde overwegingen en dienen onder andere ter voorkoming van gedwongen prostitutie, prostitutie door personen van wie de verblijfsrechtelijke positie dit niet toestaat, prostitutie door minderjarigen, mensensmokkel of -handel. Zo zullen bijvoorbeeld gedwongen prostitutie of prostitutie door minder- jarigen worden beschouwd als ernstige inbreuken op de openbare orde.

Het begrip openbare orde heeft immers een ruime betekenis en omvat ook de algemeen bestuurlijke preventie van criminaliteit. Het spreekt voor zich dat vergunningen geweigerd moeten worden zodra het maximum aantal te verlenen vergunningen wordt overschreden.

##### **Onder b.**



**Gemeente Utrecht**

Zoals voor alle prostituees binnen de gemeentegrenzen van Utrecht is ook hier toegevoegd dat een prostituee de leeftijd van 21 jaar moet hebben bereikt. Indien dat niet het geval is wordt de gevraagde vergunning geweigerd.

**Lid 6b.**

Onder b zijn de facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Indien één of meer van deze weigeringsgronden aan de orde is, kan het bevoegd bestuursorgaan bijvoorbeeld besluiten de vergunning te weigeren, maar kan ook besloten worden de vergunning te verlenen onder het stellen van aanvullende voorschriften.



Gemeente Utrecht

De in dit lid genoemde belangen vormen eveneens een basis voor eventuele vast te stellen nadere regels (zie hetgeen hierover is opgemerkt in de toelichting bij het achtste lid) of aan de vergunning te verbinden voorschriften.

#### **Zevende lid: Nadere regels**

Op grond van dit lid kunnen nadere regels worden vastgesteld door het bevoegd bestuursorgaan. Dit met het oog op de bescherming van de belangen genoemd in het zevende lid onder a en b. Zo hebben wij op grond van het bepaalde in dit lid bijvoorbeeld een maximum voor het aantal uit te geven vergunningen vastgesteld. Het succes van de tippelzone en het hiermee gepaard gaande goede beheersbaarheid van de openbare orde, is te danken aan de juiste verhouding en afstemming tussen het aantal tippelaars per avond, de zorgvoorziening van de op de zone geboden hulpverlening (HAP-bus) en de inzet van de politie voor wat betreft toezicht en handhaving. Dit alles heeft er voor gezorgd dat de Utrechtse tippelzone een veilige zone is, hetgeen ook ten goede komt aan de arbeidsomstandigheden en gezondheid van de prostituees. Gebleken is dat dit precaire evenwicht niet meer gewaarborgd kan worden bij een te grote toestroom van prostituees (zie hiertoe het college- besluit betreffende de notitie "Evaluatie tippelzone De Baan/terugdringen toestroom" d.d. 2 november 2004), hetgeen het geval blijkt te zijn indien het aantal bezoekers van de HAP-bus het aantal van 50 personen per avond overschrijdt.

Een te grote toestroom heeft niet alleen gevolgen voor de hulp- en zorgverlening aan de (voornamelijk verslaafde) prostituee, maar ook voor de beheersbaarheid van de openbare orde. (zie het besluit "Nadere regels vergunningstelsel De Baan" d.d. 10 juni 2008). Met het vaststellen van een maximumstelsel met verdeelsleutel is bijzondere aandacht uitgegaan naar de positie van de Utrechtse verslaafde prostituee. Daarnaast moet voorkomen worden dat prostituees aan wie een vergunning is geweigerd, bijvoorbeeld omdat het vastgestelde maximum aantal vergunningen is vergeven, alsnog gaan tippelen buiten de zone. Ook andere belangen kunnen nopen tot het vaststellen van nadere regels. Te denken valt bijvoorbeeld aan het belang van de verkeersvrijheid- en veiligheid. De tippelzone bevindt zich immers op de openbare weg. Maar ook kan gedacht worden aan regels ter verbetering van de arbeidsomstandigheden van de prostituees of ter voorkoming van de verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA's).

#### **Achtste lid, onder c.**

Bij slecht levensgedrag moet gedacht worden aan overlastgevend gedrag of gedrag waarbij de openbare orde op de tippelzone in het gedrang komt, zoals schreeuwen, schelden, ruziezoeken of - maken, dealen in drugs of drugs gebruiken, stelen, gewelddadig gedrag en dergelijke. Daarnaast valt hieronder in ieder geval ook het tippelen buiten de aangewezen wegen, plaatsen en tijden. Het met vergunning tippelen binnen de tippelzone op zich is uiteraard hiervan uitgesloten en vormt op zich geen reden voor deze intrekkinggrond.

#### **Negende lid**

In dit lid is de grondslag voor een verwijderingbevel gegeven. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving. Het niet voldoen aan een verwijderingbevel kan resulteren in een verblijfsontzegging (zie artikel 2:3 APV). Het bepaalde onder a. heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen wegen, plaatsen en tijden en geeft -ter handhaving van het verbod daarop- toezichhouders en politieambtenaren de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven.

Het bepaalde onder b heeft betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen wegen, plaatsen en tijden en ziet niet alleen op de prostituees. Zo kan bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door toezichhouders en politieambtenaren een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen.

#### Tiende lid

Gelet op de aard van de vergunning en de effecten die straatprostitutie op het woon- en leefklimaat en de openbare orde heeft, is het toepassen van een *lex silencio* niet wenselijk.

#### Elfde lid

In artikel 3:12 is bepaald dat het verboden is om zich op dwingende wijze te bemoeien met een prostituee. Met het elfde lid is tot uitdrukking gebracht dat deze bepaling niet beperkt is tot raamprostituees, maar dat deze ook geldt voor straatprostituees.

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

### Afdeling 4.1 Overige Geluidhinder

#### Inrichtingen

##### Besluit

Op 1 januari 2008 is het nieuwe Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Besluit) in werking getreden. Dit besluit vervangt een groot aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Een van die AMvB's is het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Voor de inwerkingtreding van het nieuwe Besluit werd in de APV voor festiviteiten met het begrip "Besluit" verwezen naar het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer en werd voor diverse begrippen (bijvoorbeeld het begrip inrichting) aangesloten bij dit besluit. Het Besluit geeft, evenals het oude Besluit horeca- sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, gemeenten de mogelijkheid om bij festiviteiten via een gemeentelijke verordening ontheffing te verlenen voor artikelen over geluid-, trillings- en lichthinder. In Utrecht betreft dit de Vrijstellingsverordening inrichtingen milieubeheer 2008.

Er zijn ook diverse inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het oude besluit. Met de inwerkingtreding van het Besluit wordt het aantal branches en bedrijven dat gebruik kan maken van de regelingen voor collectieve en individuele festiviteiten vergroot. Zo vallen (niet-agrarische) inrichtingen die voorheen onder een van de elf andere AMvB's vielen nu ook onder het nieuwe besluit. Het gaat om besluiten als bijvoorbeeld Besluit opslag- en transportbedrijven, Besluit detailhandel- en ambachtsbedrijven, Besluit bouw- en houtbedrijven en Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen. Ook diverse soorten inrichtingen die voorheen vergunningplichtig waren, zoals metaalektrobedrijven, vallen nu onder het Besluit.

Een tweede belangrijke wijziging is dat het Besluit de mogelijkheid biedt om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder.

#### Artikel 4:1 Overige geluidhinder

Artikel 4:1 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:

- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis, een heidefeest, een braderie, een rally, enz.;
- het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;





Gemeente Utrecht

- 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., enz.;
- overige handelingen waardoor geluidoverlast ontstaat.

Voorts kunnen onder artikel 4:1 vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van "lawaaige" hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektro-akoestische apparatuur, het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens, enz. Met name voor deze vormen van geluidhinder ontbreken algemeen geldende criteria of normen. Dit behoeft ook niemand te verwonderen: de bron van geluidhinder is niet een bepaalde, aanwijsbare inrichting of gedraging. In beginsel kan het elke gedraging betreffen. Van geval tot geval zal daarom moeten worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidhinder, en welke maatregelen kunnen worden genomen. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat een zekere mate van (geluid)hinder als zijnde onvermijdelijk zal moeten worden aanvaard. Het college kan ontheffing van het verbod verlenen, zo nodig met voorschriften.

Bedacht moet worden dat klachten over vormen van geluidhinder nogal eens een minder goede verstandhouding tussen burens 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.

In het derde lid is een uitzondering gemaakt van het verbod voor zover de Wet milieubeheer van toepassing is. Dit houdt onder andere in dat het verbod van dit artikel niet geldt voor zover de activiteiten bedrijfsmatig worden ondernomen, dan wel worden ondernomen in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is. Dit artikel biedt derhalve slechts mogelijkheden ten aanzien van hobbymatige activiteiten (dit geldt ook voor de andere artikelen opgenomen in deze afdeling). Deze mogen echter weer niet dusdanige omvang hebben aangenomen dat zij alsnog onder de Wet milieubeheer vallen. Te denken valt dan aan beunhazerij of een uit de hand gelopen

De provinciale milieuverordening is toegevoegd in het vijfde lid. In een provinciale milieuverordening kunnen namelijk zogenaamde milieubeschermingsgebieden worden aangewezen, waaronder stiltegebieden. Voor deze stiltegebieden kunnen bij provinciale milieuverordening regels over het voorkomen en beperken van geluidhinder worden gesteld, waaronder verbodsbepalingen. De provinciale milieuverordening gaat in dit geval voor de gemeentelijke verordening.

#### **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, LJN-nr. AE5178.



Gemeente Utrecht

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.

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 (op grond van artikel 4.1.5.1 (oud) van de betreffende verordening). Rb 's-Hertogenbosch, AWB 99/6873 GEMWT, LJN-nr. AD4783.

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.

#### **Lex silencio positivo (ontheffing)**

Hoewel de beoordeling van de een ontheffingsaanvraag specifiek en maatwerk is, kan de lex silencio worden toegepast, omdat de aard van het besluit bij ontvangst van de aanvraag makkelijk kan worden ingeschat. Bij toepassing van de lex silencio moeten wel vaste voorwaarden aan de ontheffing worden gekoppeld. Het gaat dan om voorwaarden die verband houden met de aard en duur van de ontheffing en de mate waarin geluidsoverlast is toegestaan (bijv. bij een ontheffing om te heien is het niet toegestaan om 's avonds na 22.00 uur te heien). Deze vaste voorwaarden kunnen op basis van een screening van verleende ontheffingen uit het verleden middels vaste rubrieken worden opgenomen in beleidsregels.

### **Algemene toelichting**

Artikelen 75 (Winkelwagentjes) en 80 (Straatvegen) zijn vervallen. De artikelen 76 (Verontreiniging van de weg en van terreinen), 77 (Verontreiniging bij werkzaamheden op de weg), 78 (Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren), 79 (Wegwerpen van reclame- en strooibiljetten) en 82 (Verbod doorzoeken van ter inzameling gereed staande afvalstoffen) waren reeds vervallen.

Deze bepalingen zijn vervallen vanwege de Afvalstoffenverordening Utrecht 2004. Natuurlijke behoefte doen is behouden en omgenummerd naar artikel 4:2 en Toestand van sloten en andere wateren en niet-openbare riolen en putten buiten gebouwen naar artikel 4:3.

### **Artikel 4:2 Natuurlijke behoefte doen**

Deze bepaling staat al sinds jaar en dag in de Apv. Momenteel zijn er veel gemeenten die in het kader van een lik-op-stuk-beleid onderhavige bepaling strikt handhaven. Nut en noodzaak in de gemeente Utrecht is aanwezig m.n. tijdens uitgaansavonden (wildplassen).

### **Artikel 4:3 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen**

Dit artikel betreft een samenvoeging van de in de bouwverordening geschrapte artikelen 334 en 336. Aangezien het hier om bepalingen gaat die niet direct het bouwwerk maar meer de omgeving betreffen, zijn deze in de Apv opgenomen. Zie daarover ook Gst. nr. 6849, 14, m. nt. mr. J.M.H.F. Teunissen. In de gemeente Utrecht wordt deze bepaling toegepast en gehandhaafd.

### **Artikel 4:4 Plakken en kladden**

#### **Eerste lid**

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

#### **Tweede lid**

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

#### **Vrijheid van meningsuiting**

Op het in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde grondrecht zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 4:4 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt, voor door dat gebruik een anders recht wordt geschonden. De eis dat "plakken" slechts is toegestaan indien dit geschiedt met toestemming van de rechthebbende, komt in het geval dat de gemeente die rechthebbende is, niet neer op het afhankelijk stellen van dat aanplakken van een voorafgaand verlof van de overheid als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet. De gemeente die als eigenares van een onroerende zaak toestemming verleent of weigert, handelt namelijk in haar privaatrechtelijke hoedanigheid.

Artikel 4:4 verdraagt zich ook met artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 4:4 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

Een voorwaarde is echter wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen. Volgens het vierde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor nadere regels stellen. Doet de gemeente dit niet,



Gemeente Utrecht

dan is er volgens jurisprudentie wel sprake van strijd met artikel 7, van de Grondwet en artikel 10 EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van één plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners. Zie daarover: M. Geertsema in de noot onder ABRS 05-06-2002 in JG 02.0221.

### **Doen plakken of doen aanbrengen**

Bij de herziening van 2004 is het verbod van het tweede lid, onder a., in die zin uitgebreid dat nu 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 kan 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.

Men moet bij de handhaving de opdrachtgever wel een redelijke termijn gunnen om bij de door haar ingeschakelde plakbedrijven te achterhalen waar de betreffende posters geplakt waren en de verwijdering van die posters te bewerkstelligen. Naast de bestuurlijke mogelijkheden tot handhaving en kostenverhaal, kan de rechthebbende zijn kosten op de opdrachtgever ook verhalen met inschakeling van de burgerlijke rechter.

### **Jurisprudentie**

Uit het arrest van de Hoge Raad van 17 oktober 1989, NJ 1990, 222, blijkt dat pas wanneer op grond van de algemene ervaringsregelen aannemelijk is geworden dat rechthebbenden op zodanige schaal zouden weigeren in te stemmen met aanplakking dat in feite geen mogelijkheid tot gebruik van enige betekenis van dit middel tot verspreiding aanwezig is, van de gemeenten een min of meer voorwaardenscheppend beleid gevraagd wordt zodat aan het criterium "*dat gebruik van enige betekenis moet overblijven*", ook feitelijk inhoud kan worden gegeven. Het hangt af van "*bijzondere plaatselijke omstandigheden*" of er nog gesproken kan worden van gebruik van enige betekenis. Deze zullen dan ook onderzocht moeten worden, aldus de Hoge Raad in een uitspraak van 26 januari 1993, NJ 1993, 534.

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

Een projectie van een lichtreclame is te beschouwen als een andere wijze van aanbrengen dan aanplakken van een afbeelding of aanduiding als bedoeld in de APV. Vz.ARRS 13 12 1992, JG 93.0261, Gst. 1993, 6965, 3 m.nt. EB.

### **Jurisprudentie: Vrijheid van meningsuiting**

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

Over een bepaling in de APV Amsterdam met ongeveer gelijklopende inhoud als artikel 2:42 oordeelde de Hoge Raad dat "*niet aannemelijk is geworden dat ten gevolge van het (...) verbod geen mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking zou overblijven*".



Gemeente Utrecht

De bepaling is niet in strijd met artikel 10, tweede lid, EVRM, aangezien deze “prescribed by law” is en “necessary in a democratic society (...) for the prevention of disorder” en “protection of the (...) rights of others”. HR 01-4-1997, NJ 1997, 457.

Plakverbod van artikel 2.4.2 model-APV is niet in strijd met artikel 7 Grondwet noch met artikel 10 EVRM. ABRS 05-06-2002, LJN-nr. AE3657, JG 02.0169 m.nt. M. Geertsema, JB 2002, 221 m.nt. J. van der Velde, AB 2002, 361 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

#### **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 in kennisstelling 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 risicoaansprakelijkheid 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.



Gemeente Utrecht

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 4:5 Vervoer plakgereedschap e.d.**

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

Deze bepaling maakt geen inbreuk op enige bepaling van het Wetboek van Strafvordering en is evenmin in strijd met enige andere wetsbepaling noch met enig tot de algemene rechtsbeginselen te rekenen beginsel van strafprocesrecht.

Bij de voorgestelde redactie is het de opsporingsambtenaar en het OM mogelijk gemaakt aan de hand van de omstandigheden of verkregen indrukken na te gaan of er al dan niet sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid.

Het artikel wordt in Utrecht gebruikt om graffiti en wildplakkers tegen te gaan. Het is een middel om verloedering van de (binnen)stad tegen te gaan.

#### **Artikel 4:5a Winkelwagentjes**

Deze bepaling bestrijdt het "zwerfkarrenprobleem" door winkelbedrijven te verplichten achtergelaten winkelwagentjes direct te verwijderen en op deze winkelwagentjes een duidelijk leesbare aanduiding van de naam en het adres van het bedrijf 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 had de gemeente Utrecht in de APV een verbodsbepaling jegens de burger opgenomen (artikel 75 oud).

In de gemeente Utrecht zijn op verschillende locaties zogenaamde ringleidingen aangelegd. De leiding wordt gemarkeerd door rode tegels of een rode plakstrip op de tegels, waar de klant niet met het winkelwagentje overheen kan. De wielen worden automatisch geblokkeerd en het karretje kan niet meer voor- of achteruit. Dit systeem is een succes, de winkeliers raken bijna geen winkelwagens meer kwijt.

### Afdeling 4.3 Het bewaren van houtopstanden

#### **Kapvergunning en Wabo**

Na inwerkingtreding van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning) zal de huidige kap/vergunning worden omgezet in de omgevingsvergunning inclusief de *lex silencio positivo* (De vergunning wordt geacht te zijn verleend wanneer niet binnen de genoemde termijn een beslissing is genomen op de aanvraag). Aangezien de betreffende afdeling recentelijk (raadsbesluit 12 maart 2009) is gewijzigd (toevoeging artikel 85 (oud), derde lid, sub e. = 4:7, derde lid, sub e. en wijziging artikel 88 (oud)



Gemeente Utrecht

eerste lid = 4:10, en artikel 90 (oud) = 4:12, is de inhoud van de oude Apv bepalingen, inclusief de (aangepaste) toelichting met betrekking tot het bewaren van houtopstanden overgenomen in deze Apv-versie.

### **Algemeen**

Het doel van de kapvoorschriften is het behoud van waardevolle bomen. Het begrip waardevol is niet te definiëren, maar van belang is de waarde uit een oogpunt van landschapsschoon, natuurschoon, stads- en dorps-schoon, en ook de waarde voor de leefbaarheid van een straat of buurt.

De kapvoorschriften houden in dat het verboden is waardevolle bomen te vellen zonder vergunning van burgemeester en wethouders. Ter bescherming van de zo-even genoemde belangen kan de vergunning worden geweigerd. Het behoud van waardevolle bomen moet worden afgewogen tegen andere belangen, zoals het belang van degene die tot velling wil overgaan. Worden waardevolle bomen illegaal gekapt of gaan zij door andere oorzaken te gronde, dan kan een herplantplicht worden opgelegd. Ook is het mogelijk een onderhoudsplicht op te leggen, als waardevolle bomen ernstig in het voortbestaan worden bedreigd. Ook hier moet belangenafweging plaatsvinden.

Voor bepalingen met betrekking tot monumentale bomen wordt verwezen naar de Monumenten-verordening. Een vergunning voor het kappen van een monumentale boom wordt op grond van deze verordening verleend. Een aparte vergunning op grond van de APV is dan niet meer nodig.

### **Artikel 4:7 Ververgunning**

#### **Toetsingscriteria**

Niet alleen de visuele eigenschappen, maar ook andere kwaliteiten van een houtopstand kunnen aanleiding geven tot het weigeren van een kapvergunning, bijvoorbeeld:

- de recreatieve waarde van een op zich zelf foeilelijke klimboom, die bij de jeugd als speelobject waardering ondervindt;
- de belevingswaarde van houtopstand vanuit cultuurhistorisch of planologisch oogpunt of wegens ouderdom of situering;
- de natuurwetenschappelijke betekenis van houtopstand, bij voorbeeld doordat daarop zeldzame epifytische of terrestrische planten groeien, hetzij hogere planten dan wel mossen of korstmossen;
- de luchtzuiverende kwaliteiten;
- de invloed op de bodemhuishouding en het microklimaat;
- de nestel- of schuilgelegenheid voor bepaalde diersoorten.

Voor de beoordeling van deze eigenschappen kunnen van belang zijn de (stam)omvang van de boom, de plantwijze (alleenstaand of in groepen), de standplaats (tussen de bebouwing of in het buitengebied), de soort (snelgroeiend of langzaam groeiend).

#### **Artikel 4:7, derde lid, sub e.**

Omdat is gebleken dat in het verleden aangevraagde vergunningen voor bomen in kleine tuinen niet of nauwelijks werden geweigerd is bepaald dat ongeveer 80% van deze vergunningen niet meer aangevraagd hoefden te worden als een bovengrens van 300 m<sup>2</sup> aan de perceelgrootte (inclusief de woning) werd gesteld. Omdat bomen van 50 jaar en ouder meestal bomen betreft die volledig uitgegroeid zijn (volwassen zijn), en daarmee vaak voldoen aan de criteria uit artikel 4:10, lag het in de rede voor deze bomen een voorbehoud te maken. Dat wil zeggen dat voor bomen van 50 jaar en ouder, ook als ze staan op een perceel van 300 m<sup>2</sup> of kleiner, een ververgunning moet worden aangevraagd.

#### **Artikel 4:7, derde lid, sub f.**



Gemeente Utrecht

Het nieuwe bomenbeleid zoals vastgesteld door de raad op 12 maart 2009 heeft er voor gezorgd dat geen velvergunning meer nodig is voor bomen jonger dan 50 jaar op kadastrale percelen kleiner dan 300 m<sup>2</sup> (zie derde lid, sub e.).

Dit leidt tot een ongewenst verschil tussen particulier woningbezit dat veelal onder die kadastrale grens blijft en huurwoningen die veelal per blok of blokken woningen op één kadastraal perceel staan dat veel groter is dan 300 m<sup>2</sup>.

Als een huurder een boom uit zijn gehuurde tuin wil vellen, dan moet de woningbouwvereniging als eigenaar nog steeds een velvergunning aanvragen. Met de opname van een nieuw artikellid f. wordt dit onbedoelde verschil gecorrigeerd. Ook bomen jonger dan 50 jaar in tuinen bij huurwoningen vallen dan onder de vrijstelling van de velvergunningsplicht.

#### **Lex silencio positivo**

De velvergunning gaat op in de omgevingsvergunning op basis van de Wabo, zodra deze in werking is getreden. Hierop zal alsdan ook de lex silencio positivo van toepassing worden.

#### **Artikel 4:8: Aanvraag vergunning**

**VERVALLEN**

#### **Artikel 4:9 Vervallen vergunning**

**VERVALLEN**

#### **Vergunningvoorschriften en weigeringsgronden**

##### **Artikel 4:10, eerste lid**

Het aantal beoordelingscriteria in artikel 4:10 is vier. Voor het maken van een bestuurlijke afweging wordt niet alleen gebruik gemaakt van de beschrijving van de boom, maar ook van andere relevante gegevens(bronnen) die een aanwijzing kunnen vormen voor de waarde van een boom.

#### **Ecologische waarde:**

Hoe ouder de boom, hoe belangrijker de rol in de ecologische betekenis. Een oude boom heeft meer biomassa en geeft meer leefruimte aan organismen. Bomen zijn ecologisch zeer waardevol als zij in een echte verouderingsfase komen en ook allerlei afbraakprocessen starten. Dat laatste kan in een stedelijke omgeving slechts sporadisch. De ecologische waarde neemt ook toe naarmate het milieu waarin de bomen verkeren meer lijkt op het oorspronkelijke milieu waar de soort zijn oorsprong vindt: de samenhang met een gezond bodemsysteem en met de struik-, kruid- en diersoorten die erbij horen.

Vanuit ecologisch oogpunt is het belangrijk dat de bomenstructuur geen grote leemten gaat vertonen als gevolg van het vellen van bomen. Bij bomenlanen wordt uitgegaan van een maximaal te overbruggen afstand van 30 meter als een praktijkgegeven.

Voorbeelden:

- de boom biedt een schuil-/broedplaats aan fauna;
- er groeien bijzondere/zeldzame planten op de boom (maretak, korstmossen of andere epifyten);
- er is sprake van een ecologische verbinding voor bijvoorbeeld vogels en insecten, of
- er zijn andere redenen waarom de boom ecologische waarde heeft, bijvoorbeeld omdat de boom op een open stuk grond staat, de boom is een rustplaats voor vogels en insecten of omdat de boom op buurtniveau een verbinding tussen de bomen in de straat en het achterliggende grasveld vormt.

#### **Ruimtelijke waarde:**

Ruimtelijke waarde hebben bomen omdat ze bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad en de leefomgeving. Bomen brengen samenhang in de stad. Samenhang ontstaat wanneer bomen deel uitmaken





Gemeente Utrecht

van het gehele ruimtelijke samenspel van het onderliggende landschap, het netwerk van wegen en water en de bebouwing. Een samenhangende boombeplanting verduidelijkt de (historische) ruimtelijke opbouw van de stad doordat het de relatie weergeeft met bijvoorbeeld het landschap of stadsgezicht, of met de functie of gebruik.

Voorbeelden:

- de boom heeft duidelijke ruimtelijke invloed op wijkniveau;
- de boom is opvallend en indrukwekkend vanwege formaat;
- de boom zorgt voor herkenbaarheid in de wijk;
- de boom is beeldbepalend door de mate waarin het beeld van de plek wijzigt door het verwijderen van de boom, of
- er zijn andere redenen waarom de boom ruimtelijke waarde heeft bijvoorbeeld in een situatie waarin de boom bijdraagt aan de herkenbaarheid in de wijk: elk kind kent de boom en het speelveld;
- door het verwijderen van de boom resteert alleen een kale vlakte.

#### **Milieuwaarde**

Bomen zorgen voor een eigen microklimaat. Zij dragen op vele manieren bij aan een gezond en veilig woon- en leefmilieu in de stad en zo aan het welzijn van de mens.

Voorbeelden:

- de boom speelt een belangrijke rol bij de tijdelijke berging van water;
- de boom is van belang in verband met hoge bebouwingsdichtheid en/of weinig groen in de omgeving van de boom);
- de boom heeft een buitengewone dempende werking op hinderlijke (monotone) geluiden van verkeer of industrie, of
- de boom heeft om andere redenen milieuwaarde bijvoorbeeld omdat het een van de weinige bomen in een straat is en met het verdwijnen resteert er alleen nog het grasveld met omliggende heesters.

#### **Cultuurhistorische waarde**

Bomen kunnen verweven zijn met de geschiedenis van Utrecht. Ze helpen de ontstaansgeschiedenis van de stad over de eeuwen zichtbaar te maken.

Voorbeelden:

- de boom is herkenbaar als herdenkings-, of markeringsboom;
- de boom levert een buitengewoon aandeel in de beleving van architectonisch belangrijke gebouwen, of
- de boom heeft om andere redenen cultuurhistorische waarde hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit archieven of navraag bij bewoners.

#### **Artikel 4:12 Afstand van de grenslijn**

In de eerdere versies van de Apv stond bij artikel 90 abusievelijk artikel 5:41 vermeld, in plaats van het juiste artikel nummer 5:42 van het Burgerlijk Wetboek.

Zie raadsbesluit 12 maart 2009.

#### **Artikel 4:13 Herplant-/instandhoudingsplicht**

De in dit artikel bedoelde herplantplicht geldt niet zonder meer, maar pas wanneer burgemeester en wethouders daartoe besluiten. De herplantplicht heeft in dit artikel een andere strekking dan in de Boswet: in de wet is zij gericht op het behoud van het bosareaal, terwijl herbeplanting krachtens de onderhavige bepaling geschiedt om redenen van milieubeheer en daardoor vaak zoveel mogelijk ter plaatse moet gebeuren. Hieruit volgt dat een herplantplicht slechts opgelegd kan worden, wanneer hieruit een herstel van geschonden milieuwaarden kan voortkomen.



Gemeente Utrecht

Het derde lid betreft houtopstand die nog wel in leven is, maar waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij binnen afzienbare tijd zal teniet gaan. Krachtens het derde lid kan de zakelijk gerechtigde worden verplicht tot het in stand houden van dergelijke bomen. Deze verplichting kan inhouden het ongedaan maken of voorkomen, voor zover mogelijk van (dreigende) ernstige beschadiging of aantasting ten gevolge van weersomstandigheden, ziekten, verwaarlozing, vraat door dieren, het weghalen van bosstrooisel, bouw- en sloopwerkzaamheden, het aanleggen van terreinverhardingen, het storten van afval, enz.

#### **Artikel 4:14 Bestrijding van boomziekten**

Het APV-artikel ziet op de bestrijding van boomziekten en niet enkel meer op iepziekte. Door toename van het aantal boomziekten, zoals de kastanjebloedingsziekte en insectenplagen, zoals kastanjemineermot en eikenprocessierups, was een algemener artikel inzake boomziekten gewenst.

## **Hoofdstuk 5   Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente**

### **Afdeling 5.1   Parkeerexcessen**

#### **Algemene toelichting**

##### **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 artikel 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:



Gemeente Utrecht

- 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 parkeerexcessenbepalingen**

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 algemene plaatselijke verordening.

Het verdient aanbeveling de betreffende bepalingen in hun geheel onder te brengen in de algemene plaatselijke verordening, en wel in een hoofdstuk “Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente”. Plaatsing in dit hoofdstuk verdient de voorkeur boven plaatsing in een ander hoofdstuk, omdat aan deze bepalingen meerdere motieven ten grondslag liggen.

Met het onder één noemer –die van het parkeerexces– brengen van de betreffende bepalingen blijken de aan de bepalingen ten grondslag liggende motieven niet steeds uit de tekst van de bepalingen. Het is daarom verstandig, dat in de toelichting op de bepalingen deze motieven tot uitdrukking worden gebracht. Een van de voordelen van deze aanpak is, dat artikelen, die een zelfde gedraging verbieden, doch op grond van verschillende motieven, in één artikel kunnen worden samengebracht.



Gemeente Utrecht

In afdeling 5.1 "*parkeerexcessen*" is ook een aantal onderwerpen opgenomen, welke niet kan worden aangeduid als "*parkeerexcessen in eigenlijke zin*", waarvan gesproken kan worden als het gaat om gedragingen op de weg in de zin van de WVV 1994. Daar deze voorschriften door het publiek wel als zodanig (zullen) worden ervaren wordt er de voorkeur aan gegeven om ook deze onderwerpen in deze paragraaf te regelen. Men denke hierbij aan een onderwerp als het "*aantasten van groenvoorzieningen*".

#### 4. Beperking tot gedragingen op de weg?

Bij parkeerexcessen "*in eigenlijke zin*" gaat het om gedragingen op de weg in de zin van de WVV 1994. Onder weg verstaat de APV ingevolge artikel 1:1 hetzelfde als de WVV 1994 daaronder verstaat. In artikel 1, eerste lid onder b., van de WVV 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 welke als parkeerexcessen "*in eigenlijke zin*" kunnen worden aangeduid. Zo hebben de artikelen 5:6, eerste lid onder b. en 5:9 ook betrekking op gedragingen buiten de weg in de zin van de WVV 1994. Beperking van de hierin neergelegde verbodsbepalingen tot "*op de weg*" ligt niet voor de hand, wanneer men let op het motief dat aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Deze bepalingen strekken niet (mede) ter bescherming van verkeersbelangen.

Bedoelde gedragingen zijn daarom in die verbodsbepalingen ook strafbaar gesteld, indien zij buiten de weg (in de zin van de WVV 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 WVV 1994). Zie bijvoorbeeld de artikelen 5:2 en 5:7, tweede lid.

Aan de andere bepalingen liggen behalve verkeersmotieven ook andere motieven ten grondslag. Toch regelen ook deze bepalingen slechts gedragingen op de weg (in de zin van de WVV 1994). Voor zover deze gedragingen plaatsvinden buiten de weg, kan hiertegen reeds op basis van andere voorschriften in voldoende mate worden opgetreden. Zie bij voorbeeld (model) artikel 4:19 (Aanwijzing kampeerplaatsen, niet in deze Apv opgenomen)

Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de bepalingen betreffende parkeerexcessen –zowel de "*eigenlijke*" als de "*oneigenlijke*"– zoveel mogelijk in een afdeling samengevoegd. De bedoelde gedragingen zullen door het publiek immers alle als parkeerexces worden ervaren.

Voor in de begripsomschrijvingen van artikel 5:1 opgenomen definitie(s) 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 WVV 1994).

#### 5. Vervangende parkeergelegenheid

Complementair aan de vaststelling van parkeerexcessenbepalingen zal voor bepaalde categorieën voertuigen –in het bijzonder voor vrachtwagens– de aanwezigheid van vervangende parkeergelegenheid moeten worden bezien.

Uitgangspunt dient te zijn dat de betreffende 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



Gemeente Utrecht

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 overheid 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 gevegd kan worden, wanneer de belanghebbende een andere parkeerplaats als alternatief ter beschikking staat. In het bijzonder kan zulks 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; men denke 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.

## **Jurisprudentie**



Gemeente Utrecht

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.

### **Begripsbepalingen**

#### **Weg**

Voor de toepassing van deze afdeling wordt onder "weg" verstaan hetgeen artikel 1:1 van deze verordening daaronder verstaat. Zie de toelichting bij dit artikel. 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, tweede lid, en 5:8 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 WVV 1994. Zie voorts de algemene toelichting bij deze afdeling.

Ook voor het openbaar verkeer openstaande parkeerterreinen kunnen onder de definitie van "weg" in de zin van de WVV 1994 worden gebracht. Hiervoor pleiten de volgende argumenten. De WVV 1994 bevat blijkens haar considerans regels inzake het verkeer op de weg. Wat in die wet onder "wegen" wordt verstaan is hiervoor reeds vermeld. Artikel 2 van de WVV 1994 bepaalt dat, met inachtneming van de voorschriften van de WVV 1994, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regelingen worden gesteld nopens het verkeer op de wegen.

In een van die algemene maatregelen van bestuur, het RVV 1990, worden gedragsregels gegeven voor parkeerplaatsen. Zie bij voorbeeld in artikel 24 e.v. en artikel 46 RVV 1990.

Onder parkeerplaats wordt ook een parkeerterrein begrepen. Al vallen parkeerterreinen onder de werking van de onderhavige parkeerexcessenbepalingen, dit neemt niet weg dat zij in een aantal gevallen daarvan zullen moeten worden uitgezonderd. Te denken valt bij voorbeeld aan het parkeren van vrachtwagens. Het is immers evident dat parkeerterreinen een belangrijke functie vervullen ten behoeve van een redelijke verdeling van de beschikbare parkeerruimte, zie verder de toelichting bij artikel 5:7.

#### **Voertuigen**

De begripsbepaling en de toelichting hierop zijn, zoals bij het begrip "weg" ook al opgenomen onder de algemene begripsbepalingen in artikel 1:1 van deze Apv.

Tot uitgangspunt is genomen de definitie van "voertuigen" die in artikel 1, onder al, van het RVV 1990 wordt gegeven. Voertuigen in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Voor kleine voertuigen, zoals kruiwagens, kinderwagens, rolstoelen e.d. is een uitzondering gemaakt, omdat anders sommige bepalingen een te ruime strekking zouden krijgen. Fietsen, bromfietsen en gehandicaptenvoertuigen vallen ook onder de definitie van voertuigen. Ook deze kunnen immers parkeerexcessen veroorzaken en worden daarom als voertuig beschouwd.

#### **Artikel 5:1 Begripsbepaling parkeren**

De omschrijving van het begrip "parkeren" is dezelfde als de omschrijving in artikel 1, onder ac, 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. Het oude artikel 5.1.1, onder c. gaf deze definitie letterlijk weer. Verwijzing naar de definitie is wettetechnisch te verkiezen omdat bij wijziging van de definitie in het RVV de definitie in de APV niet hoeft te worden herzien.



Gemeente Utrecht

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 deze modelbepalingen niet worden bestreken. Evenmin zullen deze bepalingen van toepassing kunnen zijn ten aanzien van voertuigen die bij een garagebedrijf stilstaan om benzine te tanken; in dit geval is er geen sprake van parkeren.

Anders dan het RVV 1990 richten de bepalingen van afdeling 5.1. van de APV zich ook tot niet-bestuurders die anderszins belanghebbend zijn bij een voertuig (de eigenaar, huurder, opdrachtgever etc.) zodat de zinsnede "het laten stilstaan" een iets ruimere strekking heeft dan in de wegenverkeerswetgeving gebruikelijk is. Die ruimere strekking maakt het mogelijk dat ook de andere belanghebbenden bij het voertuig (dan de bestuurder) kunnen worden aangesproken op niet-naleving van de (parkeer)verboden in deze afdeling.

#### **Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.**

##### **Eerste lid**

Regelmatig kwam de vraag naar voren of rijkschoolhouders en taxibedrijven die in de uitoefening van hun (neven)bedrijf drie of meer auto's op de weg parkeren ook onder het verbod van het eerste lid van dit artikel vallen. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft omtrent deze vraag beslist dat het bij elkaar parkeren van drie of meer taxi's door een exploitant van een taxibedrijf niet valt onder de werking van deze bepaling, ARRS 28-9-1984, nr. R03.83.7524 (APV Schijndel). De rijkschoolhouder die een aantal voertuigen bij elkaar parkeert, viel volgens deze uitspraak eveneens niet onder de werking van dit artikel.

Aangezien het parkeren van voertuigen van rijkschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het tweede lid daarom expliciet bepaald dat onder "verhuren", zoals in het eerste lid bedoeld, mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van rijlessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Aldus kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijkschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

##### **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.

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

Het bepaalde bij artikel 5:2 kan niet als een soort "escape" fungeren ten opzichte van de andere in deze afdeling opgenomen verbodsbepalingen. Artikel 5:2 mag met andere woorden niet gelezen worden in verband met de andere artikelen in de afdeling, in die zin dat de "faciliteit" die in artikel 5:2 is besloten – garagehouders enz. mogen twee auto's sowieso op de weg laten staan – ook impliceert dat zij een autowrak, een niet-rijklaar voertuig, een groot voertuig enz. ongelimiteerd lang op de weg mogen laten staan, omdat de ruimte die hen is aangewezen dezelfde blijft.

Immers, in artikel 5:2 bestaat het excessieve in de ruimte die door het aantal voertuigen in beslag wordt genomen, in bij voorbeeld de artikelen 5:4 en 5:5 bestaat het excessieve met name in het niet gerechtvaardigde doel om gedurende lange tijd parkeerruimte in beslag te nemen met wrakken of daarvan



Gemeente Utrecht

nauwelijks te onderscheiden vehikels. Dit doel is, indien zulks door garagehouders geschiedt, even onduidelijk als wanneer particulieren zich hieraan bezondigen.

Het bepaalde bij artikel 5:2 geeft de daarin genoemde personen dus niet een "vrijstelling" om voertuigen te parkeren in afwijking van de andere verbodsbepalingen in deze afdeling. Aldus besliste de Hoge Raad in zijn arrest van 16 februari 1970, nr. 65705 (parkeerexcessenverordening Maassluis, niet gepubliceerd).

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

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. Vandaar dat het begrip 'kennelijk' is toegevoegd. 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 WW 1994). Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg.

De gemeente dient zelf het aantal meters in te vullen. In de APV's van Rotterdam en Den Haag bijvoorbeeld wordt een straal van 25 meter genoemd. De gemeente Utrecht houdt een straal van 50 meter aan.

#### **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.

Met het oog op het vorenstaande is het derhalve wenselijk de strafbaarheid van het herstellen of slopen op de weg niet te relateren aan de omstandigheid dat er sprake moet zijn van drie of meer voertuigen. Indien het slopen of herstellen van een voertuig bij herhaling geschiedt, moet –met het oog op de vorengenoemde bezwaren– hiertegen kunnen worden opgetreden, daargelaten of zich in de onmiddellijke omgeving meer auto's bevinden die betrokkene "toebehoren of zijn toevertrouwd". Wel zij er hier op gewezen dat zowel het verontreinigen van de weg als het veroorzaken van hinderlijk rumoer reeds is verboden bij artikel 2:27. Met het oog op het toenemend aantal klachten is een strafbepaling welke zich in het bijzonder richt tot de onderhavige activiteiten, wenselijk naast genoemde (algemene) verbodsbepalingen.

Gelet op de strekking van deze bepaling kan zij niet als een "parkeerexcessenbepaling" in de strikte betekenis van het woord worden aangemerkt. Gezien het verband met de andere in deze afdeling opgenomen bepalingen is het niettemin wenselijk het onderhavige voorschrift in deze afdeling op te nemen.





Gemeente Utrecht

Met de hier bedoelde bepaling kan naar verwachting beter worden opgetreden tegen met het slopen en repareren van voertuigen gepaard gaande geluid- en stankoverlast en verontreiniging van de weg.

#### **Vierde lid**

Ingevolge de aanhef is slechts diegene strafbaar die bij herhaling de weg als werkplaats voor reparatie- of sloopdoeleinden gebruikt. Ook voor andere personen dan bedoeld in het derde lid aanhef is het verboden de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken.

#### **Vijfde lid**

Wanneer in de gemeente een automarkt wordt gehouden, zoals in de gemeente Utrecht, is nog de volgende uitzondering toegevoegd: *“Het in het eerste lid (oud, nu derde lid) gestelde verbod is niet van toepassing op het parkeren van voertuigen waarvoor een standplaats op een automarkt is aangewezen, op deze standplaats gedurende de tijd dat deze markt wordt gehouden.”*

#### **Jurisprudentie**

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**

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

Anders ligt het wanneer de voertuigen met grote aantallen tegelijk aangeboden worden. Behalve dat het uiterlijk aanzien wordt aangetast, brengt het voor de omwonenden aanzienlijke overlast met zich mee. Een dergelijke uitstalling van voertuigen trekt immers kooplustigen aan. Ook wordt er een aanmerkelijk beslag op de beschikbare parkeerruimte gelegd. Wanneer de lokale overheid dit gedrag als ongewenst beschouwt en het daarom wil tegengaan, moet er voor gewaakt worden dat de verbodsbepaling niet al te diep in het verkeer ingrijpt. Het gaat te ver wanneer een eigenaar zijn voertuig niet meer voor zijn woning zou kunnen parkeren omdat er een bordje te koop achter de voorruit hangt. Waar precies de grens van het ingrijpen ligt kan niet altijd helder aangegeven worden. Wanneer een groot aantal voertuigen bij elkaar te koop wordt aangeboden, is het duidelijk dat die grens overschreden is. Hoe zit het evenwel met twee voertuigen die bij een druk bezocht winkelcentrum te koop aangeboden worden? Vaak moet aan de hand van de plaatselijke omstandigheden beoordeeld worden of de grens wel of niet overschreden is.

Het verdient daarom geen aanbeveling een algemeen verbod in de APV op te nemen. Gekozen is voor een constructie waarin het college de bevoegdheid heeft gebieden aan te wijzen waar het verbod van kracht is. In Utrecht zijn gebieden als bedoeld in het eerste lid aangewezen.

Wanneer er naar het oordeel van het college sprake is van overlast kan het college het verbod activeren. Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, (Begripsbepaling parkeren) 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.



Gemeente Utrecht

Het artikel is in 2008 in het kader van de deregulering facultatief gemaakt. Gemeenten dienen een afweging te maken of zij dit artikel nodig achten. De gemeente Utrecht wenst dit artikel te behouden vanwege de omgeving van de automarkt.

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

Veelvuldig doet zich het verschijnsel voor dat niet-rijklare voertuigen op de weg worden geplaatst. De eigenaar of houder van een of meer van dergelijke voertuigen heeft deze meestal aangekocht om na weken of zelfs maanden van nijvere zelfwerkzaamheid weer een volwaardig voertuig te creëren. Veelal slaagt hij in deze poging niet, waarna het voertuig op de weg wordt achtergelaten, waar het na verloop van tijd degenerereert tot autowrak. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen dit soort parkeergedragingen. Het excessieve is in het bijzonder gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Daarnaast kan het hierbedoelde 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.

Deze bepaling ziet slechts op "eigenlijke" parkeerexcessen, dat wil zeggen op het plaatsen en hebben van defecte voertuigen op de weg (in de zin van de WWV 1994). Het zou te ver gaan deze gedragingen ook buiten de weg te verbieden.

#### **Jurisprudentie**

Blijkens de jurisprudentie stuit een verbod langer dan op drie achtereenvolgende dagen te parkeren, niet op bezwaren, HR 13-6-1972, VR 1972, nr. 105, OB 1973, XIV.1.2.2, nr. 34064, over de APV van Delft, waarin een termijn van twee dagen werd aangehouden; HR 5-5-1975, nr. 67792 (niet gepubliceerd) over de Parkeerexcessenverordening van Nijmegen, waarin een termijn van zeven dagen werd aangehouden. Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, wordt het begrip "parkeren" zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

#### **Artikel 5:5 Voertuigwrakken**

Anders dan de niet-rijklare voertuigen die ingeval van parkeren gedurende zekere tijd in het bijzonder een parkeerexces kunnen opleveren door het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men een voertuig op de weg zet, geeft een achtergelaten voertuigwrak, inclusief een fiets of bromfiets, in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt. Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers. Het op de weg plaatsen of hebben van een wrak is dus primair om die reden excessief. Daarnaast kan echter ook het zo juist genoemde verkeersmotief een rol spelen bij het uitvaardigen van dit verbod.

Ofschoon een wrak vaak niet meer zal kunnen worden beschouwd als voertuig in de zin van de wegenverkeerswetgeving, is de onderhavige bepaling gezien haar strekking en het verband met de andere bepalingen wel als parkeerexcessenbepaling aan te merken.

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



Gemeente Utrecht

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

#### **Artikel 5:6 Kampeermiddelen en dergelijke**

##### **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 overtreding 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. Het excessieve van het hier bedoelde parkeren is in de eerste plaats gelegen in het buitensporige gebruik van parkeer ruimte dat daarmee gepaard gaat. Daarnaast is dat het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

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

Ook met betrekking tot deze gevallen zou het voorzien in vervangende parkeergelegenheid, waar dit soort voertuigen kan worden gestald, overwogen kunnen worden. Verwezen wordt naar hetgeen hierover in de algemene toelichting is gesteld.

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

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, wordt het begrip "parkeren" zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

#### **Jurisprudentie**

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 parkeer ruimte 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 WVV en valt



Gemeente Utrecht

daarmee niet onder “aangewezen plaats” uit de APV-bepaling. ABRS 18-4-1997, JG 97.0210 m.nt. A.B. Engberts.

### **Artikel 5:7 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 5:7 en 5:8 bevatten regels waarmee het parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan.

#### **Eerste lid**

Deze bepaling beoogt aan de gemeentebesturen mogelijkheden te verschaffen om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen tegen te gaan. Het doen of laten staan van grote voertuigen kan immers op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. 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.

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

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” parkeere excessen.

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 “parkeere excès”.

In het licht van het motief dat ten grondslag ligt aan het in het eerste lid bedoelde verbod verdient het aanbeveling zowel een lengte- als een hoogtecriterium te hanteren. Zeer wel denkbaar is immers dat een voertuig weliswaar nog geen lengte van 6 meter heeft, doch niettemin op grond van de hoogte schadelijk moet worden geacht voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.



Gemeente Utrecht

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.

Zie voor de gemeente Utrecht: het Uitvoeringsbesluit d.d. 27 februari 2007, DSO 07.015121, waarin de wegen (m.n. in industriegebieden) zijn aangewezen, waarop wél geparkeerd mag worden door grote voertuigen.

#### **Tweede lid**

Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het parkeren van grote voertuigen op de weg (in de zin van de WWV 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 het eerste lid.



Gemeente Utrecht

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, wordt het begrip “parkeren” zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

#### **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 5:8.

#### **Vierde lid**

Naast de krachtens het tweede lid geldende beperkingen kent dit lid aan het college de bevoegdheid toe ter zake van de in de eerste twee leden omschreven verboden een ontheffing te verlenen.

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

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 gebezigt 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.

#### **Jurisprudentie**



Gemeente Utrecht

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 woon buurt, 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 5:8 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 5:7.

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 januari 1986, NJ 1968, 198) waarin de Hoge Raad de bedoelde zinsnede in de APV van Enschede verbindend achtte. Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1, wordt het begrip "parkeren" zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

##### **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 5:9 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen**

In de modelversie Apv is deze bepaling vervallen omdat in de Wet milieubeheer tegenwoordig dermate uitvoerige eisen aan voertuigen voor het uitrijden en verspreiden van mest e.d. zijn opgenomen, dat de toegevoegde waarde van dit artikel gering is.



Gemeente Utrecht

In de Apv Utrecht wenst men dit artikel te behouden. Dit artikel stelt namelijk regels over stankverspreidende voertuigen, hetgeen meer kan zijn dan enkel voertuigen die rijden met mest.

Deze bepaling ziet op hinder en overlast die voor bewoners of gebruikers van nabijgelegen gebouwen of terreinen kunnen ontstaan door het parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen, zoals vrachtauto's van destructiebedrijven, vismeelfabrieken e.d.

Onder de werking van deze bepaling valt ook het doen of laten staan van voertuigen met stankverspreidende stoffen buiten de weg in de zin van de WWV. Om die reden is besloten het artikel te laten staan.

#### **Artikel 5:10 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen**

##### **Eerste lid**

Het is helaas een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het parkeren van voertuigen.

Met de onderhavige bepaling wordt beoogd beschadiging van groenstroken e.d., die het uiterlijk aanzien van de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Aangezien deze bepaling zich uitsluitend richt tegen een "oneigenlijk" parkeerexces – dat wil zeggen tegen een gedraging welke buiten de "weg" (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) plaatsvindt, behoeft voor strijd met de bepalingen van de wegenverkeerswetgeving niet te worden gevreesd. Om deze reden bestaat er geen bezwaar tegen dat in deze bepaling ook het rijden over openbare beplantingen enz. wordt verboden.

Doorgaans zal een groenstrook geen deel uitmaken van de weg. Bermen maken wel deel uit van de "wegen" in de zin van artikel 1 van de WWV 1994. Aangezien de berm rechtens deel uitmaakt van de weg, gelden de op de desbetreffende weg betrekking hebbende verkeersvoorschriften eveneens voor de berm, zoals parkeerverboden e.d. Artikel 10 van het RVV 1990 bepaalt dat auto's, motoren e.d. op de rijbaan en op andere weggedeelten –met uitzondering van het trottoir, het voetpad, het fietspad of het ruitpad– mogen worden geparkeerd. Onder deze andere weggedeelten waar wel geparkeerd mag worden vallen ook de bermen van een weg. Indien in een bepaald geval het parkeren in een berm als ongewenst moet worden aangemerkt, kan een parkeerverbod voor die berm worden ingesteld. Dit kan door plaatsing van het bord E1 van Bijlage 1 van het RVV 1990 met een onderbord, waarop staat dat het parkeerverbod alleen geldt voor de berm. Het is tevens mogelijk dat het parkeren op de rijbaan niet wenselijk is, bijvoorbeeld uit oogpunt van de verkeersveiligheid, maar dat het parkeren in de berm wel kan worden toegestaan. Ook in dit geval is plaatsing van het genoemde bord E1 noodzakelijk, maar nu met een onderbord waarop staat dat parkeren in de berm wel is toegestaan.

Omdat de wegenverkeerswetgeving onder "wegen" ook de bermen begrijpt, is het in artikel 5:10 vervatte verbod beperkt tot groenstroken. De wegenverkeerswetgeving voorziet niet in de gevallen waarin het voertuig op of in een groenvoorziening wordt geplaatst, welke geen deel uitmaakt van de weg (in de zin van de Wegenverkeerswet).

Bij een parkeerverbod is het doen of laten staan van een voertuig niet strafbaar, indien zulks geschiedt om personen de gelegenheid te geven in of uit te stappen dan wel voor het laden of lossen van goederen.

Het moge duidelijk zijn dat de laatstgenoemde beperkingen niet van toepassing behoren te zijn op een verbod tot het doen of laten staan van voertuigen in groenvoorzieningen.





Gemeente Utrecht

Bewust is hier derhalve gekozen voor de bestanddelen “doen of laten staan” in plaats van “parkeren”, omdat ook het tot stilstand brengen van een auto in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt.

Opgemerkt mag nog worden dat gedragingen als de onderhavige in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht met zich mee brengen.

Zie voorts HR 27 oktober 1930, NJ 1931, blz. 62, waarbij een bepaling in de APV van Assen, volgens welke het in de kom van de gemeente verboden was zich te bevinden op de van gemeentewege aangelegde grasperken, verbindend werd geacht. De bewering dat de gemeentelijke wetgever niet bevoegd zou zijn naast het algemene verbod van artikel 461, Wetboek van Strafrecht bedoelde verbodsbepaling uit te vaardigen, ging niet op.

Deze APV-bepaling had naar het oordeel van de Hoge Raad kennelijk ten doel “maatregelen te nemen tegen beschadiging van stadsbosch en door de gemeente aangelegde grasperken, derhalve zorg voor de instandhouding van gemeentelijk terrein, zijnde een onderwerp dat de huishouding van de gemeente betreft”.

Indien het in artikel 5.1.10 (oud) bedoelde voertuig een door een woonwagenbewoner bewoonde woonwagen is, zal het college deze niet met toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 61 Woonwagenwet uit de gemeente kunnen doen verwijderen dan nadat hiervoor door gedeputeerde staten toestemming is verleend als bedoeld in dat artikel en nadat een waarschuwing op grond van het vierde lid van dat artikel is uitgevaardigd. Zie Wnd. Vz. ARRS 24 juni 1983, nr. RO3.83.3806/S 5980 (Oosterhout).

#### **Tweede lid**

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

## Afdeling 5.2 Collecteren

### **Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen**

#### **Algemeen**

In het kader van de vermindering van regelgeving en de vereenvoudiging van vergunningen is gekeken of de inzamelingsvergunning gehandhaafd dient te worden of dat er andere mogelijkheden zijn variërend van afschaffen van de vergunning tot een algemene regel.

#### **Achtergrond**

Van oudsher wordt in Nederland op ruime schaal een beroep gedaan op de liefdadigheidszin van het publiek door middel van collecten, inschrijvingen, verkoop van steunbonnetjes enz. Doorgaans gaan inzamelingsacties uit van volkomen betrouwbare instellingen. Incidenteel komt het voor dat bij de inzamelaar niet de charitatieve doelstelling voorop staat maar een ander (commercieel) belang. Hierbij wordt bij de burger de indruk gewekt dat de opbrengst naar het goede doel gaat terwijl dit voor maar een klein deel het geval is.

Buiten de sfeer van het strafrecht ligt het bestrijden van ongewenste praktijken primair op de weg van de gemeenten die het vergunningenbeleid voor inzamelingen in handen hebben. Dit is destijds verwoord in de Memorie van Toelichting (MVT) bij het wetsontwerp tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met een bepaling omtrent telefonische colportage voor een goed doel (Kamerstuk 15678, Stb. 1982, 12). Bijlage bij dit



Gemeente Utrecht

kamerstuk was het rapport van de Werkgroep misbruik bij charitatieve acties. Deze interdepartementale werkgroep werd in 1976 ingesteld naar aanleiding van kamervragen met als opdracht te rapporteren op welke wijzen zich bij charitatieve acties misbruik kan voordoen en of en in hoeverre dit kan worden bestreden.

In de MvT wordt het volgende opgemerkt: "Ook de overheid heeft een taak om het misbruik dat in sommige gevallen van de betere gevoelens van de mensen en van hun goedgeefsheid wordt gemaakt te bestrijden. Niet alleen is dit nodig ter bescherming van het publiek, maar ook ter bescherming van de bonafide charitatieve instellingen, die voor de financiering van hun activiteiten in meerdere of mindere mate zijn aangewezen op de offerzin van het publiek.

Het rapport stelt vast, dat in de jurisprudentie in het algemeen wordt aangenomen dat de gemeentelijke wetgever regelend mag optreden ten aanzien van zowel het venten als het collecteren in de gemeente. De gemeentelijke wetgever dient in zijn regeling van het venten echter wel een uitzondering te maken voor het venten met gedrukte stukken, daar hij anders in strijd komt met artikel 7 van de Grondwet."

#### **Huidige ontwikkelingen**

Inmiddels zijn we dertig jaar verder. De vraag is of in de huidige maatschappij nog steeds behoefte is aan een beschermende overheid zowel in het kader van het toezicht op bonafide instellingen als van de beperking van het aantal inzamelingen met het oog op het voorkomen van overlast voor burgers.

Goede doelen gebruiken steeds nieuwe methoden om geld in te zamelen. Jarenlang was de huis-aan-huis-collecte de meest voorkomende vorm, tegenwoordig worden mensen via de post (direct mail), de telefoon, het aanspreken op straat (direct dialogue), door shows op tv en concerten (Live Aid, Dance4life) direct of indirect aangesproken. Bij de gehanteerde methoden –of het nu per brief of mondeling is– wordt vaak een sterke morele aanspraak gedaan op de geldgever (die op een relatief eenvoudige manier zeer veel goeds kan doen).

Dat de goede doelenbranche steeds verder is geprofessionaliseerd wordt ook duidelijk vanwege het inschakelen van professionele (commerciële) fondswervingsbedrijven. Deze sales- en marketingbedrijven zijn gericht op het werven van klanten (leden of donateurs) voor hun opdrachtgevers. Ze hebben getrainde, resultaatgerichte mensen in dienst. Zowel de fondsenwerver op straat als de uitvoerende instelling kan worden afgerekend op het aantal binnengehaalde machtigingen (klanten/leden/donateurs).

De professionele fondsenwervers willen hun activiteiten met enige regelmaat uitvoeren, niet alleen huis-aan-huis, maar ook op straat. De inzamelingsvergunning in de APV is destijds met een ander uitgangspunt ontwikkeld, namelijk spreiding middels het collecterooster. De meeste burgers zijn mondig genoeg om aan te geven of zij al dan niet gediend zijn van een inzamelingsactie. Er zijn echter nog steeds kwetsbare groepen in de samenleving die enige bescherming nodig hebben. Niet voor niets wordt regelmatig aangegeven dat het bij bezoek aan de deur, voor wat voor reden dan ook, verstandig is een legitimatie te vragen.

De nieuwe methoden van fondsenwerving leveren veel geld op en zullen daarom niet snel verdwijnen. Tegelijkertijd kunnen de diverse werkwijzen voor de burger overlast opleveren omdat men soms meerdere malen per dag aangesproken wordt door een goed doel. De branche zelf erkent dat er irritatie is maar geeft aan dat het persoonlijk contact de meest indringende manier is om klanten of donateurs te werven.



Gemeente Utrecht

Interessant is dat in Denemarken de wetgever het verboden heeft potentiële klanten te benaderen per telefoon, mail, automatisch oproepsysteem, of persoonlijk tenzij de ontvanger van tevoren hiermee akkoord is gegaan.

De commercialisering en professionalisering en het feit dat er sprake is van een lucratieve markt, doen vermoeden dat de gevolgen van het afschaffen van een inzamelingsvergunning ongewenst zijn. Verwacht wordt een grote toename van al dan niet commerciële inzamelaars die zich op de dan vrije markt zullen begeven. De gevolgen hiervan ondervindt de burger aan zijn voordeur of op straat. Dit is voor de VNG de reden om de inzamelingsvergunning niet te schrappen uit de model-APV.

#### **Aanpassingen herziening model-APV mei 2007**

Bij de dereguleringsactie heeft de model-APV enkele voor de gehele APV geldende wijzigingen doorgevoerd. In artikel 1:7 van de model-APV is het uitgangspunt van een vergunning voor onbepaalde tijd opgenomen, tenzij bij de vergunning of ontheffing anders is bepaald. Wat betreft de inzamelingsvergunning wordt een doorlopende vergunning verstrekt voor de instellingen die voorkomen op het collecterooster. In de meeste gemeenten is dit al het geval. De VNG heeft hiertoe geadviseerd bij Lbr. 89/140, 16 oktober 1989. Elders in deze toelichting wordt een model gegeven.

Voor instellingen die niet voorkomen op het collecterooster wordt een vergunning voor bepaalde tijd afgegeven. Voor bijvoorbeeld een lokale sportclub die huis-aan-huis wil collecteren voor een nieuw clubhuis, zal doorgaans een vergunning voor een week worden afgegeven in een collectevrije periode.

Een algemene regel waarbij niet-keurmerkinstellingen die niet op het rooster voorkomen worden vrijgesteld van de vergunningsplicht, eventueel gekoppeld aan een meldingsplicht, is niet zinvol. Het verlenen van een incidentele vergunning is immers maatwerk. Vaak betreft het een lokale organisatie waarbij specifiek voor die organisatie geldende voorwaarden worden gesteld. Juist doordat de gemeente bij deze instellingen niet kan afgaan op een oordeel van het CBF dient deze zelf een afweging te maken of sprake is van een bonafide instelling. Daarbij is het uitgangspunt van het collecterooster dat er slechts één organisatie per week huis-aan-huis mag collecteren met het oog op het voorkomen van overlast.

Een *lex silencio positivo* is mogelijk, zeker voor door het CBF-goedgekeurde collectes, omdat hiervoor al afstemming met en toestemming (keurmerk) van het CBF is verkregen, maar voegt niets toe. De landelijke instellingen op het collecterooster hebben immers een doorlopende vergunning. De landelijke instellingen doen een aanvraag om in een bepaalde week te mogen inzamelen. Beide partijen (gemeente en aanvrager) zullen er voor zorgen dat de vergunning ruim voor die tijd is verleend, omdat bij overschrijden van de termijn de vergunning geen nut heeft. Gezien het collecterooster is namelijk uitwijken naar een andere week niet eenvoudig. Er zijn overigens geen signalen ontvangen uit de praktijk dat het niet halen van de termijnen een probleem is.

De inzamelingsvergunning bevatte in het verleden geen weigeringsgronden. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van inzamelen (mogelijk meerdere aanvragen voor inzamelen op straat, waarbij je een maximumstelsel wilt hanteren) is het gewenst om weigeringsgronden te kunnen hanteren. Door een andere inrichting van de model-APV zijn bij de herziening van de model-APV in mei 2007 de weigeringsgronden nu niet meer per artikel opgenomen, maar in hoofdstuk 1 benoemd. De weigeringsgronden van artikel 1:8 model-APV zijn dus ook van toepassing op de inzamelingsvergunning.

#### **Eerste lid**



Gemeente Utrecht

Voor het houden van een openbare inzameling is een vergunning van het college nodig. Het artikel ziet op de welbekende inzamelingen van geld middels collectebussen, maar ook op inzamelingen met gebruik van intekenlijsten en de inzameling van goederen. Dit laatste komt bijvoorbeeld voor als burgers gevraagd wordt een bijdrage te leveren aan een voedselpakket. Dit kan middels een gift in geld maar ook door (vooraf bepaalde) producten te kopen en vervolgens te doneren. Voor de openbaarheid van de inzameling is het voldoende dat deze op of aan de openbare weg dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. De bepaling ziet zowel op het collecteren voor een ideëel als voor een commercieel doel.

Deze bepaling ziet formeel ook op inzamelen met collectebussen die op de toonbank van winkels geplaatst zijn. Meestal betreft het hier een collectebus die voor langere tijd geplaatst wordt. Hoewel dit formeel vergunningplichtig is, wordt hier in de praktijk soepel mee omgegaan. Het heeft nog nooit tot klachten van hetzij burgers hetzij organisaties op het collecterooster geleid.

In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) dient bij vreemdelingen die willen collecteren voor een commercieel doel bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden voordat tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Zie voor overige informatie over dit onderwerp onder het kopje Vreemdelingen onder de Algemene toelichting.

#### **Tweede lid**

In het tweede lid is aangegeven dat ook een vergunning vereist is, indien bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden. Het komt veelvuldig voor dat het collecteren plaatsvindt onder gelijktijdige aanbieding van gedrukte stukken, zoals prentbriefkaarten, mapjes briefpapier e.d., waarbij de opbrengst een charitatieve bestemming heeft.

#### **Briefkaartenacties**

Bij briefkaartenacties worden briefkaarten huis-aan-huis te koop aangeboden. Deze activiteit komt tot stand op initiatief van commerciële organisaties waarbij de naam van een goed doel wordt gebezigd. Er wordt gebruikt gemaakt van studenten bij de verkoop. Een klein deel van de opbrengst komt ten goede aan het goede doel, de rest van de opbrengst aan de initiatiefnemers van de commerciële instelling. Het is verwarrend dat erkende goede doelen (CBF-keur) meewerken aan dergelijke acties, Het CBF dringt er bij de door haar erkende goede doelen dan ook op aan om goed toezicht te houden op de verkoopactiviteiten en de informatie die daarbij vertrekt wordt. Vanwege klachten over deze activiteiten die zowel bij het CBF als bij de goede doelen zijn binnengekomen, is door verschillende instellingen met een goed doel besloten te stoppen met deze activiteiten.

#### **Vrijheid van meningsuiting**

De vraag rijst of deze wijze van collecteren valt onder de bescherming van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet (recht op vrije meningsuiting). Dit is niet het geval. In vaste rechtspraak is een scheiding aangebracht tussen het collecteren enerzijds en het daarbij aanbieden van gedrukte stukken anderzijds (HR 26-05-1987, 106, Vz ARRS 16-08-1979, AB 1979, 297 en 18-10-1979, OB 180, nr. 41340, rubriek III.2.2.7). Ook een beroep op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR heeft de verbindendheid van een dergelijke bepaling niet aangetast.

In het tweede lid van artikel 5:11 zijn de beide handelingen –het collecteren en het daarbij aanbieden van geschreven of gedrukte stukken– bewust van elkaar gescheiden. Volgens dit tweede lid is uitsluitend het houden van openbare inzamelingen van een vergunning afhankelijk, niet het daarbij aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. Dit houdt dus in dat als een aanvraag om een inzamelingsvergunning wordt geweigerd waarbij de aanvrager van plan was om bij de geldinzameling gedrukte stukken aan te bieden, dan blijft het recht om deze stukken aan te bieden zonder meer bestaan.



Gemeente Utrecht

Daarbij maakt het bijzondere element “... *indien daarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of een ideëel doel is bestemd*” nog eens duidelijk, dat het gaat om een regeling van het collecteren en niet om een regeling van het venten of colporteren met gedrukte stukken. Huis-aan-huisverkoop van briefkaarten e.d. waarbij te kennen wordt gegeven dat dit geheel of gedeeltelijk plaatsvindt ten behoeve van het goede doel is op basis van het bovenstaande dan ook een vergunningplichtige activiteit. De uitspraak van de Hoge Raad van 21 maart 2000, NJ 2000, 482 waar door commerciële kaartverkooporganisaties nog wel eens naar verwezen wordt, doet daar niet aan af. Bij deze kaartverkoopacties is het voornaamste doel het inzamelen van geld (veelal deels ten behoeve van het goede doel).

### **Venten/colporteren (met gedrukte stukken) of inzamelen (onder gelijktijdige aanbieding van gedrukte stukken)**

Het collecteren onder gelijktijdige aanbieding van gedrukte stukken moet onderscheiden worden van het venten of colporteren met gedrukte stukken. Venten of colporteren met gedrukte stukken valt onder de werking van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet. Het venten of colporteren beoogt vooral het dekken van de kosten van verspreiding (het drukken en redigeren daaronder begrepen) van gedrukte stukken. Het aanvaarden van geld is dus duidelijk dienstbaar aan de verspreiding. Van venten of colporteren met gedrukte stukken is sprake, wanneer voor deze stukken een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. Denk hierbij aan de verkoop van abonnementen op kranten of tijdschriften. Verkrijgt men een of ander drukwerk door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken, bedrag aan geld in een bus te werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is er in onze opvatting sprake van een collecte. De gedrukte stukken worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt en zijn niet elementair voor het verschijnsel collecte. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort, zonder vergunning gehouden inzamelingen zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden, dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

### **Derde lid**

In het derde lid van artikel 5:11 is een uitzondering op de vergunningplicht opgenomen voor inzamelingen die gehouden worden “in besloten kring”. Voor deze uitdrukking is aansluiting gezocht bij artikel 435e WvSr, waarin het telefonisch colporteren voor charitatieve doeleinden wordt verboden. De uitdrukking “in besloten kring” doelt op gevallen waarin tussen de inzamelende instelling en de persoon tot wie zij zich richt een bepaalde kerkelijke, maatschappelijke of verenigingsband bestaat, welke binding de achtergrond vormt van de actie. Het begrip “besloten kring” veronderstelt een nauwere band dan alleen het gemeenschappelijk lidmaatschap. Men zal moeten aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid is. Dit zal niet het geval zijn, indien de band tussen aanbieder en cliënt uitsluitend wordt gevonden in het gemeenschappelijk lidmaatschap van een grote organisatie als een vak- of een omroepvereniging. Ditzelfde geldt voor het behoren tot een zelfde kerkgenootschap. Wordt de actie echter gevoerd binnen een bepaalde kerkelijke gemeente of wijk, of door een plaatselijke afdeling van een landelijke vereniging, dan zal weer wel sprake kunnen zijn van een besloten kring.

### **Het Centraal Bureau Fondsenwerving**

Het CBF is een onafhankelijke stichting die al sinds 1925 toezicht houdt op de inzameling van geld voor goede doelen. Een van de belangrijkste taken van het CBF is het beoordelen van fondsenwervende instellingen. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij het CBF. Ze worden regelmatig door het CBF geïnformeerd, of nemen zelf contact op voor nadere informatie. Het CBF is zo het eerste aanspreekpunt voor gemeenten bij nieuwe ontwikkelingen op het gebied van fondsenwerving en goede doelen. De beoordelingen van het CBF vormen een leidraad bij het verstrekken van de incidentele



Gemeente Utrecht

inzamelingsvergunningen door de gemeenten aan instellingen die niet voorkomen op het collecterooster. Via afspraken met alle gemeenten en een aantal grote nationale fondsen is in 1949 een "collectenplan" gerealiseerd. Dit plan houdt onder meer in dat het CBF jaarlijks, op voorstel van de Stichting Collectenplan, een rooster vaststelt waarin aan grote landelijk collecterende fondsen voor hun inzamelingsactie een week wordt toegewezen. De "vrije" perioden zijn beschikbaar voor andere instellingen. Een essentieel element van het rooster is de exclusiviteit. De fondsen krijgen desgevraagd als enige een inzamelingsvergunning van alle gemeenten voor de betreffende week. Slechts in goed overleg tussen betrokken instelling en de gemeente in kwestie zijn hierop uitzonderingen mogelijk.

### **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. In de algemene toelichting is hierover al een en ander opgemerkt. Het is een wervingsmethode die de laatste jaren snel populair is geworden. Bij het opstellen van de bepaling van de model-APV is met deze methode geen rekening is gehouden. Deze zag immers voornamelijk op landelijk georganiseerde inzamelingen huis-aan-huis.

Tot voor kort 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 verzamelen ook huis-aan-huis toegepast. Dit maakt de vergunningverlening complexer. Duidelijk is dat voor de huis-aan-huiswerving rekening gehouden dient te worden met het collecterooster. De vergunning voor huis-aan-huis direct dialogue kan dan ook alleen verleend worden voor de vrije perioden, waarin ook ruimte dient te zijn voor lokale instellingen.

Organisaties die gebruik maken van direct dialogue, willen graag meerdere malen per jaar, gedurende enkele dagen leden werven. Een systeem van vergunningverlening zoals aan de huis-aan-huiscollecten ten grondslag ligt (één keer per jaar één week) voldoet niet aan deze behoefte. Duidelijk is ook dat er een verschil is tussen huis-aan-huis collecteren en inzamelingen op straat. Een groot aantal huis-aan-huiscollecten geeft eerder dan een groot aantal straatcollecten aanleiding tot afkeer en wrevel onder de bevolking (AR 02-12-1983, Gst. 1984, 6763, 3).

Niet elke gemeente heeft te maken met direct dialogue-activiteiten, maar gemeenten die regelmatig aanvragen krijgen kunnen overwegen om beleidsregels vast te stellen. De gemeente kan aangeven hoeveel instellingen op een zelfde dag een inzamelingsvergunning krijgen voor straatwerving, waarbij ook gekeken kan worden naar het aantal wervers dat per instelling ingezet mag worden. Ook kan de gemeente bepalen op welke plaatsen gebruik kan worden gemaakt van de vergunning. Afgewogen dient te worden welke plekken het meest wenselijk zijn vanuit de belangen van de wervende instelling en welke plekken geschikt zijn in het kader van verkeersveiligheid, openbare orde en overlast. De in artikel 1:8 opgenomen weigeringsgronden geven de gemeente de mogelijkheid aan de hand van daar genoemde criteria een maximumstelsel te hanteren.

Er bestaat een Gedragscode brancheorganisatie van de Vereniging Direct Dialogue Donateurswervers Nederland. In deze gedragscode zijn regels opgenomen voor het werven van leden en donateurs door middel van persoonlijke gesprekken. Enkele van die regels zijn: de dienstverleners en hun medewerkers zullen zich aan landelijke en lokale regelgeving houden (o.a. de APV), geen gebruik maken van een intimiderende of agressieve werkwijze, de wervers hebben altijd een identificatie bij zich en zijn goed getraind en geïnformeerd.



Gemeente Utrecht

### **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 zijn, zijn de inzamelingsvergunning (artikel 5:11 Apv) en de ventvergunning (artikel 5:12 e.v.). Wat betreft de inzamelingsvergunning is het verwarrend dat het niet het charitatieve doel zelf is dat de vergunning aanvraagt, maar de commerciële organisatie in opdracht van een goed doel. Voor de hand ligt dat aan deze instelling bij het verlenen van de inzamelingsvergunning dezelfde voorwaarden worden opgelegd als aan een charitatieve instelling, dus ook het terugkoppelen van wat ingezameld is (hoeveel machtigingen en voor welk bedrag). 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.

### **Gemeentelijk beleid met betrekking tot de verlening van de inzamelingsvergunningen**

Het gemeentelijk beleid inzake de verlening van inzamelingsvergunningen heeft twee uitgangspunten: de inzameling geschiedt door bonafide te achten instellingen en in het kader van overlast wordt het aantal collecten beperkt en gelijkmatig over het jaar verdeeld. Desgewenst wordt een onderscheid gemaakt tussen inzamelingen huis-aan-huis en op straat.

De collecten van landelijke instellingen, voorkomende op het collecterooster krijgen een doorlopende vergunning. De gemeente volgt hierbij het CBF en de Stichting Collecteplan. Instellingen die niet op dit collecterooster voorkomen en een vergunning vragen voor een vrije periode of voor werving op straat dienen door de gemeente beoordeeld te worden. Bij de beoordeling van de aanvragen worden in de praktijk onder meer de volgende criteria gehanteerd (indien van toepassing):

- de instelling moet als bonafide zijn aan te merken (advies inwinnen bij CBF);
- de instelling moet specifiek plaatselijke kenmerken bezitten; en/of
- de voorgenomen actie is geen duplicering van andere al "gevestigde" inzamelingen ten bate van een identiek doel, met name dat van instellingen vermeld op het collecteplan; en/of
- de opbrengst van de voorgenomen collecte moet worden besteed ten behoeve van personen of instellingen buiten de kring van collecterende instellingen; en/of
- de aanvragende instelling mag geen (controversiële) politieke doeleinden nastreven;
- controle van de begroting op besteding van de gelden;
- tellen onder toezicht van een notaris;
- betalingsbewijs achteraf (dat het geld daadwerkelijk is overgemaakt aan doel);
- gesloten bus, legitimatie inzamelaars etc.;
- onderschrijven Gedragscode brancheorganisatie van de Vereniging Direct Dialogue Donateurswerbers Nederland.

### **Jurisprudentie collectevergunning en textiel**

Het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland (IOR) had een inzamelvergunning voor textiel verleend aan een charitatieve instelling. Het bestuur van het IOR besloot uit oogpunt van doelmatigheid de inzameling van textiel zelf ter hand te nemen en de samenwerking met de charitatieve instelling te beëindigen. In een



Gemeente Utrecht

spoedprocedure bij de Raad van State werd door de instelling betoogd dat er geen sprake was van een afvalstof, omdat het textiel met het oogmerk op hergebruik werd ingeleverd en ingezameld.

De Raad van State oordeelde echter anders. Het ingezamelde textiel (draagbare en niet-draagbare kleding, lakens, dekens, grote lappen stof en gordijnen) is aan te merken als een huishoudelijke afvalstof, omdat de aangeboden kleding kennelijk ongesorteerd wordt aangeboden en daarom nog een sorteerbewerking moet ondergaan. Een deel van de ingezamelde textiel kan namelijk gebruikt worden overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming, een deel is slechts geschikt voor een ander gebruik en een deel is onbruikbaar. De Raad van State verwijst ook naar een uitspraak van het Hof van Justitie, waarin werd geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de term "zich ontdoen van". In de genoemde feiten ligt volgens de Raad van State een aanwijzing besloten dat de huishoudens zich van het textiel hebben willen ontdoen, voornemens zijn zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moeten ontdoen. De inzameling is daarom primair een verantwoordelijkheid van de lokale gemeente. Voor de collectevergunning heeft de uitspraak van de Raad van State de volgende consequentie. De inzameling van textiel valt onder het toepassingsgebied van de afvalstoffenverordening (voorheen afdeling 4.2 van de model-APV, nu uitgebracht als aparte model-Afvalstoffenverordening). Het verstrekken van een inzamelingsvergunning voor de inzameling van textiel is hierdoor niet mogelijk, omdat textiel in nagenoeg alle gevallen kan worden beschouwd als een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer. Het is namelijk niet aannemelijk dat een burger zijn textiel gesorteerd kan aanbieden. Immers deze kan niet weten voor welke bestemming hij bijvoorbeeld lappen of kleren aanbiedt (hergebruik, poetslap of onbruikbaar). Een sorteerbewerking lijkt hierdoor altijd noodzakelijk. Gesteld kan worden dat de gemeente op grond van artikel 10.22 Wet milieubeheer een zorgplicht heeft voor de inzameling van textiel, hierdoor is de model-Afvalstoffenverordening van toepassing. Dat betekent overigens niet dat de gemeente de inzameling van textiel zelf ter hand moet nemen. De inzameling van textiel kan nog steeds worden overgelaten aan charitatieve instellingen. De gemeente kan bijvoorbeeld op grond van artikel 7, tweede lid, van de model-Afvalstoffenverordening besluiten een charitatieve instelling aan te wijzen als inzamelaar van textiel. Ook kan het college op grond van artikel 11 van de model-Afvalstoffenverordening besluiten een inzamelvergunning te verlenen aan een charitatieve instelling. Het CBF informeert gemeenten ook over charitatieve instellingen welke kleding inzamelen.

ABRS 28-01-2003, nr. 200206958.

#### **Jurisprudentie overig**

Noch een APV-vergunning inzake het inzamelen van geld en goed, noch een vergunning voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen en/of groot huisvuil is vereist. Inzameling van kleding is geen inzameling van huisvuil. Inzamelen bij een centraal inzamelpunt is geen inzameling aan de weg of aan huis. Vz. ARRS 19-01-1993, JG 93.0355, Gst. 1994, 6983, 3 m.nt. EB.

Het beleid van het college dat –conform het advies van het Centraal Archief van het Inzamelingswezen– sedert 1985 aan landelijk opererende instellingen die in de zgn. vrije periode collecteren, de voorwaarde wordt gesteld tot het binnen twee jaar overleggen van een financiële verantwoording, in de vorm van een jaarverslag met een accountantsverklaring, is niet onredelijk. ARRS 28-02-1989, AB 1989, 251.

Een groot aantal huis-aan-huiscollecten kan eerder dan een groot aantal straatcollecten aanleiding geven tot afkeer en wrevel onder de bevolking. ARRS 02-12-1983, Gst. 1984, 6763, 3, m.nt. J.M. Kan.

Een inzameling is openbaar als deze aan de openbare weg of van daaraf zichtbaar dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. HR 31-10-1938, NJ 1939, 235.





Gemeente Utrecht

Het te koop aanbieden van bonnetjes op zich zelf en zonder dat is aangegeven tot welk doel de opbrengst van de verkoop strekt, is nog niet aan te merken als het houden van een openbare inzameling. HR 07-11-1932, W. 1933, 12584.

Het zich tot verschillende personen wenden om een geldelijke bijdrage, levert het houden van een inzameling van geld op, ook indien op die verzoeken slechts één gift is ontvangen. HR 21-03-1927, NJ 1927.

De collectevergunning geldt voor liefdadige én commerciële inzamelingen. Daarnaast rechtvaardigt de ABRS het door de gemeente gelegde verband tussen inzamelingsvergunningen voor textiel en het afvalstoffenbeleid, JG 00.0187 .

#### **Lex silencio positivo**

Het toepassen van de lex silencio is mogelijk voor door het CBF-goedgekeurde collectes, omdat hiervoor al afstemming met en toestemming (keurmerk) van het CBF is verkregen.

### Afdeling 5.3 Straathandel

#### **Artikel 5:12 Begripsbepalingen**

##### **Het eerste lid**

Dit artikel heeft betrekking op de straathandel, waaronder zowel de ambulante handel (venten) als de verkoop vanuit een standplaats wordt verstaan. De verkoop vanuit een standplaats kan weer onderverdeeld worden in vaste standplaatsen en tijdelijke standplaatsen, alsmede mobiele verkooppunten. Mobiele verkooppunten zijn vitrines, toonbanken e.d. die vanuit winkels en horeca-inrichtingen de weg op worden gereden.

Het venten moet onderscheiden worden van enerzijds de collectevergunning en anderzijds de standplaatsvergunning. Onder venten met goederen wordt verstaan: de uitoefening van kleinhandel waarbij goederen of diensten aan willekeurige voorbijgangers worden aangeboden dan wel het huis-aan-huis aanbieden van goederen of diensten. 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 de 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 of 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 innemen van een standplaats voor tien minuten vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning, HR 26-03-1974, NJ 1974, 239. Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

## **Artikel 5:13 Ventverbod of ventvergunning**

### **Het eerste lid**

Hoewel in de meeste gemeenten een vergunningstelsel voor het venten is afgeschaft omdat het venten geen overlast e.d. oplevert, is er in Utrecht voor gekozen het vergunningstelsel als preventief toezichtmiddel te behouden. Dit gezien de overlastsituaties in de binnenstad en overige winkelcentra. Volgens de Dienstenrichtlijn is een vergunning alleen proportioneel als een controle achteraf onvoldoende is.

### **Venten met gedrukte stukken**

Artikel 7 Grondwet bepaalt dat geen vergunning mag worden geëist voor het openbaren van gedachten of gevoelens middels de drukpers. In de jurisprudentie is bepaald dat het aanbieden van of venten met gedrukte stukken onder artikel 7 van de Grondwet valt. Het maken van handelsreclame wordt niet tot de vrijheid van drukpers gerekend, zie artikel 7, vierde lid, van de Grondwet.

Ook het trekken van een grens tussen het aanbieden van gedrukte stukken in het kader van de vrijheid van drukpers en het verkopen van gedrukte stukken is in de praktijk dikwijls moeilijk vast te stellen. Zo is in de jaren tachtig in een groot aantal gemeenten het verzoek gedaan tot het venten met prentbriefkaarten. De firma die in deze gemeenten haar prentbriefkaarten in het kader van een commerciële protestactie wilde verkopen was van mening dat het gedrukte stukken betrof die, gelet op artikel 7 Grondwet, zonder ventvergunning verkocht mogen worden. Hoewel bij de verkoop van deze kaarten gesuggereerd werd dat de opbrengst voor een goed doel bestemd was, bleek de opbrengst geheel ten goede te komen aan de verkoper van de prentbriefkaarten. Optreden tegen de verkoper op grond van overtreding van een Apv-bepaling waarin een ventverbod wordt vastgelegd, is in een dergelijk geval echter niet mogelijk.

In een geval van verkoop van posters met reproducties van aquarellen en afbeeldingen van foto's al dan niet voorzien van teksten, is bepaald dat deze voor geen andere uitleg vatbaar zijn dan dat zij een bepaalde uiting van kunst bevatten of ludiek van aard zijn. Bezwaarlijk kan van zulke gedrukte stukken gezegd worden dat zij geen gedachten of gevoelens openbaren als bedoeld in art. 7, eerste lid, van de Grondwet.

Het stellen van beperkingen aan het venten met gedrukte stukken is onder de volgende criteria toegestaan: de beperking mag geen betrekking hebben op de inhoud van de gedrukte stukken en er dient gebruik van enige betekenis te resteren; de beperking mag niet resulteren in een algeheel verbod. Een constructie waarbij aan een (beperkt) verbod de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing is verbonden, is volgens de jurisprudentie wel toelaatbaar. De beperking van de verkoop van drukwerk waarop een mededeling staat, is gelet op artikel 7 van de Grondwet, niet mogelijk voor zover het betreft de inhoud van het drukwerk. Artikel 7 van de Grondwet beschermt immers "iedere openbaarmaking van een –meer of minder weloverwogen– gedachte of een gevoelens, ongeacht de intenties of motieven van degene die zich uit" (Kb 5 juni 1986, Stb. 339). Wel kan de verkoop van drukwerk in het belang van de openbare orde en veiligheid naar tijd en plaats worden ingeperkt.

### **Daklozenkrant**

De verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verboden worden aan een vergunning. Wel kan de gemeente gebruik maken van artikel 2:7. Als verkoop plaats vindt op het grondgebied van bijvoorbeeld een supermarkt, dan kan de eigenaar de verkoper verzoeken weg te gaan. Het verdient aanbeveling om te overleggen met de koepelorganisaties die de daklozen vertegenwoordigt. Immers niet iedereen kan een straatkrant verkopen. De verkopers moeten in het bezit zijn van een identiteitsbewijs van de koepelorganisatie waarmee ze kunnen aantonen dat ze officiële straatkrantverkopers zijn.

### **Jurisprudentie**



Gemeente Utrecht

Strafrechtelijk verleden staat in de weg aan het verlenen van ventvergunning. Geen uitzondering op het beleid gezien de aard van de gepleegde feiten en de veelvuldige veroordelingen. ARRS 26-07-1993, AB 1994, 2 m.nt. LJJR. Zie ook Vz. ARRS 20-10-89, JG 90.0181. Let op: Sinds de inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn dienen aanvullende argumenten binnen het begrip openbare orde in de zin van de Dienstenrichtlijn aanwezig te zijn en gerelateerd te worden aan het concrete gedrag van de dienstverlener. Enkel een strafrechtelijke veroordeling uit het verleden is onvoldoende.

Relatie Colportagewet en ventverbod uit de APV. Colportagewet niet uitputtend bedoeld. HR 20-10-1992, JG 93.0258, NJ 1993, 155, Gst.1993, 6972, 5 m.nt. EB.

Verkoopactiviteiten vanuit rijdende winkel is vergunningplichtig op grond van de APV. De regeling in de APV is niet in strijd met de Vestigingswet Bedrijven 1954 (inmiddels ingetrokken). Aan toetsing van de APV-bepaling aan artikel 30 van het EG-verdrag komt de afdeling niet toe. ABRs 27-11-1998, Gst.1999, 7090, 4 m.nt. HH. Het aanbieden van goederen in een rijdende winkelwagen kan aan regels worden gebonden ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Er is sprake van venten. ARRS 15-06-1984, Gst. 1984, 6789, 4 m.nt. J.C. Schroot.

Van venten is sprake als de venter zijn waren voortdurend vanaf een andere plaats aanbiedt, tenzij hij zijn clientèle aan het bedienen is. Er geldt een verbod tot het aanbieden vanaf een vaste plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is in strijd met de verleende ventvergunning. HR 26-03-1974, NJ 1974, 239. Maar let op, de Raad van State oordeelt dat "eerst wanneer met een zekere permanentie de waren op een bepaalde plaats worden aangeboden kan worden gesproken van een standplaats." ABRs 23-03-1998, AB 1998, 277.

Venten met gedrukte of geschreven stukken wordt aangemerkt als een middel van bekendmaking dat zelfstandige betekenis heeft naast andere middelen. HR 17-03-1953, NJ 1953, 389, Wachttoenarrest en HR 20-06-1950, NJ 1950, 619.

Terechte weigering van ventvergunning. Het reguleren van de ambulante handel is een zaak die tot de gemeentelijke huishouding behoort. Pres. Rb. Assen 31-10-1996, JG 97.0078

Wanneer ondanks verleende ventvergunning feitelijk vanaf een standplaats wordt gehandeld, dient een aanschrijving te worden gebaseerd op het innemen van een standplaats zonder vergunning en niet op het handelen in strijd met de ventvergunning. Gelet op de definitiebepalingen in de APV sluiten venten en het innemen van een standplaats elkaar uit, zodat deze artikelen niet naast elkaar aan de aanschrijving ten grondslag kunnen worden gelegd. ABRs 23-03-1998, AB 1998, - 277. Venten met posters valt onder de vrijheid van meningsuiting. Posters zijn een bepaalde uiting van kunst of ludiek van aard. Er kan daarom niet gezegd worden dat de posters geen gedachten of gevoelens openbaren. HR 21-03-2000, NJ 2000, 482.

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

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



Gemeente Utrecht

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

### **Overige regelgeving**

Op het drijven van straathandel zijn ook andere regels dan de APV van toepassing. Deze regels stellen vanuit andere motieven eisen aan de straathandel.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Een vergunning voor het innemen van een standplaats kan worden geweigerd vanwege strijd met een geldend bestemmingsplan. Wanneer wel een vergunning, zoals vereist krachtens artikel 5:13 APV, wordt verstrekt, blijven eventuele eisen die in het geldende bestemmingsplan worden gesteld, van kracht. Het college moet een aanvraag voor het innemen van een standplaats dan 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 (artikel 2, tweede lid, Winkeltijdenwet).

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Winkeltijdenwet is het verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben op zondag, op werkdagen voor 06.00 uur en na 22.00 uur, op de wettelijk erkende feestdagen en na 19.00 uur op Goede Vrijdag, 4 mei en 24 december. Ingevolge artikel 5 van de Winkeltijdenwet kan bij algemene maatregel van bestuur vrijstelling worden verleend van de in artikel 2 genoemde verboden, voor zover deze betrekking hebben op de zondag en de wettelijk erkende feestdagen. In het Vrijstellingenbesluit winkeltijdenwet worden o.a. van het verbod in artikel 2 van de Winkeltijdenwet uitgezonderd: het in of op het terrein van ziekenhuizen, verpleeghuizen en bejaardenoorden te koop aanbieden en verkopen van eet- en drinkwaren, prentbriefkaarten, nieuwsbladen en tijdschriften en bloemen en planten. Het college kan op verzoek ontheffing verlenen voor het te koop aanbieden en verkopen van voornoemde artikelen op ten hoogste 250 meter van de publieksingang van een ziekenhuis of verpleeghuis, vanaf een half uur voor de aanvang van de bezoektijden tot het einde daarvan. Voorts geldt het verbod niet voor de verkoop van bloemen en planten in stations dan wel op een afstand van maximaal 100 meter daarvan. Het college kan op verzoek ontheffing verlenen van het verbod voor de verkoop van bloemen en planten op een afstand van ten hoogste 100 meter van een openbaar vervoer knooppunt. Het verbod van artikel 2 geldt voorts niet voor het te koop aanbieden en verkopen van voor directe consumptie geschikte eetwaren en alcoholvrije dranken. De raad kan bij verordening bepalen, indien naar zijn oordeel plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, dat voornoemde vrijstelling niet geldt voor (delen van) de betreffende gemeente. Ook ten aanzien van begraafplaatsen is een aparte regeling opgenomen voor de verkoop van bloemen en planten. Het verbod genoemd in artikel 2 van de Winkeltijdenwet geldt niet voor het te koop aanbieden en verkopen van bloemen en planten op een begraafplaats dan wel op een afstand van ten hoogste 100 meter van de publieksingang daarvan, gedurende de openingstijden van die begraafplaats. Zie het Vrijstellingenbesluit voor een volledig overzicht van alle uitzonderingen op het verbod van artikel 2 Winkelwet.

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Winkeltijdenwet geschiedt door de politie en de Belastingdienst/FIOD-ECD.

Zie ook de Winkeltijdenverordening Utrecht 2012. Op 7 februari 2013 heeft de Gemeenteraad de winkeltijdenverordening aangepast. Kern van deze aanpassing van de winkeltijdenverordening is het



Gemeente Utrecht

afschaffen van de zon- en feestdagenregeling en koopzondagen (artikel 6), afschaffen van de ontheffing op zon- en feestdagen voor bijzondere situaties (artikel 9). Dit heeft gevolgen voor de regels standplaatsen omdat die verwijzen naar de winkeltijdenverordening.

In deze verordening is o.a. bepaald dat geen ontheffing wordt verleend voor Nieuwjaarsdag, Eerste Paasdag, Eerste Pinksterdag en Eerste Kerstdag, dat blijft bestaan.

#### **Warenwet**

Op het drijven van handel in waren zoals bedoeld in artikel 1 van de Warenwet (roerende zaken waaronder eetwaren, met inbegrip van kauwpreparaten andere dan tabak, en drinkwaren alsmede bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onroerende 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. Denk ook aan vis- en oliebollenkramen. Naast de Wet milieubeheer is ook de Afvalstoffenverordening Utrecht 2010 van belang.

#### **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. Op grond hiervan kan de gemeente van degene die op de openbare weg met vergunning een standplaats inneemt een vergoeding bedingen voor het gebruik van het deel van de openbare weg. De grondslag voor het bedingen van een dergelijke vergoeding kan gegeven worden in een retributieverordening of in een huurovereenkomst. In een retributieverordening kan afhankelijk van het formaat en de locatie van de standplaats een bepaald bedrag worden vastgesteld. Voor wat betreft de huurovereenkomst kan worden opgemerkt dat een beleid kan worden vastgesteld met betrekking tot de plaats en de grootte van de standplaats. Per in te nemen locatie kan een vaste prijs worden berekend. De huurprijs en andere voorwaarden die in een huurovereenkomst worden bedongen mogen geen belemmering vormen voor het innemen van een standplaats. Uit jurisprudentie is gebleken dat het bedingen van een hoge huurprijs voor het gebruik van de openbare weg niet zover kan gaan dat een feitelijke belemmering ontstaat voor het innemen van een standplaats waarvoor een vergunning is verleend, zie Vz. ARRS 12-04-1991, JG 91.0369. Met betrekking tot de keuze tussen het vaststellen van een retributieverordening en het aangaan van een huurovereenkomst moet opgemerkt worden dat een dergelijke keuze consequent gehanteerd dient te worden. (Zie hierover de algemene leerstukken met betrekking tot de tweewegenleer).

#### **Het tweede lid**

Het college kan beleidsregels vaststellen, waarin wordt aangegeven wanneer wel of niet tot het afgeven van een vergunning voor straathandel 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.

#### **Het vierde lid**



Gemeente Utrecht

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 5:13a Vrijmarkt Koninginnedag**

##### **Eerste lid**

Voor het uitoefenen van straathandel is een vergunning vereist (artikel 5:13 APV). Om de jaarlijkse vrijmarkt in het kader van de viering van Koninginnedag mogelijk te maken, kan de burgemeester bepalen dat daarvoor in bepaalde gebieden tijdelijk geen vergunning vereist is. Van de vergunningplicht wordt alleen de niet-commerciële verkoop door particulieren uitgezonderd. Handelaren moeten voor straathandel altijd een vergunning hebben.

##### **Tweede lid**

Omdat er voor de verkoop op de vrijmarkt geen vergunning is vereist, heeft de burgemeester de bevoegdheid nadere regels te stellen aan de vrijmarkt. Hij kan dit doen in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de verkeersveiligheid, de veiligheid van personen of goederen, de zedelijkheid of de gezondheid of de bescherming van het milieu.

Naast de jaarlijkse vrijmarkt in de binnenstad vinden ook in de (buiten)wijken van de stad festiviteiten plaats ter ere van Koninginnedag. Deze worden veelal georganiseerd door zogenaamde 'oranjeverenigingen'. Omdat deze verenigingen naast vrijmarkten vaak ook andere activiteiten organiseren, vragen zij een evenementenvergunning aan. In die gevallen staan de regels in de vergunning.

#### **Artikel 5:14 Standplaats voor een ander doel dan straathandel**

De in artikel 5:13 genoemde standplaatsen hebben betrekking op straathandel. Standplaatsen kunnen echter ook voor andere dan commerciële doeleinden worden opgericht. Ook die standplaatsen zijn vergunningplichtig.

##### **Lex silencio positivo**

Het toepassen van de lex silencio is mogelijk. Het betreft een lichte vergunning en heeft met name tot doel het screenen van degene die een standplaats wenst te gebruiken, anders dan voor commerciële doeleinden.

### Afdeling 5.4      Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden

#### **Artikel 5:15 Crossterreinen**

Op het houden van auto- en motorsportevenementen, het crossen met auto's, motoren, bromfietsen e.d. al dan niet met een wedstrijd karakter zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Hierbij speelt mede een rol in hoeverre deze activiteiten al dan niet op een weg in de zin van de wegenverkeerswetgeving plaatsvinden.

##### **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 vierde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet. Zie uitgebreid daarover onder het kopje Afbakeningsbepalingen in de Algemene Toelichting.

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

## **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, worden eerst enige kanttekeningen geplaatst 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 model-APV. Zoals daar bleek, gaat het er om of een weg feitelijk voor het openbaar verkeer gesloten is.

### **Auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. met wedstrijd karakter op de weg in de zin van de WVW 1994**

Indien een auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. op de weg, als bedoeld in de WVW 1994, plaatsvindt en een wedstrijd karakter heeft, is artikel 10 van de WVW 1994 van toepassing. Het eerste lid van deze bepaling zegt dat het verboden is op een weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen. Dit verbod richt zich dus zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd.

### **Auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. met wedstrijd karakter op andere wegen dan bedoeld in de zin van de Wegenverkeerswet 1994**

Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen, dan op de weg in de zin van de WVW 1994, dan kan artikel 5:15 van toepassing zijn. Artikel 5:15 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of een bromfiets als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor aangewezen terreinen door het college. Kenmerkend voor het wedstrijd karakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht worden gesteld.

Indien artikel 5:15 van toepassing is, is een vergunning op basis van artikel 5:21 niet meer aan de orde. Zie verder de toelichting op artikel 5:21.

### **Auto- of motorsportactiviteit zonder wedstrijd karakter op de weg**

Voor het organiseren van evenementen in het algemeen zijn in principe de evenementenbepalingen van de APV van toepassing (art. 5:20 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 wedstrijd karakter hebben, zoals toertochten, oldtimerritten e.d.

## **2. Wet milieubeheer en Apv**

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen e.d. buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen, zoals natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wet milieubeheer; voor de overige terreinen kan een gemeente zelf regels stellen, zoals in de artikelen 5:15 en 5:16 van deze APV.

### **Wet milieubeheer**



Gemeente Utrecht

De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

In bepaalde gevallen moet een motor(sport)terrein worden aangemerkt als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer worden de inrichtingen opgesomd waarvoor krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer een vergunning vereist is. De regeling betreffende de motorterreinen is opgenomen in categorie 19 van het besluit. In categorie 19.1, onder g, worden genoemd: inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

In de nota van toelichting bij het besluit blijkt dat uit de omschrijving "gelegenheid bieden" is af te leiden dat elke inrichting of elk terrein, dat in enigerlei vorm is ingericht om de genoemde activiteiten mogelijk te maken, onder dit besluit valt.

Vervolgens vermeldt de nota van toelichting dat enige accommodatie evenwel nodig zal zijn voordat kan worden vastgesteld of sprake is van een dergelijke inrichting, bijvoorbeeld in de vorm van een begrenzing. Indien elke, al dan niet beoogde, begrenzing van de plaats waar de genoemde activiteiten zich afspelen ontbreekt, zal bezwaarlijk van een inrichting kunnen worden gesproken (bijvoorbeeld wanneer een aantal liefhebbers van modelvaartuigen regelmatig met elkaar hun bootjes laat varen op een grote plas of waterweg).

Op grond van artikel 8.2 van de Wet milieubeheer is het college bevoegd om op een aanvraag voor vergunning voor een motorterrein als bedoeld in categorie 19 te beslissen. Voor zover de terreinen, geen openbare weg zijnde, echter bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen, en de terreinen daartoe acht uren per week of meer zijn opengesteld, wordt de vergunning niet afgegeven door het college, maar door gedeputeerde staten (categorie 19.2).

Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de motieven van de Wet milieubeheer, zijnde de gevolgen voor het milieu of de bescherming van het milieu.

#### **Apv**

De regeling in de Apv is van belang voor die terreinen die niet genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, 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





Gemeente Utrecht

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. Wet op de ruimtelijke ordening en Apv**

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

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

### **5. Privaatrechtelijk optreden**

Verschillende gemeenten zijn er toe overgegaan een aan de gemeente in eigendom toebehorend terrein aan te wijzen waarop de motorcrosssport beoefend kan worden. Veelal geschiedt dit om de overlast die wordt ondervonden als gevolg van het crossen in natuur- en bosgebieden te beperken.

Indien van gemeentewege een terrein ter beschikking wordt gesteld voor het crossen, rijst de vraag naar de eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeente voor ongevallen en andere schade. Daarbij dient ervan uit gegaan te worden 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 WWV 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 5:15 kunnen bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen worden gesteld aan de gebruikers van het terrein of eisen als aangegeven in artikel 110 van de WWV 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.



Gemeente Utrecht

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, zoals bedoeld in de artikel 2.2.1 (oud) en 2.2.2 (oud) van de model-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 5:16 Beperking verkeer in natuurgebieden**

#### **1. Inleiding**

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 ruiters- of fietspaden verlaten. Deze gedraging levert gevaar en hinder op voor wandelaars en berokkent vaak ook schade aan flora en fauna.

Bij de vraag, welke maatregelen mogelijk zijn tegen het motorcrossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zgn. "wilde crossen" (op wegen en paden en "off the road") en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.

Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:33 van de model-APV van toepassing.

De redactie van artikel 5:16 is aangepast overeenkomstig het systeem van artikel 5:15. Op grond van het eerste lid van artikel 5:16 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden. Het college kan op grond van het tweede lid terreinen aanwijzen waar dit verbod niet geldt en kan tevens regels stellen voor het gebruik van deze terreinen.

#### **2. Maatregelen**

Bij de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden tegen het "wildcrossen" of overlastgevend ruiters- en fietsverkeer gaat het in feite om een meer algemeen vraagstuk: Welke maatregelen kunnen genomen worden om ter bescherming van het milieu en ter voorkoming van overlast gemotoriseerd verkeer, ruiters- of fietsverkeer uit bepaalde gebieden te weren?

Een mogelijkheid om het weggebruik door de verkeersdeelnemers te reguleren is het nemen van verkeersbeperkende maatregelen op grond van de wegenverkeerswetgeving.



Gemeente Utrecht

Voor de in deze gebieden gelegen wegen is sinds november 1991 de wegbeheerder bevoegd tot het treffen van verkeersmaatregelen (zie artikel 18 WVV 1994).

Volgens de WVV 1994 kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan indien deze maatregelen de veiligheid op de weg verzekeren, weggebruikers en passagiers beschermen, strekken tot het in stand houden van de weg en de bruikbaarheid van de weg waarborgen, de vrijheid van het verkeer waarborgen, strekken tot voorkoming of beperking van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade, strekken tot het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden en tenslotte een doelmatig of zuinig energieverbruik bevorderen (artikel 2, eerste tot en met derde lid, WVV 1994). De WVV 1994 geeft derhalve ook mogelijkheden verkeersmaatregelen te nemen ter bescherming van milieubelangen. Regulering van het gemotoriseerde verkeer dat van de weg gebruik maakt in natuurgebieden dient te geschieden op basis van de WVV 1994 door middel van een verkeersmaatregel. Hierbij moet het dan gaan om een regeling ten aanzien van het gebruik van wegen in de zin van de WVV 1994.

Voor de overige gebieden, buiten de wegen in de zin van de WVV 1994, binnen een natuurgebied kan een regeling worden opgenomen in de APV.

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat met betrekking tot het onderhavige onderwerp ook een provinciale regeling kan gelden. Indien er reeds een provinciale regeling bestaat inzake de beperking van gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden, welke regeling – deels – strekt ter bescherming van dezelfde belangen, zal – althans indien een gemeente geheel of gedeeltelijk gelegen is in een “natuurgebied” als bedoeld in de provinciale verordening – de werkingssfeer van het gemeentelijk voorschrift ten opzichte van de provinciale verordening moeten worden afgebakend.

## **2.1 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 kleef 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 wordt ten aanzien van het afsluiten van wegen door middel van hekjes en slagbomen nog opgemerkt, 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. 563, m.nt., Verkeersrecht 1981, blz. 58, m.nt. J.J. Bredius (rijverbod Schiermonnikoog).

- Sommige gemeentebesturen hebben de volgende aanpak tot wering van gemotoriseerd verkeer uit natuurgebieden overwogen:
  - a. onttrekking van de openbare wegen (“openbaar” in de zin van de Wegenwet) aan het openbaar verkeer volgens de daartoe in de artikelen 9 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



Gemeente Utrecht

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).

### **3. 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 WVV 1994 zijn niet toegestaan.

In Utrecht zijn geen bij of krachtens de provinciale 'Verordening stiltegebieden' aangewezen stiltegebieden.

### **4. Beperking gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden in relatie tot artikel 1 van de Grondwet**

De vraag rijst of het ontzeggen van de toegang tot een bepaald natuurgebied voor motorrijders en bromfietzers zich verdraagt met het antidiscriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet. Deze vraag werd aan de orde gesteld in een zitting van de kantonrechter te Harderwijk op 19 september 1985. De geverbaliseerde voerde aan dat het verbod "... discriminerend is ten aanzien van motorrijders, bromfietzers en hun duopassagiers. Terreinwagens, motoren met zijspan, auto's en vrachtwagens mogen van de onverharde wegen wel gebruik maken. De officier van justitie bestreed deze opvatting. Hij stelde dat het gemeentebestuur een keuze heeft gemaakt tussen de belangen van voetgangers en flora en fauna en de belangen van motorrijders en bromfietzers die zittend op hun voertuig van de natuur willen genieten."

De officier meende dat de belangen van flora en fauna en de belangen van voetgangers die hinder ondervinden van motorrijders, prevaleren boven de belangen van motorrijders. De kantonrechter schaarde



Gemeente Utrecht

zich achter de officier van justitie. Hij meende dat er geen sprake was van discriminatie van motorrijders en bromfietzers omdat hun bewegingsvrijheid niet verder dan noodzakelijk voor het doel dat het college voor ogen staat wordt beperkt.

De Rechtbank in hoger beroep en de Hoge Raad in cassatie hebben inmiddels de uitslag van de kantonrechter onderschreven (HR 19 mei 1987, AB 1988, nr. 216, APV Nunspeet).

#### **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.

#### **Wijziging 2007**

In 2007 (ledenbrief Lbr.07/125) zijn het derde lid sub b en het derde lid sub d gewijzigd. De bepaling op deze plaatsen dat het college gebieden kon aanwijzen, is geschrapt, omdat het college dat al kan op grond van het eerste lid.

#### **Lex silencio positivo (ontheffing)**

Het toepassen van de lex silencio is mogelijk.

### Afdeling 5.5      Verbod vuur te stoken

#### **Artikel 5:17 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken**

Benadrukt moet dat het nieuwe regime voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen in de Wet milieubeheer er helaas niet beter, maar juist onduidelijker op is geworden. Voorheen hoefde er op grond van artikel 5.5.1 model-APV slechts één ontheffing te worden verleend, waarin zowel de bescherming van het milieu als van de openbare orde en veiligheid werden geregeld.

Artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer beperkt zich nu echter alleen tot de bescherming van het milieuhygiënische belang. Indien het college de openbare orde- en veiligheidsaspecten wil reguleren is het verlenen van een (tweede) ontheffing op grond van de APV noodzakelijk.

#### **Afbakening**

De afbakening met de Wet milieubeheer in het vijfde lid is komen te vervallen, omdat in het eerste lid de afbakening heeft plaatsgevonden door de zinsnede “buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer”. In de vorige versie van artikel 5.5.1 (oud) model-APV stond overigens alleen nog “buiten inrichtingen”. De afbakening met de Wet milieubeheer is door de nieuwe formulering scherper neergezet.

#### **Voor welke afvalstoffen kan er een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer worden gegeven en wat is de reikwijdte van de wet?**

Uit de kamerbehandeling van het wetsvoorstel blijkt dat de ontheffing kan worden verleend voor de volgende zaken:

- vreugdevuren, zoals paas- en oudejaarsvuren en kampvuren.
- instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, in het kader van klein landschapsbeheer.



Gemeente Utrecht

De minister gaf tegenover de Kamer voorts aan dat fruitsnoeihout en aardappelloof onder de ontheffing zouden kunnen vallen. Hij sprak in zijn algemeenheid over hout dat men van bomen of struiken afhaalt om het natuurlijke proces om welke reden dan ook te bevorderen. Ook riet zou ons inziens hieronder kunnen vallen. Voor welke gevallen er nog meer een ontheffing kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de lokaal specifieke situatie, bijvoorbeeld indien er sprake is van een heidegebied of specifieke beplanting. Op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer is het in ieder geval verboden ontheffing te verlenen voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Verder is het meeverbranden van allerlei afvalstoffen (banden, verf, afgewerkte olie) verboden.

Artikel 10.2 Wet milieubeheer ziet alleen toe op het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Dit betekent dat, indien er sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, het verbrandingsverbod hierop niet van toepassing is. Hiervoor geldt namelijk een ander wettelijk regiem. De verbranding van afvalstoffen binnen een inrichting dient enerzijds te worden geregeld in de milieuvergunning of wordt anderzijds geregeld in een van de zogenaamde artikel 8.40-Besluiten, waarin algemene milieuregels zijn opgenomen voor homogene bedrijfstypen.

Tevens dient rekening gehouden te worden met de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk GFT-afval (groente-, fruit- en tuinafval) op grond van artikel 10.21 Wet milieubeheer. GFT-afval, afkomstig van huishoudens, dient in de eerste plaats door de burger te worden aangeboden aan de aangewezen inzameldienst. Het buitengebied wordt door gemeenten soms vrijgesteld van de inzamelplicht in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. In deze gevallen kan een ontheffing voor het verbranden van tuinafval worden gerechtvaardigd. Voor wat betreft stedelijke of bebouwde komgebieden, is het verlenen van een ontheffing minder gerechtvaardigd. Immers, de gemeente draagt zorg voor inzameling van huishoudelijk tuinafval en ook grof tuinafval, een ontheffing voor het verbranden van snoeihout, lijkt daarmee niet wenselijk.

Benadrukt dient te worden dat het aan het bevoegde gezag is om zelf invulling te geven aan het ontheffingenbeleid. Dit geldt zeker ook voor een absoluut verbrandingsverbod. Ook al geeft de Wet milieubeheer de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen, dit betekent niet dat een gemeente ook verplicht is dit te doen. Gemeenten kunnen dus –óók onder het regiem van de Wet milieubeheer– een absoluut stookverbod blijven hanteren. Het verdient aanbeveling om een absoluut stookverbod in een beleidsnota of milieubeleidsplan vast te leggen.

#### **Kan het bestaande ontheffingenbeleid van het college worden gecontinueerd, maar thans op basis van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer?**

Bij de behandeling van het wetsvoorstel betreffende artikel 10.2 heeft de minister aangedrongen op een terughoudend ontheffingenbeleid (zie o.a. Kamerstukken II 2000/ 01, 26 638, nr. 24). Ook de VNG adviseert haar leden een terughoudend ontheffingenbeleid te voeren, waarbij ook wordt gekeken naar alternatieve verwerkingsmethoden (het zogenaamde alara-beginsel). Indien een gemeente reeds een terughoudend beleid voert, kan het bestaande ontheffingenbeleid worden gecontinueerd.

Wel verdient het sterk de aanbeveling om het ontheffingenbeleid schriftelijk vast te leggen in bijvoorbeeld beleidsregels. Op deze manier beschikt het bevoegde gezag over een duidelijk afwegingskader, op grond waarvan de beslissing om een ontheffing te verlenen kan worden gebaseerd.

#### **Welke procedure moet worden gevolgd voor het verlenen van een ontheffing op basis van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer?**



Gemeente Utrecht

Bij de ontheffingverlening op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer dient de volgende procedure gevolgd te worden. Op grond van artikel 10.64 Wet milieubeheer zijn de artikelen 8.5–8.25 Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing op een ontheffing van het verbrandingsverbod. In artikel 8.6 Wet milieubeheer wordt afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing verklaard, dat wil zeggen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Dit is een tamelijk omslachtige procedure, reden waarom de VNG dit als één van de knelpunten in het kader van het project Herijking VROM-wetgeving bij het ministerie van VROM heeft ingebracht. Evenals het ministerie van VROM is de procedure voor de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer zeer omslachtig voor een dergelijke ontheffing.

Aanvankelijk wilde het ministerie van VROM de procedure versoepelen door een AMvB op grond van artikel 10.2, tweede lid, Wet milieubeheer vast te stellen. In deze AMvB zou voor een aantal categorieën verbrandingen een vrijstelling worden verleend, met een set van algemene regels waaraan de verbrandingen zouden moeten voldoen. Het ministerie van VROM heeft inmiddels gekozen voor een andere oplossing.

#### **Versoepeling van de procedure artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer op komst**

In de nieuwe Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure die op 1 juli 2006 in werking is getreden, zijn de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4. Awb) en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5 Awb) samengevoegd tot één afdeling 3.4 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

In de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is artikel 10.64 Wet milieubeheer uitgebreid met een derde lid:

*“In afwijking van het eerste lid is afdeling 3.4, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op een ontheffing als bedoeld in artikel 10.63, tweede lid.”*

Hiermee wordt uitdrukkelijk gesteld dat de nieuwe afdeling 3.4. Awb niet van toepassing is op de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer. In dit geval wordt teruggevallen op de minimale procedurele eisen van de Awb.

#### **Welke voorschriften kunnen worden verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid Wet milieubeheer?**

Aan een ontheffing kunnen de volgende voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan het voorschrift dat:

- het stoken geen gevaar, schade of hinder mag opleveren voor de omgeving;
- de houder van de ontheffing tijdens de verbranding voortdurend ter plaatse aanwezig dient te zijn en zorg dient te dragen voor een goed brandend vuur, zodat zo min mogelijk rookontwikkeling plaatsvindt;
- de verbranding niet mag plaatsvinden in de periode tussen zonsondergang en zonsopgang;
- verbranding slechts mag plaatsvinden met inachtneming van een bepaalde afstand tot bouwwerken;
- van de voorgenomen verbranding het hoofd van de afdeling milieuzaken van de dienst ... of zijn plaatsvervanger of de alarmcentrale van de regionale brandweer, tenminste één uur voor de verbranding telefonisch moet worden geïnformeerd (telefoon ...).

In de ontheffing op grond van de Wet milieubeheer kunnen ook voorschriften worden opgenomen over bodembeschermende voorzieningen en maatregelen. Veel gemeenten eisen een bodembeschermende voorziening, bijvoorbeeld een betonplaat of zandbed. De grondslag van een dergelijk voorschrift is in dit





Gemeente Utrecht

geval artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer. Het verdient de aanbeveling om in de ontheffing ook een verwijzing naar de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming op te nemen.

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

In enkele gevallen, bijvoorbeeld bij de bestrijding van bepaalde ziektes is het noodzakelijk op korte termijn passende maatregelen, zoals het verbranden van de zieke bomen, te nemen. De procedure van ontheffingverlening duurt in deze gevallen te lang om telkens een ontheffing te verlenen. Daarom zou voor deze gevallen de ontheffing bij voorbaat verleend kunnen worden, waarbij in de ontheffing nauwkeurig wordt aangegeven in welke gevallen en onder welke omstandigheden van de ontheffing gebruik mag worden gemaakt. Een aantal gemeenten eist bijvoorbeeld een verklaring van de Plantenziektenkundige Dienst te Wageningen. Als voorschrift kan worden opgenomen dat in geval van verbranding van met ziekte aangetast hout, besmet en niet-besmet snoeihout zoveel mogelijk moet worden gescheiden.

#### **Kan een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer voor onbepaalde tijd worden verleend?**

Nee, volgens het ministerie van VROM hangt de beantwoording van deze vraag samen met het karakter van de ontheffing. Het gaat om een ontheffing van een wettelijk verbod of een uitzondering op de regel. Het verlenen van een ontheffing voor onbepaalde tijd verhoudt zich hiermee per definitie niet. Het zou daarmee een soort vergunningstelsel worden. Een ontheffing zal derhalve altijd voor een bepaalde tijd verleend moeten worden. De precieze omvang voor een bepaalde tijd is onder andere afhankelijk van de invulling van het in artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer opgenomen criterium. Na verloop van tijd kunnen er bijvoorbeeld mogelijkheden komen om de betreffende afvalstoffen op een hoogwaardiger wijze te verwerken in plaats van te verbranden. Tevens is de looptijd van de ontheffing afhankelijk van de formulering van de ontheffing zelf. Naarmate bijvoorbeeld de tijdsperiode waarin verbrand mag worden exacter in de ontheffing staat geformuleerd (bijvoorbeeld twee keer veertien dagen in de nader omschreven periode, bijvoorbeeld het snoeiseizoen met melding aan de gemeente) is het volgens VROM denkbaar dat een ontheffing voor maximaal drie jaar wordt verleend. Als de periode niet exact staat omschreven, stuit een dergelijke looptijd van een ontheffing op bezwaren. Er zijn dus verschillende mogelijkheden voor de duur van een ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer. Variërend van bijvoorbeeld een ontheffing per keer tot een jaarlijkse ontheffing tot een ontheffing voor een periode van drie jaar. Gemeenten hebben dus de beleidsvrijheid om zelf de duur van een ontheffing te bepalen.

#### **Artikel 5:17**

##### **De aanvullende werking van artikel 5.17**

Benadrukt wordt dat voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen altijd een ontheffing nodig is op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer. Het college kan een ontheffing verlenen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met andere woorden, het college kan een ontheffing weigeren op grond van milieuhygiënische argumenten.

Bij het verbranden van afvalstoffen zijn echter vaak openbare orde- en veiligheidsaspecten van belang. Artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer biedt geen mogelijkheid om de ontheffing te weigeren, indien de openbare orde en veiligheid in het geding is. Bovendien kunnen de voorschriften verbonden aan een dergelijke ontheffing alleen dienen ter bescherming van het belang van het milieu. Artikel 5.17 vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wet milieubeheer aan.

Voor artikel 5:17 APV betekent dit concreet het volgende. Artikel 5:17, tweede lid, APV biedt de mogelijkheid om –naast de ontheffing op grond van de Wet milieubeheer– een ontheffing te verlenen, waarin de aspecten van openbare orde en veiligheid worden geregeld. Er ligt dus een ander motief ten grondslag aan de APV dan



Gemeente Utrecht

aan de Wet milieubeheer. Tevens wordt het college de mogelijkheid geboden om aan deze ontheffing voorschriften te verbinden die het belang van de openbare orde en veiligheid beogen te beschermen.

**Kan de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer en de ontheffing op grond van artikel 5:17, tweede lid, model-APV worden gecombineerd tot één te verlenen ontheffing?**

Er is een aantal redenen om dit niet te doen. In de eerste plaats zijn de gronden waarop het besluit wordt genomen, gebaseerd op twee verschillende wettelijke regelingen. Het gaat dus om twee verschillende afwegingskaders. Indien beide afwegingskaders in één ontheffing wordt verwerkt, is de vraag in hoeverre een dergelijk besluit juridisch stand houdt. Bovendien wordt, indien bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen het ene besluit, het bezwaar daarmee impliciet eveneens gericht tegen het andere besluit. Tenslotte is ook de strafbaarstelling verschillend. Overtreding van de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (Wed), terwijl overtreding van artikel 5:17 strafbaar wordt gesteld op grond van artikel 154 Gemeentewet.

Het verschil in wettelijke grondslag (Wet milieubeheer versus Gemeentewet), het verschil in toetsingskader (milieu versus openbare orde) en het verschil in strafbaarstelling (Wet op de economische delicten versus Gemeentewet) pleit ervoor om een systeem van twee separate ontheffingen te hanteren. Dit neemt niet weg dat gemeenten de aanvraag voor beide ontheffingen kunnen coördineren. Het blijven echter wel twee afzonderlijke besluiten.

**Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer wordt geweigerd, wat betekent dit voor de ontheffing op grond van artikel 5:17 Apv?**

Indien de ontheffing op grond van artikel 10.63, tweede lid, Wet milieubeheer wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op grond van artikel 5:17 Apv. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op grond van artikel 5:17 Apv kan in dit geval namelijk nooit worden verleend wegens strijd met de Wet milieubeheer. De aanvraag voor een ontheffing op grond van artikel 5:17 Apv hoeft daarom niet in behandeling te worden genomen.

**Uitzonderingen artikel 5:17**

In het tweede lid is een aantal uitzonderingen opgenomen op het verbod in het eerste lid. Hierbij zijn de volgende punten van belang. In de eerste plaats valt verlichting door middel van kaarsen, fakkels, sfeervuren –waarbij geen afvalstoffen worden verbrand–, zoals terrashaarden en vuurkorven of vuur voor koken, bakken en braden niet onder het nieuwe regiem van de Wet milieubeheer. Er is immers geen sprake van het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Vervolgens mag er geen sprake zijn van gevaar, (de begrippen: 'overlast of hinder', wél voorkomend in de model bepaling, maar niet opgenomen in de Apv Utrecht ter voorkoming van hoeveelheid klachten) voor de omgeving. Vooral binnen de bebouwde kom kunnen klachten ontstaan over overlast of hinder door met name terrashaarden en vuurkorven. Instrumenten voor aanpak van deze problematiek: buurtbemiddeling, optreden wijkagent(en) en zonedig civielrechtelijk optreden (bewijs van onrechtmatige hinder leveren).

De uitzonderingen betreffen een aanvulling op hogere regelgeving. Het eerste lid regelt namelijk het aanleggen, stoken of hebben van vuur, maar in de genoemde uitzonderingsgevallen is geen sprake van het verbranden van afvalstoffen. De gemeentelijke wetgever regelt dus een bepaalde materie (verbranden) vanuit eenzelfde motief (namelijk een milieumotief: het voorkomen van overlast of hinder) als de hogere regelgever, maar beperkt zich daarbij tot gedragingen die niet of nog niet worden bestreken door de hogere regelgeving (namelijk het verbranden van niet-afvalstoffen buiten inrichtingen).

**Lex silencio positivo (ontheffing)**

Het toepassen van de lex silencio is mogelijk. Als er samenloop is met andere regelgeving dient het van rechtswege verlenen van de ontheffing synchroon te verlopen met de andere toestemmingen.

#### Afdeling 5.6 Straatnaamborden, huisnummers e.d.

##### **Artikel 5:18 Gedoogplicht aanduidingen**

##### **Artikel 5:19 Verwijdering e.d. aanduidingen**

De betreffende afdeling 6.6 en bijbehorende artikelen komen niet (meer) voor in de model Apv.

In de Apv Utrecht zijn ze behouden, met uitbreiding in artikel 5:18 (jo. artikel 5:19) van de gedoogplicht naar aanduidingen voor brandkranen en brandputten.

Zie jurisprudentie bij artikel 2:15a. Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting.

#### Afdeling 5.7A Binnenevenementen

##### **Algemeen**

De huidige APV kent reeds een vergunningplicht voor evenementen op of aan de openbare plaats of het openbaar water (buitenevenementen) en een voor evenementen in gebouwen (binnenevenementen).

Gelet op het feit dat binnenevenementen, net als de buitenevenementen, een uitstralend effect hebben op de woon- en leefomgeving, de openbare orde en eventueel de (verkeers)veiligheid, zedelijkheid en gezondheid, geldt voor grote binnenevenementen een vergunningplicht.

Een vergunningstelsel biedt de mogelijkheid om voorafgaand aan de vergunningverlening met de organisator goede afspraken te maken omtrent de organisatie en het verloop van het evenement.

De bevoegdheid van de burgemeester in het kader van het toezicht op evenementen stoelt op artikel 174 Gemeentewet. In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en 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 veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. Indien de burgemeester de uitvoering van zijn toezichthoudende taak wil overlaten aan ambtenaren dan kunnen deze bevoegdheden worden gemandateerd overeenkomstig afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht. Overigens laat het bepaalde in deze afdeling de overig bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de Gemeentewet onverlet.

##### **Artikel 5:20 Begripsbepaling binnenevenement**

##### **Eerste lid**

##### **Aanhef**

In de aanhef van het eerste lid is voor de beschrijving van het begrip evenement in het kader van deze afdeling voor zover mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande begripsbepaling van artikel 5:30 e.v. Apv (buitenevenementen). De omschrijving is uiteraard toegespitst op het feit dat het in deze afdeling om evenementen in gebouwen of gedeelten daarvan gaat. Activiteiten die niet aan de omschrijving voldoen, vallen niet binnen de vergunningplicht van deze afdeling. Zo vallen bijvoorbeeld feesten, als drive-in shows, die in of op voertuigen plaatsvinden niet onder de begripsomschrijving van dit artikel. Een voertuig valt immers niet onder de definitie van gebouw zoals bedoeld in artikel 1:1 van deze verordening. Desalniettemin geldt voor dit soort evenementen wel degelijk een vergunningplicht op grond van artikel 5:30 Apv.

Bouwwerken als tenten vallen in principe onder de definitie van bouwwerk als bedoeld in artikel 1:1 van deze verordening. Veelal worden tijdelijke bouwsels als tenten kortstondig (enkele dagen) neergezet ten behoeve van een evenement dat op of aan de weg plaatsvindt.



Gemeente Utrecht

Een bouwvergunning wordt hier in de praktijk dan ook niet voor afgegeven omdat de tijdsduur die gemoeid is met een dergelijke procedure in geen verhouding staat tot de korte tijd dat het bouwsel is opgericht. Evenementen die in dergelijke tijdelijke bouwsels op of aan de weg plaatsvinden vallen onder de vergunningplicht van artikel 5:30 van deze verordening (buitenevenementen).

Te denken valt hierbij onder andere aan tentfeesten en circussen.

Het evenement moet voor het publiek toegankelijk zijn, wil het aan de begripsomschrijving van dit artikel voldoen en daarmee onder de vergunningplicht van deze afdeling vallen. Aan dit criterium is in de praktijk al snel voldaan. Zo doet het al dan niet heffen van een entreeprijs niets af aan het feit dat een evenement voor het publiek toegankelijk is. De zinsnede "al dan niet met enige beperking" is dan ook uitsluitend toegevoegd om hier geen misverstand over te laten bestaan.

Daarnaast moet het gaan om een verrichting van vermaak, dat wil zeggen dat het amusementsgehalte de boventoon voert. Zo zullen handelsbeurzen, vaktentoonstellingen en het maken van examens over het algemeen niet worden gezien als verrichtingen van vermaak. Dit betekent overigens niet dat dergelijke activiteiten in het geheel niet onder regelgeving of een vergunningplicht vallen (hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regelgeving of vergunningen op het gebied van milieu of brandveiligheid). Muziekfestivals en dansfestijnen zullen daarentegen wel als verrichtingen van vermaak worden aangemerkt. Ook vechtevenementen als kooi-gevechten worden gezien als evenement omdat hier veelal het geweldsamusement voorop staat.

#### **Eerste lid: Uitzonderingen**

In de aanhef van dit artikel wordt, net als in artikel 5:20 van deze verordening, uitgegaan van een algemeen geldend criterium ten aanzien van de definiëring van het begrip evenement. Vervolgens wordt een aantal evenementen opgesomd dat in ieder geval niet onder de werking van de bepalingen van deze afdeling valt (de zogenaamde negatieve benaderingsmethode). Hierbij moet gedacht worden aan evenementen waarvoor reeds hogere regelgeving geldt. Zo zijn betogingen, samenkomsten en vergaderingen (onderdeel a) al geregeld in de Wet openbare manifestaties (zie ook de toelichting bij artikel 2:6) en kent de Wet op de Kansspelen een eigen toezichtregime voor kansspelen (onderdeel h.) in de zin van die wet.

Daarnaast zijn evenementen uitgezonderd omdat hiervoor specifieke bepalingen elders in de Apv zijn opgenomen. Dit geldt voor de onderdelen:

- d. (bepaalde voetbalwedstrijden),
- f. (markten) en
- h. (speelgelegenheden).

Voorts zijn een aantal activiteiten uitgezonderd omdat het niet noodzakelijk is hiervoor een vergunningplicht in het leven te roepen. Zo leveren bioscoop- en theatervoorstellingen (onderdeel b.) in de praktijk niet of nauwelijks problemen op. Het in een vroeg stadium maken van afspraken met een organisator teneinde een goed verloop van de voorstelling te waarborgen is dan ook niet aan de orde. De belangen ter bescherming waarvan een vergunningplicht voor dit soort voorstellingen in het leven geroepen zou moeten worden doen zich hier in het algemeen niet voor. Voor sekstheaters is reeds een vergunningplicht in het leven geroepen op grond van artikel 3:2, eerste lid (artikel 70 (oud), eerste lid).

Voor wat betreft sportwedstrijden (onderdeel c.) kan niet ontkend worden dat een zeker amusementsgehalte een rol speelt. In het algemeen is het echter zo dat het sportieve element de boventoon voert. De sportwedstrijden onder auspiciën van het NOC\*NSF zijn in dit opzicht dan ook aan allerlei wedstrijd- en spelregels gebonden. Dit geldt echter niet voor bepaalde vechtevenementen, zoals bijvoorbeeld



Gemeente Utrecht

kooigevechten, waarvoor op sportief gebied nauwelijks of geen regels gelden. Voor dit soort evenementen kan dan ook gesteld worden dat niet het sportieve element maar het geweldsamusement de boventoon voert. Dergelijke vechtevenementen vallen onder de begripsomschrijving van dit artikel en hiervoor geldt dan ook de vergunningplicht van artikel 5:21, eerste lid.

Ook activiteiten in horecabedrijven die in de uitoefening van het horecabedrijf gebruikelijk zijn, vormen een uitzondering en vallen derhalve niet onder de vergunningplicht. Voor activiteiten die in het horecabedrijf gebruikelijk zijn kan aansluiting worden gezocht bij hetgeen hieromtrent vermeld is in de zogenaamde exploitatievergunning (vergunning die is afgegeven op basis van de Horecaverordening Utrecht 2004). Zo zal het gelegenheid geven tot dansen in een discotheek bezwaarlijk als evenement gezien kunnen worden. Andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteiten, bijvoorbeeld moddergevechten, kunnen wel als evenement worden aangemerkt.

#### **Artikel 5:21 Verbodsbepaling**

##### **Eerste lid**

Het eerste lid introduceert de vergunningplicht. Hierbij is een ondergrens aangegeven, evenementen met méér dan tweeduizend bezoekers vallen onder de vergunningplicht van deze afdeling. Evenementen van een geringere omvang zijn derhalve niet vergunningplichtig. Hierbij speelt de verwachting dat de belangen waarvoor de vergunningplicht in het leven is geroepen niet of nauwelijks in het geding zullen zijn bij evenementen waarbij het bezoekersaantal van tweeduizend niet wordt overschreden een rol. De tijdsduur van vierentwintig uur is genoemd met het oog op meerdaagse evenementen.

##### **Tweede lid**

Dit lid introduceert de mogelijkheid om bepaalde categorieën van evenementen van de vergunningplicht als bedoeld in het eerste lid uit te zonderen, ondanks het feit dat deze evenementen wel voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 5:20.

##### **Derde lid**

Op grond van artikel 1:4 van deze verordening kunnen aan de vergunning voorschriften en beperkingen verbonden worden voor zover deze strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning is vereist. In het kader van deze afdeling zullen de voorschriften dan ook gesteld worden in het belang van de openbare orde, het voorkomen en beperken van overlast, de verkeersveiligheid, de veiligheid van personen en goederen, de zedelijkheid of gezondheid. Ook zonder vergunningstelsel kan de burgemeester, gelet op zijn bevoegdheden zoals neergelegd in de Gemeentewet, eisen stellen aan een evenement. Een organisator loopt immers het risico dat indien hij niet aan bepaalde eisen voldoet, de burgemeester bijvoorbeeld besluit het evenement te verbieden op grond van artikel 174 Gemeentewet. Voordeel van een vergunningstelsel is echter dat een organisator min of meer verplicht wordt om in een vroeg stadium overleg te plegen met het bestuursorgaan omtrent de te verlenen vergunning. In dit overleg kunnen en zullen ook vaak goede afspraken gemaakt worden omtrent bijvoorbeeld de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de inspanningen die door de organisator moeten worden gedaan om het evenement op een goede manier te organiseren en te laten verlopen. Deze afspraken kunnen dan ook in de vergunning meegenomen worden.

Het afsluiten van een verzekering tegen aansprakelijkheid met een toereikende dekking is in het derde lid van dit artikel als aanvulling op artikel 1:4 opgenomen. Deze aanvulling vloeit voort uit de aanbevelingen van de commissie Schutte (n.a.v. het trapincident d.d. 6 augustus 2006) ter verbetering van de vergunningverlening en de veiligheid van evenementen in de openbare ruimte. Omdat, gelet op de ondergrens die verbonden is aan de vergunningplicht voor binnenevenementen, altijd sprake is van een aanzienlijk bezoekersaantal, is



Gemeente Utrecht

deze aanbeveling overgenomen voor de binnenevenementen en wordt het afsluiten van een goede dekkende verzekering hiermee altijd een aan de vergunning verbonden voorschrift. Voor een toereikende dekking zal bijvoorbeeld de aard van de risico's die het evenement met zich meebrengt afgezet moeten worden tegen de gedekte gebeurtenissen en hiermee dient het te verzekeren bedrag in verhouding te staan.

Op grond van artikel 1:6 van deze verordening bestaat de mogelijkheid om de aan een vergunning verbonden voorschriften te wijzigen of zelfs nieuwe voorschriften aan de vergunning te verbinden. Immers uit informatie, feiten of gegevens na vergunningverlening kan blijken dat wijzigingen noodzakelijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan informatie die bij politie kan inkomen over onvoorzien bezoekersgedrag of het feit dat een evenement een verhoogd risico met zich meebrengt in verband met verstoring van het evenement door buitenstaanders, extreme weersomstandigheden, enz.

#### **Artikel 5:22 Nadere regels**

Vergunningvoorschriften die voor alle of bepaalde categorieën van evenementen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het college worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Dit artikel ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheden als bedoeld in artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet.

Vanzelfsprekend zijn de regels over de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf, in dit geval de burgemeester, over zijn bevoegdheid beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Evenals algemeen verbindende voorschriften nopen beleidsregels het bevoegd bestuursorgaan eveneens tot het volgen van een vaste gedragslijn bij het toepassen van de betreffende bevoegdheid. Het verschil tussen nadere regels en beleidsregels bestaat hieruit dat beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen. Dit betekent dat op grond van beleidsregels weliswaar een bepaalde gedragslijn wordt gevolgd, maar dat hiervan in bijzondere gevallen kan worden afgeweken.

Bij de toepassing van nadere regels kan in het geheel niet van de gedragslijn worden afgeweken. Indien het wenselijk is om een bevoegdheid als regel op een bepaalde wijze toe te passen, maar in bijzondere gevallen anders te kunnen besluiten, ligt het in de rede om daarover geen "nadere regel" maar een beleidsregel vast te stellen.

#### **Artikel 5:23 Indienen aanvraag**

Om een aanvraag om vergunning te kunnen beoordelen is het van belang dat de organisator de nodige gegevens en bescheiden verschaft. Met het oog hierop is in dit artikel bepaald dat de organisator gebruik dient te maken van een aanvraagformulier en dat de aanvraag vergezeld dient te gaan van een veiligheidsplan. In het veiligheidsplan dient de organisator aan te geven hoe invulling wordt gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor een goed verloop van het evenement.

Te denken valt hierbij onder andere aan gegevens met betrekking tot beveiliging, contactperso(n)en(en), ontruimingsplan, inrichting van de locatie (tekeningen op schaal), brandpreventie, kaartverkoop, verwacht aantal bezoekers, profiel van de doelgroep, vervoers- en parkeerplan, beleid inzake alcohol, drugs en wapens, risicoanalyse, maatregelen op het gebied van gezondheid, communicatie en vormen van overleg.

Indien niet of niet volledig voldaan wordt aan het bepaalde in dit artikel dan kan de burgemeester, nadat de organisator in de gelegenheid is gesteld de omissie te verhelpen, besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht.



Gemeente Utrecht

Daarnaast is in artikel 5:27 eerste lid, onder a, een weigeringsgrond opgenomen voor het geval de aanvraag wel in behandeling wordt genomen, maar de organisator in gebreke blijft met het aanvullen van gegevens en bescheiden. Gelet op het imperatieve karakter van artikel 5:27 eerste lid, onder a, betekent dit dat de vergunning geweigerd moet worden.

#### **Artikel 5:24 Vereisten organisator**

In dit artikel zijn een aantal vereisten opgenomen waaraan een organisator moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te komen. Deze eisen zijn opgenomen omdat de persoon van de organisator van belang is voor een goede voorbereiding en organisatie van het evenement. Dit zal immers van grote invloed zijn op het verloop van het evenement. Een organisator heeft dan ook een speciale verantwoordelijkheid in deze. Hij zal het evenement gedegen en deskundig moeten voorbereiden, organiseren en begeleiden. Ook zal hij het door hem in te zetten personeel alsmede bezoekers moeten kunnen aanspreken op hun gedrag. Hierbij zal het eigen gedrag van de organisator een grote rol spelen.

Zo mag een organisator niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn. In het kader van deze afdeling worden in ieder geval de volgende zaken als voorbeelden van slecht levensgedrag beschouwd: betrokkenheid bij geweldsdelicten, witwaspraktijken, gebruik en/of handel in drugs, rijden onder invloed, discriminatie, eerdere weigering van een vergunning vanwege levensgedrag en dergelijke. Uitsluitend gedragingen die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag hebben plaatsgevonden, zullen worden meegenomen in de beoordeling omtrent het levensgedrag. Dit om te voorkomen dat iemand levenslang wordt achtervolgd door in het verleden gemaakte fouten. Indien de burgemeester bekend is met gedragingen van een organisator die getuigen van slecht levensgedrag, dient de vergunning geweigerd te worden.

De leeftijdseis is in overeenstemming met wat naar de huidige inzichten aan personen van die leeftijd kan worden overgelaten. Van een persoon die deze leeftijd heeft bereikt, mag een zekere mate aan levenservaring, verantwoordelijkheidsgevoel en overwicht verwacht worden. Het criterium dat een organisator aantoonbare ervaring moet hebben met vergelijkbare evenementen is in het leven geroepen om te voorkomen dat volkomen onervaren organisatoren evenementen organiseren die de nodige impact hebben op de belangen die de vergunningplicht van deze paragraaf juist beoogd te beschermen. Immers juist vanwege het ontbreken van de nodige ervaring is de kans groot dat de voorbereiding van een evenement te wensen overlaat met alle gevolgen van dien.

Van de burgemeester kan dan ook niet verwacht worden dat hij aan een dergelijk evenement zijn medewerking verleent, noch dat hij bij de begeleiding van het evenement en de aanvraag daarvan dat deel voor zijn rekening neemt waar de aanvrager nu juist door gebrek aan ervaring in gebreke blijft. Gebrek aan ervaring zal in beginsel pregnanter aan de orde zijn naarmate het evenement risicovoller is en/of de grootschaligheid van het evenement toeneemt.

De ontheffingsmogelijkheid in het tweede lid is opgenomen om te voorkomen dat uitsluitend de eis omtrent vergelijkbare ervaring een onredelijke weigeringsgrond zou kunnen opleveren. Hierbij valt te denken aan kleinschalige risicoloze evenementen, waarbij de onervarenheid van de organisator niet in enig opzicht kan leiden tot ernstige aantasting van de belangen ter bescherming waarvan het vergunningstelsel in deze paragraaf in het leven is geroepen.

Indien een organisator niet voldoet aan één of meer van de in deze bepaling gestelde eisen moet de vergunning worden geweigerd op grond van artikel 5:27 eerste lid, onder b.

#### **Artikel 5:25 Maximum aantal personen**

De mogelijkheid om een maximum aantal toe te laten personen vast te stellen is met deze wijziging omgezet in een verplichting. In de praktijk blijkt dat voor binnenevenementen altijd een maximum aantal toe te laten



Gemeente Utrecht

personen wordt opgenomen in de vergunning. Hiervan wordt een evenementenorganisator ook in een vroeg stadium op de hoogte gesteld, zodat hiermee rekening gehouden kan worden. Uit oogpunt van veiligheid wordt als uitgangspunt een norm gehanteerd zoals deze op basis van het Bouwbesluit is vastgelegd (zie punt 7, pagina 7 van het Ministeriële Geschrift MG 2003 - 19 d.d. 17-070-2004 betreffende Bouwregelgeving: brandveiligheid, gebruiksvergunning).

Niet alleen de fysieke veiligheid van het gebouw speelt bij het vaststellen van het aantal toe te laten personen een rol, ook een aantal andere factoren zoals de aard van het evenement, het risicoprofiel van de bezoekers e.d. kunnen een reden zijn om een maximum aantal toe te laten personen vast te stellen. Dit komt dan ook tot uitdrukking in deze bepaling.

#### **Artikel 5:26 Evenementenkalender**

De Evenementenkalender draagt bij aan een goede programmering van verschillende evenementen (zowel "binnen" als "buiten"evenementen). Deze programmering is om een aantal redenen van essentieel belang: het voorkomen van wildgroei van evenementen in kwantitatieve zin, het waarborgen van een goede kwaliteit en het spreiden van evenementen in de stad en over het gehele jaar (of voor buitenevenementen "het seizoen" dat over het algemeen loopt van april tot en met oktober). Wanneer een organisator tijdig zijn voornemens voor het houden van een evenement in het komende jaar bekend maakt, dan kan zijn plan bij de vaststelling van de Evenementenkalender meegewogen worden. Vermelding van een evenement op de kalender houdt niet automatisch in dat een vergunning wordt verleend, maar geeft de aanvrager wel een beginseltoestemming voor een datum waar, bij ongewijzigde omstandigheden, de beoordeling van zijn aanvraag op gebaseerd kan worden. Concrete invulling van de aanvraag kan uiteraard alsnog leiden tot een afwijzing. Immers het verzoek om een evenement op de kalender te plaatsen is geen aanvraag om vergunning. De aanvraag om vergunning dient apart op het daartoe vastgestelde formulier te geschieden. Wel is het zo dat een "gereserveerde" plek op de evenementenkalender een weigeringsgrond kan zijn voor een ander evenement. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de locatie: ook aanvragen in de nabijheid van een reeds via de evenementenkalender "gereserveerde" locatie kunnen geweigerd worden om te voorkomen dat evenementen elkaar "in de weg zitten" (hierbij valt o.a. te denken aan geluid, zichtbaarheid, trek van publiek). Bij de jaarlijkse vaststelling van de evenementenkalender zal rekening gehouden worden met de jaarlijks terugkerende evenementen. Hierbij dient wel aangemerkt te worden dat een organisator een dergelijk evenement tijdig dient aan te melden.

Ook nadat de evenementenkalender is vastgesteld zullen nog aanvragen binnenkomen.

Deze aanvragen zullen per geval en in relatie tot de reeds vastgestelde evenementenkalender bekeken worden.

Dit betekent niet dat deze aangevraagde evenementen op voorhand worden uitgesloten van een vergunning.

Bij de behandeling van deze aanvragen worden de criteria van de evenementenbepalingen afgewogen en "strijd met de Evenementenkalender" is één van die criteria.

#### **Artikel 5:27 Weigeringsgronden**

In dit artikel zijn de weigeringsgronden opgenomen, waarbij wordt opgemerkt dat de algemene weigeringsgronden nu zijn ondergebracht in artikel 1:8 van deze Apv (vorige versie artikel 121h, tweede lid).

##### **Eerste lid**

In dit lid zijn de imperatieve weigeringsgronden opgenomen. Het bepaalde onder a. vormt een imperatieve weigeringsgrond voor het geval een organisator niet voldoet aan de vereisten voor het indienen van een aanvraag zoals deze worden gesteld in artikel 5:23. Zie ook de toelichting bij artikel 5:23.

Uiteraard vormt het niet voldoen aan één of meer van de in het eerste lid van artikel 5:24 gestelde eisen een weigeringsgrond. Zie ook de toelichting bij artikel 5:24.





Gemeente Utrecht

#### **Tweede lid**

In tweede lid is bepaald dat de vergunning geweigerd kan worden indien de belangen genoemd in dit lid (dus met inbegrip van de belangen, als genoemd in artikel 1:8) in het geding zijn. Gebruik van het werkwoord "kunnen" geeft aan dat de burgemeester een beoordelingsmarge heeft. Deze kan namelijk weigeren, maar hoeft dit niet. Is voldaan aan één of meer criteria op grond waarvan de vergunning geweigerd kan worden, dan dient een goede belangenafweging plaats te vinden. Het besluit zal dan ook goed gemotiveerd moeten worden.

De weigeringsgrond genoemd onder a. is van belang indien door het evenement of een opeenstapeling van evenementen aannemelijk is dat niet meer voldaan kan worden aan de normale hulpvraag van burgers. Voorop dient te staan dat deze hulpvraag niet in het gedrang mag komen door de commerciële activiteiten van organisatoren van evenementen.

In het tweede lid, onder b. is de mogelijkheid geschapen om een vergunning te weigeren indien uit de aanvraag en de daarbij overlegde gegevens en bescheiden reeds blijkt dat een organisator onvoldoende waarborgen kan bieden voor een goed en ordentelijk verloop van het evenement.

De vergunning kan ook gedeeltelijk geweigerd worden. Zo hoeft niet de gehele vergunning geweigerd worden indien blijkt dat een deel van de aanvraag niet gehonoreerd kan worden. Een gedeeltelijke weigering kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de tijd waarop het evenement plaatsvindt.

Naast het weigeren van de vergunning kan het voorkomen dat zich omstandigheden voordoen die het intrekken van een vergunning noodzakelijk maken. Artikel 1:6 van deze verordening biedt hiervoor een grondslag. Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid om de vergunning gedeeltelijk in te trekken. Handelen in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen vormt bijvoorbeeld een intrekingsgrond. Zo kan de vergunning ingetrokken worden indien de organisator zich niet houdt aan de in de vergunning gestelde voorschriften. Een intrekking is zelfs gerechtvaardigd indien het aannemelijk is dat de vergunninghouder zich niet aan de voorschriften zal houden. Ook op grond van gewijzigde omstandigheden en/of onjuiste of onvolledige gegevens en bescheiden kan de vergunning ingetrokken worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het intrekken van een vergunning voor een aanvankelijk risicoloos evenement, waarvan –nadat de vergunning is verleend– aannemelijk wordt, dat de risico's veel groter zijn dan ten tijde van de vergunningverlening te voorzien was. Op grond van deze nieuwe gegevens en feiten zou bijvoorbeeld een ander veiligheidsplan en/of andere voorschriften aan de vergunning verbonden worden.

#### **Artikel 5:28 Samenloop**

Met de opname van deze bepaling is beoogd te voorkomen dat voor de verschillende activiteiten die op een evenement plaatsvinden aan diverse personen vergunning verleend moet worden. Onder evenement wordt immers verstaan alle activiteiten die als hoofd- of deezaken bijdragen aan het geheel van het evenement. In het voorgestelde systeem van vergunningverlening is de uitbesteding van onderdelen van het evenement aan derden niet van belang voor de vergunningverlening. Het gevolg hiervan is dat de organisator en ondernemers of bedrijven privaatrechtelijk aan elkaar zijn gebonden zonder gemeentelijke bemoeienis. In dit regime is het niet mogelijk om als ondernemer bepaalde activiteiten te ontplooiën zonder dat een overeenkomst is gesloten met de organisator. Uiteraard geldt dit niet zodra hogere regelgeving in het geding is. Zo zal een organisator, indien hij alcohol wil schenken, gewoon een ontheffing op grond van de Drink- en horecawet dienen aan te vragen.

#### **Artikel 5:29 Ordeverstoring**

Deze bepaling spreekt voor zich.

## Afdeling 5.7B Buitenevenementen

Een beleidsinstrument bij uitstek om een evenwicht te realiseren tussen de wenselijkheid van het houden van bepaalde evenementen en de overlast die daarmee gepaard gaat is het hanteren van een vergunningplicht. De vergunningverlening voor een evenement is op zichzelf de verantwoordelijkheid van de burgemeester, die op grond van de Gemeentewet belast is met het toezicht op openbare samenkomsten, publieke vermakelijkheden en op voor het publiek openstaande gebouwen en terreinen (zie ook de algemene toelichting bij afdeling 5.7A Binnenevenementen). Ook publiekssamenkomsten met een besloten karakter, dat wil zeggen voor een groot aantal bezoekers die op uitnodiging bij elkaar komen, is eveneens de vergunningplicht in deze regeling opgenomen wanneer een dergelijk evenement op of aan de weg of het openbaar water plaatsvindt.

### **Artikel 5:30 Begripsbepaling buitenevenement**

#### **Eerste lid**

Het begrip evenement is algemeen omschreven. Onder deze definitie vallen dan ook alle soorten evenementen voor zover deze op of aan de weg of het openbaar water plaatsvinden, zoals sportevenementen en straat- en buurtfeesten op de openbare weg, maar ook herdenkingsplechtigheden en optochten niet zijnde openbare manifestaties. Daarnaast vallen ook kermissen, circussen en braderieën onder de definitie. Aangezien de genoemde activiteiten dezelfde uitstraling kunnen hebben als een evenement is het logisch dat de toetsingscriteria, die bij een evenement van belang zijn, ook hierop van toepassing zijn. Van de definitie zijn uitgezonderd activiteiten die reeds onder een ander wettelijk regime vallen. Bioscoopvoorstellingen behoren niet tot de uitzonderingen. Utrecht kent geen openluchtbioscoop waarmee de noodzaak om dergelijke bioscoopvoorstellingen onder de uitzonderingen te laten vallen niet aan de orde is. Bioscoopvoorstellingen in de open lucht vallen aldus onder de definitie van evenement.

#### **Klein evenement**

Voor het organiseren van kleine evenementen zoals een buurt- of straatfeest is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. Een buurt- en straatfeest valt onder het begrip evenement, maar onder voorwaarden is er geen vergunning vereist. In artikel 5:30 lid 1 onder c 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 en de sociale cohesie te bevorderen. Deze activiteiten kunnen niet plaatsvinden op doorgaande wegen zoals wijkontsluitingswegen.

### **Artikel 5:31 Verbodsbepaling**

#### **Eerste lid**

In het eerste lid is de vergunningplicht vastgelegd.

#### **Tweede lid**

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om een organisator te verplichten een adequate verzekering af te sluiten zodat eventueel ontstane schade vergoed kan worden, ook aan derden. Uit de redactie blijkt ("kan") dat deze verplichting niet standaard hoeft te worden opgelegd. Uiteraard moge het duidelijk zijn dat de aard, omvang en karakter van het evenement hierbij een rol zal spelen. Zo ligt het voor de hand dat deze verplichting wordt opgelegd bij een groot en risicovol evenement. Zie voorts ook de toelichting bij artikel 5:21, derde lid.

#### **Derde lid**



Gemeente Utrecht

Een evenementenvergunning kan slechts aan één organisator worden verleend. Afzonderlijke onderdelen of activiteiten van het evenement worden op deze wijze niet apart vergund. Uitbesteding van onderdelen of organisatie van bepaalde activiteiten van het evenement aan derden is op deze wijze niet van belang voor de vergunningverlening. Een organisator is verantwoordelijk voor het gehele evenement, ook voor die onderdelen die hij uitbesteed aan een "onderaannemer". Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij kermissen en braderieën waarbij de vergunning wordt verleend aan één organisator, die het evenement veelal in samenwerking met derden, zoals exploitanten van een kermisattractie of standhouders, regelt.

#### **Géén lex silencio toepassen bij:**

##### **Artikel 5:21 en 5:31 grote evenementen**

Er zijn verschillende redenen dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, openbare veiligheid en milieu om van een lex silencio positivo af te zien.

Bij grote evenementen vindt er doorgaans ook het nodige overleg plaats tussen de organisatie van het evenement en de gemeente over de (vergunning)voorwaarden.

Het is hierbij van belang om deze voorwaarden (die vaak specifiek van aard zijn, zoals brandveiligheid, geluid, aanvoer, afvoer en parkeren van bezoekers) in een vergunning vast te leggen. Het specifieke van deze voorwaarden en bepalingen, samen met het intensieve overleg, maakt de vergunning voor grote evenementen niet geschikt voor het principe van de lex silencio.

##### **Artikel 5:32 Kennisgeving straat- en buurtfeesten**

Voor het organiseren van evenementen zoals een straat- of buurtfeest is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. Een buurt- en straatfeest valt onder het begrip evenement, maar onder voorwaarden is er geen vergunning vereist. In dit artikel is een buurt- en straatfeest 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 en de sociale cohesie te bevorderen.

Deze activiteiten kunnen niet plaatsvinden op doorgaande wegen zoals wijkontsluitingswegen, busroutes of uitrukroutes van nood- en hulpdiensten.

Afzethekken moeten voldoen aan landelijke richtlijnen CROW 96b (publicatiereeks). Als er sprake is van een afsluiting zal er door de gemeente moeten worden gekeken of er in het achterliggend gebied nog andere verkeersmaatregelen moeten worden getroffen (bijv. omdraaien rijrichtingen of toestaan dat er in twee richtingen gereden mag worden of de afsluiting zal moeten worden begeleid door omleidingsborden.

#### **Eerste lid**

Locaties waar buurt- en/of straatfeesten kunnen worden gehouden, zijn: pleintjes, grasveldjes, sportveldjes, e.d. De gemeente Utrecht wenst echter geen straat- of buurtfeesten in parken.

#### **Eerste lid, onder a. en b.**

Het aantal personen dat aanwezig is, moet lokaal worden vastgesteld. Om te voorkomen dat bijv. de Amsterdamsestraatweg in de gemeente Utrecht een straatfeest organiseert is onder a. een bezoekersmaximum opgenomen. Eveneens is de tijd gedurende welke het evenement plaatsvindt vastgesteld.

#### **Eerste lid, onder c.**

Voor het houden van een buurt- en/of straatfeest is enige vorm van geluid, mits beperkt, 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 07.00 uur stil moet zijn. Uiteraard kan de gemeente andere tijdstippen kiezen.



Gemeente Utrecht

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

**Eerste lid, onder d.**

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, N.J. 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 (uitsluitend voor zwak alcoholhoudende drank).

**Eerste 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.

**Eerste lid, onder f.**

Een C1-bord (RVV 1990): Gesloten in beide richtingen voor voertuigen, ruiters en geleiders van rij- of trekdieren of vee. Zie [www.crow.nl](http://www.crow.nl).

**Eerste 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.

**Eerste lid, onder i.**

De organisator stelt de burgemeester tenminste twee weken voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij, zodat de burgemeester op de hoogte is, teneinde zonodig preventieve maatregelen te treffen, om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht.

**Eerste lid, onder j. en k.**

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.

**Tweede lid**

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

Zie verder de belangen genoemd in artikel 1:8 en artikel 5:37.

**Artikel 5:33 Nadere regels**

Zie ook de toelichting bij artikel 5:22.

**Artikel 5:34 Indienen aanvraag**



Gemeente Utrecht

Zie ook de toelichting bij artikel 5:23. In de praktijk wordt reeds sinds lange tijd gebruik gemaakt van aanvraagformulieren. In tegenstelling tot het bepaalde bij binnenevenementen is het voor buitenevenementen niet altijd noodzakelijk dat een aanvraag vergezeld gaat van een veiligheidsplan. Te denken valt aan kleine evenementen zoals bijvoorbeeld een straatbarbecue. Naarmate evenementen groter of risicovoller zijn, zal de noodzaak voor een veiligheidsplan ook groter zijn. Vandaar dat het derde lid de mogelijkheid biedt om een veiligheidsplan bij de aanvraag te eisen. Het tweede lid onder d is opgenomen o.a. in verband met het bepaalde in artikel 5:31, derde lid en artikel 5:38.

#### **Artikel 5:35 Vereisten organisator**

Zie ook de toelichting bij artikel 5:24. Het tweede lid van artikel 5:35. biedt echter ruimere ontheffingsmogelijkheden dan bij artikel 5:24 het geval is. De ondergrens voor de vergunningplicht zoals deze bij binnenevenementen is gesteld (vergunningplicht vanaf 2.000 personen), geldt niet voor buitenevenementen. Bij buitenevenementen kan het dan ook gaan om kleinschalige evenementen eventueel door jongeren georganiseerd. Zonder ruimere ontheffingsmogelijkheden zouden deze buitenevenementen geen kans krijgen.

#### **Artikel 5:36 Evenementenkalender**

Zie de toelichting bij artikel 5:26.

#### **Artikel 5:37 Weigeringsgronden**

In dit artikel zijn de weigeringsgronden opgenomen, waarbij wordt opgemerkt dat de algemene weigeringsgronden nu zijn ondergebracht in artikel 1:8 van deze Apv (vorige versie artikel 121s, tweede lid).

##### **Eerste lid**

In dit lid zijn de imperatieve weigeringsgronden opgenomen. Is niet voldaan aan de vereisten zoals deze aan het indienen van een aanvraag of aan een organisator zijn gesteld, dan móet de vergunning geweigerd worden. Het bevoegd bestuursorgaan heeft hierin geen beleidsvrijheid.

##### **Tweede lid**

In het tweede lid is bepaald dat de vergunning geweigerd kan worden indien de in dit lid genoemde belangen, met inbegrip van de in artikel 1:8 genoemde belangen, in het geding zijn. Gebruik van het werkwoord "kunnen" geeft aan dat de burgemeester een beoordelingsmarge heeft. Deze kan namelijk weigeren, maar hoeft dit niet. Is voldaan aan één of meer criteria op grond waarvan de vergunning geweigerd kan worden, dan dient een goede belangenafweging plaats te vinden. Het besluit zal dan ook goed gemotiveerd moeten worden. De criteria op grond waarvan geweigerd kan worden spreken voor zich. Zo is het onder b genoemde belang in ieder geval in het geding indien gevaar bestaat voor een onaanvaardbare belasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van het evenement en is de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen en goederen al gauw in het geding als gevaar bestaat voor ernstige verkeersbelemmeringen. Zo wordt het mogelijk om een op zichzelf aantrekkelijk evenement op een bepaalde plaats niet toe staan, als op die plaats gedurende het jaar al een groot aantal evenementen plaatsvindt (het toestaan van nog een evenement zou dan kunnen leiden tot een onaanvaardbare belasting voor de omgeving of omwonenden). Ongewenste cumulatie van evenementen op één plaats kan hiermee voorkomen worden.

Uiteraard dient hierbij al rekening te worden gehouden bij het plaatsen op en het vaststellen van de Evenementenkalender. Bij het in artikel 1:8 onder f genoemde belang moet gedacht worden aan bijvoorbeeld verontreiniging van bodem of omgeving, (de vrees voor) het niet voldoen door de organisator aan eisen die de milieuwetgeving aan het betreffende evenement stelt, indien van toepassing.

Voor buitenevenementen kan het beslag dat wordt gedaan op de ruimte ook een reden zijn om de vergunning te weigeren (onderdeel a). Hieraan kan bijvoorbeeld gedacht worden als een evenement zoveel



Gemeente Utrecht

ruimte in zou nemen dat normaal gebruik via of in de resterende (omliggende) ruimte ernstig bemoeilijkt wordt. Daarnaast kan het zo zijn dat het karakter van een locatie zich niet verdraagt met de aard van het evenement (zo kan een plein in een stil hofje zich wellicht lenen voor een ingetogen akoestisch miniconcert, maar niet voor een kermis of iets dergelijks).

#### **Artikel 5:38 Schorsende werking andere vergunningen**

In het algemeen moeten reeds verstrekte en geldende vergunningen uit oogpunt van rechtszekerheid hun rechtsgeldigheid behouden. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij het noodzakelijk is dat gedurende een evenement tijdelijk even geen gebruik van dergelijke vergunningen gemaakt kan worden bijvoorbeeld ter bescherming van één of meer van de belangen waarvoor de vergunningplicht voor evenementen in het leven is geroepen (zie o.a. de weigeringsgronden genoemd onder artikel 5:37 of artikel 1:8). Zo kan het noodzakelijk zijn dat voor een veilig verloop van een evenement tijdelijk geen gebruik kan worden gemaakt van bijvoorbeeld een vergunning voor een standplaats of voor het opbreken van de weg. Indien dit het geval is, zal uiteraard altijd eerst gezocht moeten worden naar alternatieven zodanig dat wel gebruik van de eventueel te schorsen vergunning gemaakt kan worden. Mogelijk kan een standplaatshouder gedurende het evenement op een andere locatie staan of kan een andere route gekozen worden zodat de wegwerkzaamheden toch doorgang kunnen vinden. Als geen alternatief voorhanden is, biedt dit artikel als ultimum remedium de mogelijkheid om een geldende vergunning tijdelijk te laten wijken ten gunste van het evenement. Let wel schorsing van een geldende vergunning kan niet aan de orde zijn indien de evenementenorganisator in het kader van het door hem te organiseren evenement zelf deze activiteiten wenst uit te voeren: zo kan een vergunning voor inname van een standplaats voor bijv. een snackwagen niet worden geschorst omdat de evenementenorganisator hier zelf een snackwagen wenst te (doen) plaatsen.

#### **Artikel 5:39 Samenloop en Ordeverstoring**

Zie de toelichtingen bij de artikelen 5:28 en 5:29. In aanvulling op de toelichting bij artikel 5:28 kan nog opgemerkt worden dat het moet gaan om activiteiten die samenhangen met het evenement en ook in tijdsduur hieraan in redelijkheid gerelateerd zijn. Zo hoeft bijv. niet separaat een vergunning aangevraagd te worden voor bijvoorbeeld bewegwijzering van het naar het evenemententerrein, maar wordt dit meegenomen in de evenementenvergunning. Ook het plaatsen van bijvoorbeeld reclameborden voor het evenement kunnen in de evenementenvergunning meegenomen worden, mits het om een redelijke termijn voorafgaand aan het evenement gaat (hiermee kan dus niet geregeld worden dat maanden van tevoren "reclame" voor het evenement kan worden gemaakt).

## Afdeling 5.8 Overige bepalingen

#### **Detectorverbod** (artikel 123 oud, vervallen)

In de vorige Apv-versie was dit artikel nog opgenomen, ter voorkoming van beschadiging op terreinen waar archeologisch onderzoek wordt gedaan.

De betreffende bepaling is niet meer opgenomen in de model-Apv, aangezien nut en noodzaak in de gemeente Utrecht ontbreekt: de bepaling wordt niet toegepast.

#### **Artikel 5:40 Destructie**

De destructie van dode dieren en dierlijk afval dient de hygiëne en voorkomt zoveel mogelijk dat de gezondheid van mensen in gevaar komt. Ook de verspreiding van besmettelijke dierziekten wordt hierdoor beperkt. In de vorige verordening bestond de wettelijke grondslag voor het artikel uit de Destructiewet. Per 1 januari 2008 werd deze buiten werking gesteld. Bovengenoemde zaken werden vanaf dat moment geregeld binnen de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD). Destructie heet in deze wet "verwerking".



Gemeente Utrecht

Werd onder de Destructiewet uitsluitend gesproken over honden en katten, in de GWWD is sprake van gezelschapsdieren. Gezelschapsdieren zijn alle dieren die legaal in Nederland gehouden mogen worden. Daaronder vallen honden en katten, maar ook bepaalde hagedissen, vissen, muizen en wandelende takken. Op grond van de doelstellingen van de door de GWWD toebedeelde taken aan gemeenten, valt er geen onderscheid te maken tussen diersoorten waarvoor dit artikel al dan niet moet gelden. Het is de eigenaar of houder van een dood gezelschapsdier die het beste de afweging kan maken om het dier voor destructie aan te bieden bij de gemeente. Bij zo'n afweging spelen factoren een rol als het voorkomen van soortgelijke dieren in het wild. Een dode vogel in de tuin of een muis in de muizenval zal over het algemeen niet bij de gemeente aangeboden worden.

Soms gebruiken eigenaren alternatieve legale afvoermogelijkheden (begraven, afvoer in de huisvuilcontainer) voor sommige dieren. De particuliere dierhouder zal zijn huisdier uit emotionele overwegingen waarschijnlijk niet snel ter destructie aanbieden. In dat soort situaties kiezen eigenaren voor het begraven of cremen van het huisdier.

Voor gezelschapsdieren die de eigenaar laat inslapen door tussenkomst van een dierenarts, zorgt de dierenarts dat dit ter verwerking wordt aangeboden.

In geval er sprake is van een besmettelijke dierziekte waarvoor maatregelen getroffen moeten worden, dan voorziet het vierde lid van dit artikel. Daarin wordt artikel 81h, vijfde lid van de GWWD aangehaald op grond waarvan de minister aanwijzingen kan geven.

## Hoofdstuk 6 Straf-, overgangs- en slotbepalingen

### Algemene toelichting hoofdstuk 6 Straf-, overgangs- en slotbepalingen

Gelet op het belang van effectieve handhaving van de APV-voorschriften 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:

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.

#### Toezicht

In veel wetten worden, ter handhaving van de regelgeving, aan bepaalde ambtenaren toezichtbevoegdheden toegekend. Zij mogen plaatsen betreden, inlichtingen en inzage van stukken vorderen, monsters nemen en vervoermiddelen zoeken. Dit handhavingstoezicht, ook wel controle genoemd, wordt beheerst door het



Gemeente Utrecht

bestuursrecht. De algemene regels zijn opgenomen in titel 5.2 van de Awb. In bijzondere wetten kunnen bevoegdheden anders zijn.

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

Toezichthouders worden meestal belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften die zijn gegeven bij of krachtens de wet of verordening op grond waarvan zij als toezichthouder zijn aangewezen. Zo worden in artikel 100 Woningwet de ambtenaren Bouw- en woningtoezicht aangewezen als toezichthouders op het gebied van de Woningwet. Met deze aanwijzing moeten zij niet alleen toezicht houden op de naleving van de bepalingen in de Woningwet zelf, maar ook op de naleving van hetgeen krachtens wettelijk voorschrift anderszins is bepaald. Te denken valt hierbij aan de voorschriften bij een bouwvergunning.

#### **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 strafprocesuele 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.

#### **Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en gedogen**

De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot oplegging van een last onder bestuursdwang.





Gemeente Utrecht

In artikel 5:21 van de Awb is de last onder bestuursdwang als volgt gedefinieerd: Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: 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 uitvoeren 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 "herstelsanctie".

Onder overtreding van een voorschrift wordt ook verstaan 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 last onder bestuursdwang toe te passen, ook bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen. Het opleggen van een last onder 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.

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. Bij de voorbereiding van een besluit moet immers worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Er is een beginselplicht tot handhaven en het kan een keuze zijn van het bestuursorgaan om niet over te gaan tot handhaven. De met de wet strijdige situatie wordt dan gedoogd. Is een bestuursorgaan op de hoogte van de overtreding, maar wordt er geen actie genomen, dan is er sprake van passief gedogen. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid, geen absolute verplichting. Een gemeente heeft dus de mogelijkheid om het belang van de handhaving door middel van bestuursdwang af te wegen tegen andere belangen, zoals de mogelijkheid om een andere bestuursrechtelijke sanctie in te zetten of over te gaan tot het gedogen. Deze vrijheid is echter betrekkelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat. Bijvoorbeeld: 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.

### **Artikel 6.1 Strafbepaling**

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Deze straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt EUR 225,00 en van de tweede categorie EUR 2.250,00. 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



Gemeente Utrecht

24 WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het algemeen geldende minimum van de geldboete bedraagt EUR 2,00 (artikel 23, tweede lid, WvSr).

### **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 (EUR 4.500,00).

### **Medebewindsvoorschriften**

In bijzondere wetten wordt aan gemeenten vaak de bevoegdheid gegeven of de verplichting opgelegd om nadere voorschriften vast te stellen. Ook de strafbaarstelling van de overtreding van deze gemeentelijke voorschriften is veelal in deze wetten opgenomen. De opsomming in het eerste en tweede lid van dit artikel bevatten dan ook geen in deze verordening opgenomen voorschriften, op overtreding waarvan straf is bedreigd in de bijzondere wet.

### **Hechtenis?**

In het eerste lid van dit artikel is de mogelijkheid van hechtenis opgenomen omdat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat in bepaalde gevallen 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.

### **Omgevingsvergunning**

Overtredingen van omgevingsvergunningen en de voorschriften van de omgevingsvergunningen zijn op grond van de Wet economische delicten strafbaar. Hierdoor is het niet meer mogelijk om deze overtredingen nogmaals strafbaar te stellen in deze verordening. Om deze redenen zijn een aantal artikelen van de strafbepaling uitgezonderd.

### **Artikel 6.2 Opsporingsambtenaren en toezichthouders**

Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Wetboek van Strafvordering ontleen is een nadere regeling in de Apv niet 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). Op

grond van artikel 6:2 Apv kunnen toezichthouders worden aangewezen. Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen.

Een toezichthouder moet zich kunnen legitimeren (artikel 5:12 Awb). Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.

### **Het evenredigheidsbeginsel**

In artikel 5:13 Awb is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheid slechts uitoefenen voor dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Een toezichthouder kan derhalve niet te allen tijde gebruik maken van alle bevoegdheden die in de Awb standaard aan toezichthouders worden toegekend. Steeds zal de afweging gemaakt moeten worden of het voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is de aard van het voorschrift op de naleving waarvan een toezichthouder moet toezien.

### **Bevoegdheden toezichthouder**

In de artikelen 5:15 tot en met 5:19 Awb worden bevoegdheden aan toezichthouders toegekend.

### **Toezicht en opsporing**

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

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

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

De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.

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



Gemeente Utrecht

- Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt derhalve genormeerd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De opsporing wordt geregeld in het WvSv.

### **Opsporingsambtenaren**

In de artikelen 141 en 142 WvSv worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). Dit geldt onder andere voor de ambtenaren van de regiopolitie. Artikel 142 betreft de buitengewone opsporingsambtenaren die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid).

### **Gemeentelijke verordeningen en opsporing**

Aan opsporingsambtenaren kan op grond van artikel 149a van de Gemeentewet, met inachtneming van de Awb, de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen worden verleend (zie verder de toelichting bij artikel 6.3). Hun overige opsporingsbevoegdheden ontleenen zij aan het WvSv. De gemeenteraad heeft hiernaast niet de bevoegdheid om andere opsporingsbevoegdheden te creëren. Ingevolge artikel 1 WvSv mag bij gemeentelijke verordening geen regeling worden gegeven omtrent de opsporing of het bewijs van de in die verordening strafbaar gestelde feiten.

Ook in een aantal bijzondere wetten worden opsporingsambtenaren aangewezen. Dit is met name van belang voor de, in deze verordening opgenomen, medebewindsvoorschriften. Een speciale regeling geldt voor de op de artikelen 437 en 437ter van het WvSr gebaseerde en in afdeling 2.10 bepalingen ter bestrijding van heling van goederen opgenomen bepalingen. De in de artikelen 551 en 552 van het WvSv geregelde opsporings- en toezichtbevoegdheden komen reeds toe aan de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 WvSv.

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

Gezien het voorgaande zijn toezichthoudende ambtenaren vanuit hun aanstelling in hun functie niet automatisch belast met opsporing. Dit zal in veel gevallen ook niet nodig zijn. Veelal kan volstaan worden met toezichthoudende bevoegdheden. De aanwijzing hoeft dan niet direct in de verordening te geschieden (artikel 6.2, eerste lid), maar kan aan het college worden gedelegeerd (tweede lid). Indien namelijk de handhaving van bepaalde wettelijke voorschriften voornamelijk bestuursrechtelijk geschiedt (bestuursdwang, dwangsom), is het niet nodig om te beschikken over opsporingsbevoegdheden. Dit is pas vereist indien men strafrechtelijk wil gaan handhaven. In die situatie is het vaak ook niet noodzakelijk om alle toezichthouders opsporingsbevoegdheden te geven. Veelal kan worden volstaan met één of enkele opsporingsambtenaren. Ook kan soms de hulp ingeroepen worden van een algemeen opsporingsambtenaar (ambtenaar van politie).

### **Artikel 6.3 Binnentreden woningen**

#### **Algemeen**

Het is soms noodzakelijk dat personen die belast zijn met het toezicht op de naleving dan wel de opsporing van overtredingen van de APV bepaalde plaatsen kunnen betreden. In artikel 5:15 van de Awb is deze bevoegdheid aan toezichthouders reeds toegekend voor alle plaatsen met uitzondering 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, zij het wat beperktere, vormvoorschriften van de Awbi (zie de toelichting, Algemene wet op het binnentreden (Awbi), a. vormvoorschriften). In de toelichting bij artikel 6.3 is reeds ingegaan op de bevoegdheid om alle plaatsen te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoners.



Gemeente Utrecht

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 artikel 6.3 is gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.

#### **Jurisprudentie**

De tijdelijke afwezigheid van de bewoner, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest (HR 4 januari 1972, NJ 1972, 121).

Met een woning verbonden ruimten die in het geheel niet voor bewoning zijn bestemd en die van buitenaf via een eigen ingang kunnen worden betreden –bijvoorbeeld een praktijkruimte of een winkel– vallen niet de bescherming van het huisrecht. de bescherming van de woning vallen voorts niet de trappen en portalen die tot een woning en andere lokaliteiten toegang geven (HR 16 december 1907, W 8633), dus ook –zo mag worden aangenomen– niet de gemeenschappelijke trappen en portalen in een flatgebouw.

#### **Artikel 6.4 Inwerkingtreding**

##### **Eerste lid**

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.

##### **Tweede lid**

In het tweede lid van artikel 6.4 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de 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.

De overgangsbepaling zoals deze nu (à la model Apv) luidt, is een verregaande vereenvoudiging van de oude regeling. Het betreft in dit artikel besluiten, genomen krachtens de verordening bedoeld in artikel 6:4, tweede lid, dus de oude verordening. De besluiten waar het om gaat zijn vergunningen, ontheffingen (het oude eerste lid), voorschriften en beperkingen (het oude tweede lid) als bedoeld in artikel 1:4 (het oude tweede lid), nadere regels, beleidsregels en aanwijzingbesluiten (het oude zevende lid).

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 Citeertitel**

Deze bepaling spreekt voor zich.



Gemeente Utrecht

## BIJLAGE B BEHOREND BIJ GEMEENTEBLAD VAN UTRECHT 2013, NR. 69

### Algemene plaatselijke verordening: Transponeringstabellen

De nummering van dit model wijkt op enkele plaatsen sterk af van de nummering van de vorige versie. Om de aansluiting tussen de versies gemakkelijker te maken, zijn hieronder transponeringstabellen opgenomen.

artikel nieuwe versie	vorige versie
Artikel 1:1 Begripsbepalingen	1
Artikel 1:2 Beslistermijn	2
Artikel 1:3 Indiening aanvraag	3
Artikel 1:4 Voorschriften en beperkingen	4
Artikel 1:5 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing	5
Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing	6
Artikel 1:7 Termijnen	4, 3 <sup>e</sup> lid + 8
Artikel 1:8 Weigeringsgronden	15, 2 <sup>e</sup> lid;65, 2 <sup>e</sup> lid;121h, 2 <sup>e</sup> lid; 121s, 2 <sup>e</sup> lid
Artikel 2:1 Bevel politie weg te vervolgen of zich te verwijderen	9
Artikel 2:2 Verstoring van de openbare orde e.d.	10
Artikel 2:3 Verblijfsontzegging	10a
Artikel 2:4 Veiligheidsrisicogebieden	10b
Artikel 2:5 Cameratoezicht op openbare plaatsen	68b
Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen	11
Afwijking termijn (vervallen, opgenomen in art.2:6)	12
Te verstrekken gegevens (vervallen, opgenomen in art.2:6)	13
Artikel 2:7 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen (vervallen)	14
Dienstverlening (vervallen)	15
Artikel 2:8 Straatartiest	16
Artikel 2:9 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg	17
Artikel 2:9a Uitstallingen	17
Artikel 2:10 Deponeren van goederen op de weg	18
Artikel 2:11 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	19
Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg	20
Uitzichtbelemmerende beplanting of gevaarlijk voorwerp (vervallen)	21
Artikel 2:13 Openen straatkolken e.d.	22
Kelderingen e.d. (vervallen)	23
Artikel 2:14 Rookverbod in bossen en natuurterreinen	24
Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp (vervallen)	25
Vallende voorwerpen (vervallen)	26
Artikel 2:15 Voorzieningen voor verkeer en verlichting	27
Artikel 2:15a Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting	28
Objecten onder hoogspanningslijn (vervallen)	29
Veiligheid op het ijs (vervallen)	30
Benzinepompen op of nabij de weg (vervallen)	31
Artikel 2:16 Begripsbepalingen	32



Gemeente Utrecht

artikel nieuwe versie	vorige versie
Artikel 2:17 Vergunningplicht	33
Artikel 2:18 Indienen aanvraag	33a
Artikel 2:19 Weigeringsgronden	33b
Artikel 2:20 Bevel politie	33c (34 ontbr.)
Artikel 2:21 Speelgelegenheden	35
Artikel 2:22 Speelautomaten	35a
Artikel 2:22a Spelen om geld	36
Artikel 2:23 Betreden gesloten woning of lokaal	37
Artikel 2:24 Vervoer inbrekerswerktuigen	37a
Artikel 2:25 Bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal	37c
Artikel 2:26 Betreden van plantsoenen e.d.	38
Artikel 2:27 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen	39
Artikel 2:28 Hinderlijk drankgebruik	40
Artikel 2:29 Verboden gedrag bij of in gebouwen	41
Artikel 2:30 Hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten	42
Artikel 2:31 Liggen of slapen op of aan een openbare plaats	43
Artikel 2:32 Neerzetten van fietsen e.d.	44+45a
Artikel 2:33 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.	45
Artikel 2:34 Bespieden van personen	46
<i>Sleuteladres (vervallen)</i>	49
<i>Alarminstallaties (vervallen)</i>	50
Artikel 2:35 Loslopende honden	51
Artikel 2:36 Verontreiniging door honden	52
Artikel 2:37 Gevaarlijke honden	53
<i>Gevaarlijk ras of type hond (vervallen)</i>	54
Artikel 2:38 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren	41a+55
<i>Verbod voeren van dieren (vervallen)</i>	55a
<i>Bedelarij (niet opgenomen)</i>	--
<i>Wilde dieren (vervallen)</i>	56
<i>Loslopend vee (vervallen)</i>	57
<i>Bijen (vervallen)</i>	58
Artikel 2:39 Begripsbepaling	59
<i>Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister (vervallen)</i>	60
Artikel 2:40 Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht	61+62
<i>Vervreemding van door opkoop verkregen goederen (vervallen+ opgenomen in artikel 2:40 onder d)</i>	62
Artikel 2:41 Verkoop van fietsen e.d. op een openbare plaats	63
Artikel 2:42 Begripsbepaling consumentenvuurwerk	64
Artikel 2:43 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen	65
Artikel 2:44 Bezigen van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling	66
Artikel 2:45 Handel in verdovende middelen	68
<i>Bestuurlijke ophouding (vervallen)</i>	68a
Artikel 3:1 Begripsbepalingen	69



Gemeente Utrecht

artikel nieuwe versie	vorige versie
Artikel 3:2 Seksinrichtingen	70
<i>Overgangsbepaling (vervallen)</i>	71
<i>Sekswinkels (vervallen)</i>	72
Artikel 3:3 Straatprostitutie	73
Artikel 4:1 Overige geluidhinder	74
<i>Straatvegen (vervallen)</i>	80
Artikel 4:2 Natuurlijke behoefte doen	81
Artikel 4:3 Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen	83
Artikel 4:4 Plakken en kladden	122 (excl.klad.)
Artikel 4:5 Vervoer plakgereedschap e.d.	37b
Artikel 4:5a Winkelwagentjes	75
Artikel 4:6 Begripsbepalingen	84
Artikel 4:7 Velvergunning	85
Artikel 4:8 Aanvraag vergunning	86
Artikel 4:9 Vervallen vergunning	87
Artikel 4:10 Vergunningvoorschriften en weigeringsgronden	88
Artikel 4:11 Bijzondere vergunningvoorschriften	89
Artikel 4:12 Afstand van de grenslijn	90
Artikel 4:13 Herplant- /instandhoudingsplicht	91
<i>Schadevergoeding (vervallen)</i>	92
Artikel 4:14 Bestrijding van boomziekten	93
<i>Bescherming groenvoorzieningen (vervallen)</i>	94
<i>Beschermde planten (vervallen)</i>	95
<i>Verlichting in bomen (vervallen)</i>	95a
<i>Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz. (vervallen)</i>	96
<i>Stankoverlast door gebruik van meststoffen (vervallen)</i>	97
Artikel 5:1 Begripsbepalingen	100
Artikel 5:2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.	101
Artikel 5:3 Te koop aanbieden van voertuigen	102
Artikel 5:4 Defecte voertuigen	103
Artikel 5:5 Voertuigwrakken	104
Artikel 5:6 Kampeermiddelen en dergelijke	105
Artikel 5:7 Parkeren van grote voertuigen	107
Artikel 5:8 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen	108
Artikel 5:9 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen	109
Artikel 5:10 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen	110
Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen	111
Artikel 5:12 Begripsbepalingen	112 (geen begripsbepalingen)
Artikel 5:13 Straathandel: mobiele verkooppunten	112
Artikel 5:14 Standplaats voor een ander doel dan straathandel	113
<i>Verkoopbijeenvakomen (vervallen)</i>	114
<i>Verbod tot handel in vee of paarden buiten het marktterrein (vervallen)</i>	115
Artikel 5:15 Crossterreinen	116





Gemeente Utrecht

artikel nieuwe versie	vorige versie
Artikel 5:16 Beperking verkeer in natuurgebieden	117
Artikel 5:17 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken	118
Artikel 5:18 Gedoogplicht aanduidingen	119
Artikel 5:19 Verwijdering e.d. aanduidingen	120
Artikel 5:20 Begripsbepaling binnenevenement	121a
Artikel 5:21 Verbodsbepaling	121b
Artikel 5:22 Nadere regels	121c
Artikel 5:23 Indienen aanvraag	121d
Artikel 5:24 Vereisten organisator	121e
Artikel 5:25 Maximum aantal personen	121f
Artikel 5:26 Evenementenkalender	121g
Artikel 5:27 Weigeringsgronden	121h
Artikel 5:28 Samenloop	121i
Artikel 5:29 Ordeverstoring	121j
Artikel 5:30 Begripsbepaling buitenevenement	121k
Artikel 5:31 Verbodsbepaling	121l
Artikel 5:32 Kennisgeving straat- en buurtfeesten	--
Artikel 5:33 Nadere regels	121o
Artikel 5:34 Indienen aanvraag	121p
Artikel 5:35 Vereisten organisator	121q
Artikel 5:36 Evenementenkalender	121r
Artikel 5:37 Weigeringsgronden	121s
Artikel 5:38 Schorsende werking andere vergunningen	121t
Artikel 5:39 Samenloop en Ordeverstoring	121u
<i>Detectorverbod (vervallen)</i>	<i>123</i>
Artikel 5:40 Destructie	124
Artikel 6:1 Strafbepaling	125
Artikel 6:2 Toezichthouders	126a
Artikel 6:3 Binnentreden woningen	127
Artikel 6:4 Inwerkingtreding nieuwe en intrekking oude verordening	128
Artikel 6:5 Overgangsbepaling	129
Artikel 6:6 Citeertitel	130