

Toelichting

Algemeen

We leven met vele mensen in Zwolle. Om deze stad leefbaar te houden, heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om in een verordening bepalingen op te nemen, die ertoe bijdragen Zwolle netjes en leefbaar te houden. De Algemene Plaatselijke Verordening is bij uitstek de verordening waarin dat soort bepalingen is opgenomen. Het geeft regels die grenzen aangeven van wat geaccepteerd wordt en niet of wat geaccepteerd wordt als het beoordeeld is en voldoet aan bepaalde eisen (vergunningen en ontheffingen).

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Begripsbepalingen

In dit artikel wordt een definitie gegeven van enkele begrippen die op meerdere plaatsen in de verordening worden gebruikt. Van een aantal specifieke begrippen, dat wil zeggen begrippen die alleen op een bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende afdeling definities opgenomen.

Over de definities kan het volgende worden opgemerkt.

Bevoegd gezag

Met het begrip “bevoegd gezag” wordt aangehaakt bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo is van toepassing op de vergunning voor het maken of veranderen van een uitweg (artikel 2:12) en op de vergunning voor het maken of voeren van handelsreclame op of aan een onroerende zaak met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats (artikel 4:15). Artikel 2.2 van de Wabo bepaalt dat genoemde bepalingen in de APV gelden als een verbod om het project uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag is dus het bestuursorgaan dat bevoegd is omtrent de omgevingsvergunning te beslissen.

De omgevingsvergunning wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van

burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingsverlening niet bij het college van burgemeester en wethouders, maar bij het college van gedeputeerde staten en in enkele gevallen bij een minister. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

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

Bouwwerk:

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1.1 van de Bouwverordening: “elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Gebouw:

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

Handelsreclame:

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

Aan een vergunningsstelsel voor handelsreclame staat het grondwetsartikel niet in de weg. Onder het begrip “reclame” dient te worden verstaan: iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten. Door dit te beperken tot “handelsreclame” heeft de in het vierde lid geformuleerde uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin des woords en omvat zij elk aanbod van

goederen en diensten, maar is zij niet van toepassing op reclame voor ideële doeleinden. Dit betekent niet dat handelsreclame helemaal niet beschermd wordt. Voorschriften voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 19 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningsstelsel.

Openbaar water:

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

Openbare plaats:

Hiervoor is aangehaakt bij de Wet openbare manifestaties (Wom): "plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek".

Deze definitie kent dus twee criteria:

Ten eerste moet de plaats openstaan voor het publiek. Dat wil volgens de memorie van toelichting zeggen "dat in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn (...). Dat de plaats "openstaat" 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 openstaan 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 blijktens een besluit of blijktens 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).

Rechthebbende:

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

Weg:

Uit de begripsomschrijving van “openbare plaats” blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt. Dat betekent dat alle artikelen die iets regelen met betrekking tot een openbare plaats ook gelden voor de weg. Daarnaast zijn in deze verordening bepalingen opgenomen die alleen iets regelen met betrekking tot de weg. Voor de definitie van het begrip “weg” is aangehaakt bij artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994: “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.

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

Ook treinstations vallen in beginsel buiten het bereik van de APV. Artikel 27 van de Spoorwegwet en het daarop gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer regelen het

bevoegd gezag inzake veiligheid, orde en rust op en om stations. Tegenwoordig hebben veel stations echter ook een doorloopfunctie, en zijn er bijvoorbeeld winkels in aanwezig. Dan zijn deze doorgangen in stations weliswaar geen weg, maar wel openbare plaats.

Artikel 1:2 Beslistermijn

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. In deze APV is ervoor gekozen de beslistermijn op acht weken te zetten. Het merendeel van de aanvragen zal binnen deze termijn kunnen worden afgehandeld.

Meer ingewikkelde aanvragen, zeker die waarvoor meerdere adviezen moeten worden ingewonnen, vergen soms meer tijd. De verdaging van de beslistermijn biedt dan uitkomst. Er is voor gekozen de verdagingstermijn op ten hoogste acht weken te zetten. Uitgangspunt blijft dat de termijn redelijk moet zijn. Artikel 4:14, eerste lid, van de Awb verplicht het bestuursorgaan de aanvrager van de verdaging op de hoogte te stellen. De verdaging is geen verlenging van de wettelijke termijn. De aanvrager kan bij overschrijding van de wettelijke termijn uit het eerste lid beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit onder de voorwaarden genoemd in artikel 6:12 van de Awb.

Lid 3 is toegevoegd omdat artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de beslistermijn niet met acht, maar slechts met zes weken kan worden verlengd. De vergunningen genoemd in het derde lid betreffen omgevingsvergunningen (zie artikel 2.2 van de Wabo en de toelichting bij artikel 1:1 met betrekking tot de term "bevoegd gezag"). Voor deze vergunningen geldt derhalve dat de beslistermijn slechts met zes weken kan worden verlengd.

Artikel 1:3 Te late indiening aanvraag

In de praktijk gebeurt het nog wel eens dat burgers met de aanvraag om een vergunning of ontheffing tot het laatste moment wachten. Daarom wordt in dit artikel bepaald dat als een aanvraag minder dan vier weken voordat de vergunning of ontheffing nodig is wordt ingediend, de aanvraag buiten behandeling kan worden

gesteld. De bewoordingen van het onderhavige artikel ("kan") laten uitkomen dat niet elke te laat ingediende aanvraag buiten behandeling hoeft te worden gesteld.

Voor vergunningen of ontheffingen die niet binnen vier weken kunnen worden behandeld, is in het tweede lid de mogelijkheid geschapen om de termijn van vier weken te verlengen tot maximaal twaalf weken.

Artikel 1:4 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing

Een vergunning of ontheffing wordt persoonlijk genoemd, als die alleen of vooral is verleend vanwege de persoon van de aanvrager (diens persoonlijke kwaliteiten, zoals het bezit van een diploma of een bewijs van onbesproken levensgedrag). De persoonlijke vergunning of ontheffing is in beginsel niet overdraagbaar, tenzij de regeling dat uitdrukkelijk bepaalt. 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 ander terwijl een groot aantal aanvragers op de wachtlijst staat.

Artikel 1:5 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 is er vanuit een oogpunt van duidelijkheid voor gekozen deze bevoegdheid uitdrukkelijk vast te leggen. Daarbij is ook ten overvloede aangegeven dat die voorschriften uitsluitend mogen strekken ter bescherming van de belangen in verband waarmee het vereiste van vergunning of ontheffing is gesteld.

Niet-nakoming van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning of ontheffing dan wel voor toepassing van andere administratieve sancties. In artikel 1:6 is de intrekkingbevoegdheid vastgelegd. De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het

algemeen bevestigend beantwoord. Doordat in het tweede lid van artikel 1:5 naleving van deze voorschriften wordt omschreven als verplichting, wordt hierover alle onzekerheid weggenomen.

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

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).

Artikel 1:7 Termijnen

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

- a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
- 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.

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.

Artikel 1:8 Weigeringsgronden

In dit artikel worden de algemene weigeringsgronden genoemd die van toepassing zijn op alle vergunningen uit deze APV. Als er voor een specifieke vergunning andere

weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd.

Ten aanzien van de weigeringsgrond “de bescherming van het milieu” wordt opgemerkt dat het milieubegrip mede alle soorten van overlast omvat 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 de volksgezondheid.

Artikel 1:9 Experimenteerartikel

Het experimenteerartikel 1:9 biedt het college of de burgemeester de mogelijkheid om proefondervindelijk bij wijze van experiment vast te stellen of verruiming van bepaalde regels uit de APV in algemene zin wenselijk of mogelijk is. Met het oog daarop kan bij wijze van experiment tijdelijk in afwijking van een of meer bepalingen in de APV meer ruimte worden geboden aan burgers en ondernemers.

Uit juridisch wetenschappelijk onderzoek blijkt dat geëxperimenteerd kan worden, indien het experiment met waarborgen omkleed is, tijdelijk en beperkt qua gebied. Hierbij is relevant dat de rechten van burgers niet beperkter mogen zijn dan de huidige bepalingen aangeven en dus slechts in positieve zin van de bepalingen uit de verordening mag worden afgeweken. Met andere woorden de burger mag bij wijze van een experiment op grond van dit artikel tijdelijk iets wel of hoeft tijdelijk iets niet.

De systematiek van artikel 1:9 voorziet erin dat het college of de burgemeester de bevoegdheid heeft om bij wijze van experiment tijdelijk (maximaal 1 jaar) en naar plaats beperkt van een aantal bepalingen in de APV af te wijken. De raad wordt uiterlijk vier weken voorafgaand aan het starten van het experiment geïnformeerd. Deze figuur is ontleend aan de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer.

Een experiment heeft ten doel om in de praktijk te testen of een wijziging van de regels in structurele zin wenselijk is en zal om die reden altijd gemonitord en geëvalueerd worden. Van te voren zal worden vastgesteld welke aspecten bij de monitoring en evaluatie meegenomen worden. Bij de voorbereiding en uitvoering van een experiment zullen de relevante partijen betrokken worden. Het besluit tot het houden van een experiment vermeldt doel, tijdsduur, van welke regels wordt afgeweken en voor welk gebied het experiment geldt. In het besluit tot het houden van een experiment wordt

voorts beschreven onder welke voorwaarden het college of de burgemeester ruimte bieden aan het experiment. Een voorbeeld kan dit verhelderen. Waar een experiment betrekking heeft op een aanvraag van een vergunning voor het uitoefenen van een activiteit, kan deze vergunningplicht bij wijze van experiment vervangen worden door een algemene regel. Ook is het mogelijk dat er nog steeds een vergunning noodzakelijk is, maar dat de daaraan verbonden voorschriften minder belastend zijn dan de reguliere voorschriften. Voorts kan het zo zijn dat een bepaalde verplichting niet geldt, indien de burger of de ondernemer zich aan bepaalde nader te formuleren voorwaarden houden. Op naleving van de voorwaarden van het experiment wordt uiteraard toegezien. Er zijn immers nog steeds verplichtingen waaraan moet worden voldaan.

Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van deze verordening, kan besloten worden het experiment in afwachting van wijziging van de APV te verlengen met maximaal een jaar. Dit voorkomt dat deelnemers aan een experiment tijdelijk terugvallen op het strengere, te wijzigen regime.

In lijn met het coalitieakkoord is dit artikel vooral bedoeld om experimenten te faciliteren die naar verwachting een positieve uitwerking hebben op het vestigingsklimaat en de levendigheid en aantrekkelijkheid van de stad.

Gezien de onderwerpen die de APV reguleert, biedt juist de APV perspectieven in dit opzicht. Voorbeelden van mogelijke experimenten zouden kunnen zijn: meer ruimte voor venters en standplaatshouders (o.a. foodtrucks), minder strenge reclameregels, pop-up locaties beter faciliteren of meer ruimte voor burgers om kleine 0-evenementen te organiseren. Overigens kan niet van alle bepalingen uit de APV worden afgeweken. Experimenten die zich richten op demonstraties,

seksinrichtingen, cameratoezicht, kap van bomen, vuurwerk, drugsoverlast zijn absoluut niet aan de orde. Strafbepalingen, definitiebepalingen en overgangsbepalingen zijn eveneens van de experimenteermogelijkheid uitgezonderd. Kortom, daar waar openbare orde, veiligheid en bescherming van het woon- of leefklimaat in het geding zijn, kan niet worden geëxperimenteerd.

Hoofdstuk 2 Openbare Orde

Afdeling 1 Bestrijding van ongeregeldheden

Artikel 2:1 Samenschooling en ongeregeldheden

Eerste lid

Het begrip “samenschooling” is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht (Sr): “Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijderd na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samenschooling, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.” Van een volksoploop ex artikel 186 Sr is sprake als een menigte zich verzamelt. De openbare orde hoeft niet te worden verstoord. HR 26-02-1991, NJ 1991, 512 en HR 14-01-1992, NJ 1992, 380 en ECLI: NL: HR:2008: BF 0748.

Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenschooling het karakter heeft van bijvoorbeeld een betoging. Gelet op de Wet openbare manifestaties moeten dit soort samenschoolingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. In het vijfde lid is dit dan ook gebeurd.

Tweede lid

In het tweede lid wordt aan de burger de verplichting opgelegd om zich in de daar genoemde gevallen op bevel van een politieambtenaar te verwijderen van een openbare plaats.

De bevoegdheid van de politie om bevelen te geven volgt uit artikel 3 van de Politiewet. Artikel 2:1, tweede lid, van de APV bevat het geven van een bevel in een concreet geval. Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via artikel 6:1 van de APV.

Ook in het proces-verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1 jo. artikel 6:1 van de APV. Vergelijk HR 17 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3639.

Naast de politiebevelen ex artikel 2:1 APV blijven uiteraard ook de bevelen van de burgemeester in het kader van diens openbare-ordebevoegdheden mogelijk. Bevelen van de burgemeester, bijvoorbeeld op grond van de Gemeentewet, of aanwijzingen in het kader van de Wet Openbare Manifestaties die de politie in mandaat uitvoert en die

niet worden opgevolgd, kunnen nog steeds strafbaar worden gesteld op grond van artikel 184, eerste lid Wetboek van Strafrecht. Vergelijk

HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1742.

Afdeling 2 Betoging

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen en samenkomsten op openbare plaatsen

Dit artikel is gebaseerd op enkele artikelen uit de Wet openbare manifestaties (Wom).

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

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 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.

Afdeling 5 Veiligheid, bruikbaarheid en aanzien van de weg

Artikel 2:10 Het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden of containers.

In het kader van de deregulering en de vermindering van administratieve lasten is bekeken of de vergunningplicht kon komen te vervallen. De gemeente Zwolle kiest ervoor om breed gestelde algemene regels (zie lid 1) op te nemen in plaats van het voorheen bestaande vergunningsstelsel. De vergunningplicht is vervangen door een meldingsplicht. De gemeenteraad maakt hiermee een nadrukkelijke keuze voor het bieden van meer ruimte aan burger en bedrijfsleven.

In het nieuwe tweede lid krijgt het college de bevoegdheid nadere regels te stellen ten aanzien van uitstallingen en reclameborden. Deze bevoegdheid is opgenomen omdat ten aanzien van deze specifieke categorieën voorwerpen behoefte bestaat om meer gedetailleerde regels te kunnen formuleren.

In het derde lid wordt een opsomming gegeven van de gevallen waarin het verbod van lid 1 (en daarmee dus ook de meldingsplicht) niet geldt.

Als uit de melding blijkt dat een voorwerp niet op of aan de weg geplaatst zou mogen worden, wordt hiervan schriftelijk melding gedaan. Deze mededeling moet worden aangemerkt als een verbod waartegen bezwaar/beroep mogelijk is.

Artikel 2:12 Maken en veranderen van een uitweg

In het kader van de 1 loket gedachte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), is besloten om na drie jaar (2010–2013) de meldingsplicht gehanteerd te hebben, het maken en veranderen van een uitweg vergunningplichtig te maken. In artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wabo is geregeld dat als er een vergunningplicht geldt voor (het maken, hebben of veranderen van) een uitweg, deze vergunning een omgevingsvergunning is op grond van de Wabo.

Door de vergunningplicht te herintroduceren voor een uitweg hoeft een aanvrager bij meerdere activiteiten, (bijvoorbeeld het maken van een uitweg, het kappen van een boom en het bouwen van een garage of carport) slechts één vergunning aan te vragen: de omgevingsvergunning. De ongewenste situatie dat er wel een vergunning wordt verleend voor het bouwen en kappen, maar de melding voor de uitweg niet wordt geaccepteerd (of andersom, geen vergunning, maar wel acceptatie van de melding) wordt daarmee voorkomen.

Omdat sprake is van een omgevingsvergunning gelden de termijnen genoemd in artikel 3.9 van de Wabo. De beslistermijn is 8 weken, de verdagingstermijn zes weken. Let wel: indien er meerdere activiteiten worden aangevraagd en er één onder artikel 3.10 van de Wabo valt, dan is de uitgebreide procedure van toepassing (beslistermijn van 6 maanden met een mogelijkheid tot verdagen van zes weken).

In artikel 2.18 van de Wabo is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in het derde lid van artikel 2:12 van de APV en zijn aanvullend aan de algemene weigeringsgronden uit artikel 1:8.

Dit betekent dat de vergunning op grond van 2.12 kan worden geweigerd indien het maken of veranderen van een uitweg:

- a. in strijd is met het bestemmingsplan;
- b. het veilig en doelmatig gebruik van de weg aantast; deze grond kan bijvoorbeeld worden gebruikt als een uitweg wordt aangelegd of veranderd binnen korte afstand van een kruispunt of een splitsing o.i.d. of als er sprake is van een doorgaande weg waar gevaar kan ontstaan voor het verkeer op de weg als er gebruik wordt gemaakt van een uitweg;
- c. ten koste gaat van een parkeerplaats; of
- d. het openbaar groen aantast; deze grond kan bijvoorbeeld gebruikt worden als er voor de aanleg of verandering van de uitweg een (gedeelte van een) gemeentelijk plantsoen moet wijken.

Uit de jurisprudentie omtrent artikel 14 Wegenwet is duidelijk geworden dat de eigenaar van een weg het uitwegen daarop in principe moet toestaan. 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.

Artikel 2:12 beoogt te voorkomen dat iedereen op willekeurige plaatsen uitwegen creëert. Dat zou de bruikbaarheid van de weg (bijvoorbeeld parkeerruimte aan de kant van de weg) te veel belemmeren. Het maken of veranderen van uitwegen wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente. De houder van een vergunning mag dus niet

zelf een uitweg aanleggen of veranderen. De kosten worden in rekening gebracht bij de vergunninghouder.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het artikel niet voorziet in het vergunningplichtig maken van het veranderen van het gebruik van een uitweg als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wabo. In de praktijk gaat het om het aanleggen of veranderen van uitwegen. Daar ziet het artikel dan ook op.

Artikel 2:14 Winkelwagentjes

Deze bepaling bestrijdt het “zwerfkarrenprobleem” door winkelbedrijven te verplichten om op de winkelwagentjes een herkenningsteken aan te brengen en om achtergelaten winkelwagentjes terstond te verwijderen. Dit legt ook een verantwoordelijkheid bij winkelbedrijven om hier op toe te zien.

Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

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

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

Afdeling 7 Evenementen

Artikel 2:24 Begripsbepalingen

Eerste lid

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

Onder a.

In de eerste plaats is dit het geval bij de voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak die gehouden wordt in de besloten ruimte van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer voor zover het evenement past binnen de normale bedrijfsvoering van de inrichting. Dit betreft in feite een codificatie van de zogenaamde “Ghosthouse-jurisprudentie” (uitspraak van de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State van 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388). Uit deze uitspraak blijkt dat een in een inrichting gehouden feest dat niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting hoort, valt aan te merken als een evenement. Hiervoor geldt derhalve een vergunningplicht. A contrario redenerend is een feest dat wél tot de normale bedrijfsvoering van een inrichting behoort, niet is aan te merken als een evenement. Hiervoor geldt derhalve geen vergunningplicht. Hoewel het strikt genomen niet nodig is om dit in de APV op te nemen, wordt dit voor de duidelijkheid toch gedaan.

De genoemde uitspraak van de Afdeling bevat aanwijzingen ten aanzien van de vraag wanneer een feest o.i.d. tot de normale bedrijfsvoering behoort. De Afdeling overweegt: “De burgemeester heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het feest vanwege de grootschaligheid, de muziekstijl, het soort publiek dat er komt, en de sluitingstijd – drie uur na de toegestane sluitingstijd – niet tot de normale bedrijfsvoering van de inrichting behoort. Daarbij is in aanmerking genomen dat het feest niet door de exploitanten van de inrichting, maar door een derde is georganiseerd en de exploitanten er geen blijk van hebben gegeven dat zij op de hoogte waren van hetgeen precies zou plaatsvinden in hun inrichting. Voorts is daarbij in aanmerking genomen dat volgens de burgemeester de ervaring heeft geleerd dat dit soort houseparty's vaak gepaard gaat met grootschalig drugsgebruik, met alle risico's van dien, en dat extra politie-inzet nodig is om de openbare orde te handhaven, terwijl dit niet het geval is bij een reguliere avond.”

Onder b.

Daarnaast gelden de bepalingen niet voor markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder h, van de Gemeentewet. Indien het college op grond van dit artikel een (waren)markt heeft ingesteld, kan de gemeenteraad hiervoor regels vaststellen in een marktverordening.

Onder c t/m e.

Deze uitzonderingen zijn opgenomen om dubbele regelgeving te voorkomen.

Tweede lid

Herdenkingsplechtigheid

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

Braderie

Omdat een braderie van korte duur is en niet met een bepaalde regelmaat terugkeert, kan deze activiteit niet als jaarmarkt of gewone markt worden aangemerkt in de zin van artikel 160 Gemeentewet. Omdat een braderie een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak is, is het een evenement:

Optochten

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

Feest, muziek

Wanneer een feest voor publiek toegankelijk is, is er sprake van een vergunningplichtige activiteit omdat het valt onder de reikwijdte van de begripsomschrijving van artikel 2:24, eerste lid. (Met uitzondering van feesten die gehouden worden in de besloten ruimte van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer voor zover het feest past binnen de normale bedrijfsvoering van de inrichting, zie artikel 2:24, eerste lid, onder a.) Het feest kan als een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak worden aangemerkt. Besloten feesten daarentegen vallen niet onder de reikwijdte van de evenementenbepaling omdat deze activiteit niet een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak is. Maar

wanneer een feest een “besloten” karakter heeft en er publiekelijk kaarten worden verkocht en/of reclame wordt gemaakt, is er sprake van een evenement.

Wanneer een feest al dan niet besloten “op of aan de weg” plaatsvindt, is dit een vergunningplichtige activiteit omdat het plaatsvindt op doorgaans voor publiek toegankelijk gebied. Het feit dat het feest besloten is, dus niet voor publiek toegankelijk, doet daar niets aan af.

Voorschriften met betrekking tot geluid in een inrichting zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. De artikelen 4:2 en 4:3 van de APV geven het college de bevoegdheid om ontheffing te verlenen voor geluidshinder in een inrichting. Voorschriften met betrekking tot geluid buiten een inrichting kunnen op grond van artikel 4:6 van de APV in de vergunning worden opgenomen.

Wedstrijd op of aan de weg

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

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

- a. voor wegen onder beheer van het Rijk, door de minister van Verkeer en Waterstaat;
- b. voor andere wegen, door gedeputeerde staten;

in afwijking hiervan wordt de ontheffing verleend door het college, indien de wegen waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, alle gelegen zijn binnen een gemeente.

Indien een wedstrijd wordt gehouden met voertuigen op wegen als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994 dan is – naast artikel 10 juncto artikel 148 Wegenverkeerswet 1994 – artikel 2:25 van toepassing. De evenementenbepaling is namelijk van een geheel andere orde dan de wedstrijd-bepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. De

burgemeester kan op grond van andere motieven weigeren medewerking te verlenen aan het evenement. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijdbepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. Vindt echter een wedstrijd met een motorvoertuig of bromfiets plaats op een terrein dat niet behoort tot een weg als hier bedoeld, dan moet daarvoor een vergunning verkregen zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25. Op grond van de artikel 2:25 geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg eveneens een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld “vossenjachten”, droppings e.d.

Klein evenement

Voor het organiseren van kleine evenementen zoals de barbecue en/of het straatfeest is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. Een klein evenement valt onder het begrip evenement, maar onder voorwaarden is er geen vergunning vereist. In het derde lid van artikel 2.25 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.

Artikel 2:25 Evenement

Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk. Controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, het milieu of een goed woon- en leefklimaat.

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

In het geval van een klein evenement wordt volstaan met een meldingsplicht. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen. De ervaring leert namelijk dat een vergunning in dergelijke gevallen vrijwel altijd wordt verleend, waarbij standaardvoorschriften aan de vergunning worden verbonden. Indien er naar aanleiding van de melding echter aanleiding is te vermoeden dat de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, het milieu of een goed woon- en leefklimaat in gevaar komt, kan de burgemeester het evenement op grond van het vierde lid binnen acht dagen na de melding alsnog verbieden.

Evenementenbeleid

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

Zesde lid: *lex silencio positivo*

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

Artikel 2:25a Betaald voetbalwedstrijden

Ter regulering van betaald voetbalwedstrijden wordt gekozen voor een vergunningsstelsel, in verband met de Algemene wet bestuursrecht en de rechtsbeschermingsmogelijkheden van derden. In deze bepaling wordt, kort samengevat, geregeld:

- a. welke instantie als organisator wordt aangemerkt;
- b. de verplichting van de organisator tot opgave van de speeldata en overige relevante informatie volgens een daartoe door de burgemeester vast te stellen formulier;
- c. de mogelijkheid om voor meerdere wedstrijden tegelijk (bijvoorbeeld competitiehelft) vergunning aan te vragen;
- d. de mogelijkheid voor de burgemeester om per wedstrijd nadere voorschriften te geven in het belang van de openbare orde;

- e. de bevoegdheid van de burgemeester om op limitatief omschreven gronden de wedstrijd te verbieden.

Omdat speciaal voor betaald voetbalwedstrijden een vergunningsplicht geldt, kan deze worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de algemene vergunningsplicht voor evenementen. Dit artikel is in overeenstemming met het afgesloten convenant betaald voetbal.

Artikel 2:26 Ordeverstoring

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

Afdeling 8 Toezicht op openbare inrichtingen

Artikel 2:27 Begripsbepalingen

In plaats van de term "horecabedrijf" wordt nu de term "openbare inrichting" gebruikt. Dit voor de duidelijkheid. In de Drank- en Horecawet wordt namelijk met "horecabedrijf" alleen bedoeld op bedrijven waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor gebruik ter plaatse, de zogenaamde "natte horeca". De bepalingen in de APV betreffen juist ook de bedrijven waar geen alcoholhoudende drank wordt verstrekt, de zogenaamde "droge horeca": tearooms, lunchrooms en dergelijke, maar ook coffeeshops.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting

Eerste lid

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

Tweede lid

Als het geldende bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan of het voorbereidingsbesluit vestiging van een horecabedrijf ter plaatse niet toelaat, ligt het niet voor de hand om wel een exploitatievergunning te verlenen. Er kan immers toch geen gebruik van worden gemaakt wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Blijkens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat.

De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden wordt het noodzakelijk geacht om de verplichting op te nemen voor de vergunningaanvrager om een recente verklaring omtrent gedrag voor de leidinggevende te overleggen. Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is.

Derde en vierde lid

Voor een aantal categorieën van kleinschalige openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken en waar de openbare orde evident niet in het geding is, is geen vergunning nodig. Te denken valt aan een ontbijthoekje bij de bakker.

Verder is de vergunningplicht komen te vervallen voor een horecabedrijf waar tevens op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning is vereist. Gebleken is dat in Zwolle de horecaexploitatievergunning voor de natte horeca onvoldoende bijdraagt aan het verminderen van overlast en terugdringen van openbare orde problemen. De exploitatievergunning in stand laten voor de natte horecabedrijven is dan ook onevenredig belastend en is om die reden komen te vervallen.

Vijfde lid

Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Europese Dienstenrichtlijn. Hier is er vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om de lex silencio niet van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een vergunning voor met name horeca-inrichtingen. Het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu

onwenselijk zijn als deze zonder een op de inrichting afgestemde vergunning kunnen openen.

Artikel 2:28a Terrassen

Eerste lid

Dit artikel biedt de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen waar de vergunningplicht niet geldt. Hiermee kan bereikt worden dat er een regulering van terrassen is zonder onnodige toename van administratieve lasten. Buiten de aangewezen gebieden blijft vergunningplicht gelden en kan per situatie maatwerk worden geleverd.

Tweede lid

In het tweede lid krijgt het college de bevoegdheid nadere regels te stellen ten aanzien van terrassen. Deze nadere regels gelden zowel voor vergunningsvrije terrassen als vergunningplichtige terrassen. Deze bevoegdheid is opgenomen omdat ten aanzien van de spelregels met betrekking tot plaatsing, gebruik, en opruimen terrassen behoefte bestaat om meer gedetailleerde uniforme regels te kunnen formuleren.

Derde lid

In aanvulling op de weigeringsgronden uit 1.8 zijn voor terrassen specifieke weigeringsgronden opgenomen om de vaak lokale effecten van een terras mee te kunnen nemen in de belangenafweging.

Artikel 2:29 Sluitingstijd

Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 Gemeentewet. De gemeenteraad kan verplichte sluitingstijden voor openbare inrichtingen vaststellen in het belang van de openbare orde. De sluitingsbepalingen betreffen de gedeelten van de inrichting, waarin de eigenlijke horecawerkzaamheden worden uitgeoefend: een op het trottoir gesitueerd terras behoort wel tot de inrichting, de zich boven de inrichting bevindende woning van de exploitant niet. Ook sportkantines, sociëteiten, clublokalen, verenigingsgebouwen e.d. zijn als inrichting aan te merken.

Het besloten karakter van een horecabedrijf kan de veronderstelling wekken dat de in de APV opgenomen sluitingstijden niet van toepassing zijn op dat bedrijf: immers,

volgens de jurisprudentie kan een gemeentelijke verordening geen activiteiten betreffen die elk karakter van openbaarheid missen. Dit kan echter niet worden gezegd van activiteiten die een weerslag hebben op een openbaar belang, waarvan ook sprake is bij besloten horecabedrijven. De sluitingsuurbepaling ziet niet op activiteiten binnen het bedrijf, maar op de (nadelige) invloed die daarvan uitgaat op de omgeving: bijvoorbeeld in de vorm van overlast van komende en gaande bezoekers (het aan en afrijden van auto's, het slaan met portieren, claxonneren, menselijk stemgeluid e.d.). Met het vastleggen van het sluitingstijdenregime in de APV zelf, wordt beleidsregel sluitingstijden horeca ingetrokken.

Derde en vierde lid

In het derde en vierde lid van het artikel is de uitkomst van de pilot vrije sluitingstijden verankerd, waarbij de “natte” horeca sluit om 05:00 uur en de “droge” horeca om 06:00 uur.

Vijfde lid

Alle openbare inrichtingen die na 03.00 uur geopend zijn houden de verplichting tot het hebben van een gecertificeerde portier. Deze portier dient mede toe te zien op voorkoming van overlast voor de woon- en leefomgeving door komende en vertrekkende bezoekers.

Zevende t/m twaalfde lid

Hierin zijn geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht ten opzichte van de huidige situatie.

Artikel 2:30 Afwijking sluitingstijd; tijdelijke sluiting

Eerste lid

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

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

Tweede lid

Hoewel de wetgever er bij de invoering van de Wet "Damocles" (artikel 13b van de Opiumwet dat op 21 april 1999 in werking is getreden) vanuit is gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of exploitatieverordeningen) hun geldigheid behouden, omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een andere is, wordt door middel van het tweede lid buiten twijfel gesteld dat niet in dezelfde situaties kan worden opgetreden als waarvoor artikel 13b Opiumwet is bedoeld.

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

In de Wet Victor is ook bepaald dat sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers. Deze inschrijvingsplicht geldt niet voor de sluitingen op grond van de APV.

Artikel 2:31 Verboden gedragingen

Onder a

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

Onder b

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

Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen

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

Artikel 2:32 sluit aan op het in artikel 14 Drank en Horecawet neergelegde verbod tot het uitoefenen van kleinhandel. Dit laatste verbod ziet echter slechts op verkoophandelingen.

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

Artikel 2:33 Het college als bevoegd bestuursorgaan

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

Artikel 2:34a Beperking verstrekking alcoholhoudende dranken

Gelet op het belang van een matig alcoholgebruik in inrichtingen die primair voor andere doeleinden dan alcoholgebruik worden bezocht, wordt de beperking opgelegd dat daar geen sterke drank mag worden verstrekt. In dit artikel is daarom een verbod opgenomen voor het verstrekken van sterke drank in onder meer snackbars, cafetaria's, jeugd-, onderwijs-, sportinstellingen of buurthuizen. Afdeling 10 Toezicht op speelgelegenheden

Afdeling 10 Toezicht op speelgelegenheden

Artikel 2:39 Speelgelegenheden

Eerste lid

Het begrip "speelgelegenheid" als omschreven in het eerste lid, betreft iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren. In de Wet op de kansspelen is een uitputtende regeling neergelegd ten aanzien van de kansspelen als bedoeld in artikel 1 van die wet, zoals speelcasino's en speelautomaten.

De wet is niet van toepassing op spelen, met uitzondering van behendigheidsautomaten, waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Voor deze categorie speelgelegenheden is dit artikel bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden waar de Wet op de kansspelen geen betrekking op heeft.

Het gaat om gelegenheden waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen als bedoeld in lid 1. De houder van een café waarin bezoekers het kaartspel kunnen beoefenen, hoeft niet zonder meer over vergunning te beschikken maar slechts indien de mogelijkheid daartoe bedrijfsmatig of in een omvang alsof deze bedrijfsmatig is wordt aangeboden. Bepaalde kaartspelen, zoals poker, worden beschouwd als kansspelen. Als die kaartspelen worden gespeeld met de bedoeling om prijzen te winnen zonder dat de organisator over een vergunning beschikt, is dat op grond van de Wet op de kansspelen verboden.

Tweede en derde lid

De vergunningsplicht geldt het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid. Artikel 2:39 heeft het beschermen van de openbare orde en het woon en leefklimaat als doel en heeft daarmee een ander motief dan de Wet op de kansspelen. Oogmerk van de Wet op de kansspelen is het in goede banen leiden van kansspelen, waarbij de consument beschermd dient te worden tegen gokverslaving en criminaliteit moet worden tegengegaan.

De Wet op de kansspelen geeft de burgemeester noch het college de bevoegdheid om een illegale speelgelegenheid te sluiten. In de praktijk is dit evenwel vanwege de negatieve uitstraling en het illegale karakter van de speelgelegenheid vaak wel wenselijk. Daarom is in dit artikel een vergunningsplicht opgenomen, met in het derde lid de mogelijkheid om de vergunning te weigeren als naar het oordeel van de burgemeester moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de speelgelegenheid of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de exploitatie van de speelgelegenheid, dan wel er strijd bestaat met een geldend bestemmingsplan. Als een speelgelegenheid geen vergunning heeft, heeft

de burgemeester volgens artikel 125 van de Gemeentewet de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen.

In artikel 1:6 van de APV zijn voorwaarden opgenomen waaronder de vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd.

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

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 2:40 Kansspelautomaten

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

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

Afdeling 11 Maatregelen tegen overlast en baldadigheid

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

Eerste lid

De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van woningen van waaruit (drugs)overlast wordt veroorzaakt. Aangezien dit

artikel in de Gemeentewet niet de rechtsgevolgen van de sluiting regelt, wordt dit in de APV geregeld.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2:41 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 13b van de Opiumwet tot toepassing van bestuursdwang als in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven drugs als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, of daarvoor aanwezig zijn. Zie verder de toelichting bij het eerste lid.

Derde lid

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

Vierde lid

Vanwege de grote persoonlijke gevolgen die aan het sluiten van een woning kunnen zijn verbonden, is in het vierde lid een mogelijkheid voor ontheffing van het verbod opgenomen. Ook bij de sluiting van een lokaal op grond van artikel 13b van de Opiumwet kan bijvoorbeeld ontheffing verleend worden aan de exploitant zelf en zijn gezinsleden. Het lokaal blijft dan wel gesloten voor het publiek.

Artikel 2:42 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.

Op de in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld. Artikel 2:42 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt, voor zover door dat gebruik eens 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 2:42 verdraagt zich ook met artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:42 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

Een voorwaarde is wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen. Volgens het vierde lid kan het college aanplakborden aanwijzen en daarvoor nadere regels stellen.

Artikel 2:43 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.

Door de gehanteerde 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.

Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen en hulpmiddelen voor winkeldiefstal

Deze verbodsbepalingen beogen het plegen van misdrijven zoals diefstal met braak en winkeldiefstal te bemoeilijken. Bij een voorwerp als bedoeld in het tweede lid kan gedacht worden aan geprepareerde tassen.

Teneinde de private belangen van de ingezetenen te beschermen, is in lid 3 opgenomen dat dit verbod niet geldt indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de desbetreffende burger geen intentie heeft om winkeldiefstal te gaan plegen.

Artikel 2:44a Verbod tot het spelen om geld

Dit artikel beoogt overlast door gokken op straat tegen te gaan.

Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

Op basis van artikel 2:47 (en artikel 2:49) kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

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

Artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2:47 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994 (zie daarvoor de toelichting op artikel 1:1). Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

Artikel 2:47a Verwijderingbevel

Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om iemand te weren uit een bepaald gebied in het belang van de openbare orde. Artikel 172 a van de Gemeentewet biedt een soortgelijke bevoegdheid echter alleen in gevallen waar sprake is van ernstige

verstoring van de openbare orde en ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

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

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

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

Vanwege de verhoging van de leeftijdsgrens voor drinken in het openbaar naar achttien jaar is de tekst van dit artikel aangepast. Het aanwijzen van een gebied waar men geen open flesjes en blikjes met alcoholhoudende drank bij zich mag hebben kan immers geen gevolgen hebben voor jongeren onder de achttien. Zij mochten dat sowieso al niet.

Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2:47 (Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen).

Artikel 2:50 Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten

Deze bepaling is opgesteld om het misbruik van bepaalde, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals parkeergarages en wachtlokalen voor een openbaar vervoermiddel tegen te gaan. In deze bepaling wordt het woord “ruimte” gebruikt ter onderscheiding van het in de APV voorkomende begrip “weg”. Om een indicatie te

geven bij het beantwoorden van de vraag op welke voor het publiek toegankelijke ruimten de bepaling het oog heeft, is bij wijze van voorbeeld een aantal ruimten concreet genoemd.

Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 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 ordeverstoring 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.

Artikel 2:50a Slaapplaats op of aan een openbare plaats

Het doel van dit artikel is om wildkamperen (kamperen buiten kampeerterrainen) tegen te gaan of te reguleren. Sinds de afschaffing van de Wet op de openluchtrecreatie bestaat daaraan behoefte. Het artikel kan ook gebruikt worden om zwervers te verwijderen uit gemeentelijke parken.

Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen e.d.

Dit artikel beoogt overlast te voorkomen.

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

Artikel 2:52 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. Het verbod moet wel aan de bezoekers van het terrein worden kenbaar gemaakt.

Artikel 2:53 Bespieden van personen

Dit artikel is een aanvulling op artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht. Met deze bepaling in de APV wordt beoogd ongemerkte en door iedereen als ongewenst ervaren verstoring van de privacy te verbieden. Toepassing zal het artikel alleen in excessieve situaties vinden. De politie zal in het algemeen pas optreden indien burgers klachten hebben geuit over voyeurs. Een bepaling over heimelijk afluisteren is in verband met artikel 139a en verder en 441a van het Wetboek van Strafrecht niet nodig.

Artikel 2:57 Loslopende honden

Artikel 2:57 beperkt het loslopen van honden zonder dat de hond aangelijnd is. Aan dit artikel ligt in zijn algemeenheid het motief van de voorkoming en bestrijding van overlast ten grondslag.

In het bijzonder heeft dit artikel de volgende bedoelingen:

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

Als in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod honden loslopend worden aangetroffen, kunnen de honden op basis van artikel 125 van de Gemeentewet (bestuursdwang) gevangen worden genomen en overgedragen aan een door het college aangewezen asiel. Dit vindt uiteraard niet plaats wanneer de eigenaar direct te achterhalen is.

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

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

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden

Straatverontreiniging kan gevaren opleveren voor de volksgezondheid. Zo wordt via hondenuitwerpselen die op straat, in parken en plantsoenen blijven liggen, het voor honden dodelijke canine parvovirus verspreid en kunnen bij mensen worm infecties worden overgebracht. Los daarvan staat het probleem al jaren hoog in de ranglijsten van ergernissen.

Overtreding van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden

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

Omdat een dergelijk besluit een sterk openbare orde-karakter heeft en daarbij vaak een snel handelen naar aanleiding van een incident vraagt, is besloten om deze bevoegdheid bij de burgemeester te beleggen (was voorheen het college).

Artikel 2:60 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren

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

Derde en vierde lid

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

Artikel 2:62 Loslopend vee

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

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

Artikel 2:65 Bedelarij

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

Omdat in 2000 de strafbaarstelling van bedelarij uit het Wetboek van Strafrecht (voormalig artikel 432) is verdwenen, kan de politie hiertegen niet of nauwelijks meer optreden. Bij de opheffing van de strafbaarstelling heeft de wetgever echter expliciet de mogelijkheid opengehouden om op basis van de gemeentelijke autonomie zo nodig een regeling ter zake van bedelarij in het leven te roepen, indien dit gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. Daarom is dit artikel in de APV opgenomen dat beoogt bedelarij tegen te gaan. Op grond van dit artikel kan het college gebieden aanwijzen waar een bedelverbod geldt. Wanneer er naar het oordeel van het college een overlast gevende situatie in een bepaald gebied ontstaat, kan het dus een verbod instellen.

Overigens valt het spelen van straatmuziek en vervolgens vragen om een geldelijke bijdrage aan toehoorders en passanten niet onder dit bedelverbod. Ook de verkoop van daklozenkranten valt niet onder dit verbod. Dit kan immers niet verbonden worden aan een vergunning vanwege strijd met de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

Afdeling 12 Bepalingen ter bestrijding van heling van goederen

Artikel 2:66 Begripsbepaling

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. Dit betreft het Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 1 van dit besluit noemt als handelaren: opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, metalen, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. In het tweede lid wordt bepaald dat onder metalen mede wordt verstaan: legeringen en metalloïden.

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

De in dit artikel opgenomen verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister vinden hun basis in artikel 2 van de AMvB op grond van artikel 437 Wetboek van Strafrecht. Hoewel dit artikel in principe is opgesteld voor het inkoopregister is het voor de duidelijkheid en voor het overzicht gewenst voor het verkoopregister bij dit artikel aansluiting te zoeken. Het verkoopregister moet doorlopend zijn. Een doorlopend register is een register waarin de aantekeningen waarvoor het is bestemd achtereenvolgens naar tijdsorden worden ingeschreven, met uitsluiting van de mogelijkheid van latere inschrijvingen. Een register waarin een aantal bladzijden ontbreekt, is geen doorlopend register. Het register mag geen onregelmatigheden en hiaten vertonen en moet chronologisch zijn.

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

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

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

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

Bij de verplichting onder a, aanhef en onder 4, spelen onder meer de omstandigheden waaronder het goed aan de handelaar wordt aangeboden en diens wetenschap zelf een rol.

Afdeling 13 Vuurwerk

Artikel 2:71 Begripsbepaling

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 ingedeeld in categorie F1, F2 of F3 en dat bij of krachtens dit besluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik” (artikel 1.1.1. lid 1). In de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk is uitgewerkt welk vuurwerk ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.

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

Op basis van artikel 2:72 kan het college aan een bedrijf of nevenbedrijf een vergunning verlenen voor het verkopen van consumentenvuurwerk tijdens de door het Vuurwerkbesluit aangewezen verkoopdagen.

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.

Koopzondag

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

Tweede lid

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

Artikel 2:73 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling

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

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

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

Artikel 2:73a Carbid

Afgezien van de algemene zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, de regels omtrent aansprakelijkheid wegens onzorgvuldig handelen die uit het burgerlijk recht voortvloeien en de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht in verband met het toebrengen van schade of letsel, zijn er geen landelijke regels van toepassing op het carbidschieten

Omdat carbid geen sas (een ontstekingsmiddel bestaande uit pyrotechnische stof) is en dus geen vuurwerk in de zin van het Vuurwerkbesluit is, valt het afsteken daarvan niet onder het Vuurwerkbesluit. Hieruit volgt dat in gemeentelijke verordeningen regels kunnen worden gesteld met betrekking tot dit soort, veelal door plaatselijke gebruiken ingegeven festiviteiten. In onderhavig artikel wordt van deze regelgevende bevoegdheid gebruik gemaakt.

Afdeling 14 Drugsoverlast

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

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 lijst II (“softdrugs”) die behoren bij deze wet. Zo wordt verboden deze middelen te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. Om hiertegen te kunnen optreden is onderhavig artikel in de APV opgenomen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft.

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

Afdeling 15 Bestuurlijke ophouding, veiligheidsrisicogebieden en cameratoezicht op openbare plaatsen

Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding

Artikel 2:75 is gebaseerd op artikel 154a Van de Gemeentewet. Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om bij grootschalige ordeverstoringen groepen ordeverstoorders maximaal

12 uur op te houden op een door de burgemeester aangewezen plaats. Het vervoer naar de plaats van ophouding is hieronder begrepen. Bij grootschalige ordeverstoringen moet gedacht worden aan situaties als risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen.

De toepassing van het bestuursrechtelijke instrument bestuurlijke ophouding vereist (een bepaling in) een verordening waarin de raad de burgemeester de bevoegdheid geeft om bij groepsgewijze niet-naleving van specifieke voorschriften bestuurlijk op te houden. Artikel 2:75 voorziet hierin.

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

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

Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden

Op grond van artikel 151b Gemeentewet kan de gemeenteraad 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 van de Wet wapens en munitie kan uitoefenen. Het gaat om de controlebevoegdheden om binnen het aangewezen gebied:

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

De burgemeester kan een gebied aanwijzen als uit feiten of omstandigheden blijkt dat 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.

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

Eerste lid

Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de gemeenteraad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

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

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, van de Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

In artikel 151c, vierde lid, van de Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet

alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt.

Tweede lid

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doel gebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wet openbare manifestaties 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.

Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen, straatprostitutie e.d.

Volgens artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht is het exploiteren van prostitutie niet langer in algemene zin, maar nog slechts in bepaalde omstandigheden strafbaar. Over de vormen van exploitatie van prostitutie die niet langer strafbaar zijn, is geen nadere formele wetgeving vastgesteld.

Andere wettelijke instrumenten

1. Drank- en Horecawet: De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat het regime van de Drank- en Horecawet ook van toepassing is op commerciële seksinrichtingen, indien er alcoholhoudende drank wordt geschonken. Noch de (zogenaamde) beslotenheid noch het feit dat de consumpties gratis geserveerd werden (de prijs was bij de entreprijs inbegrepen) en dat er nog andere vormen van vermaak werden aangeboden, was voor de Hoge Raad reden om de Drank- en Horecawet niet van toepassing te verklaren.
2. Planologische gebruiksvoorschriften.

Een regulerend optreden door middel van het bestemmingsplan ten aanzien van bordelen is nu mogelijk.

Afdeling 1 Begripsbepalingen

Artikel 3:1 Begripsbepalingen

Deze omschrijving van het begrip "prostitutie" (onder a en b) is afgeleid het bepaalde in artikel 273f, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht. Het begrip seksinrichting (onder c) is het centrale begrip. Seksinrichtingen zijn er in verschillende varianten. Daarom is in deze definitie bewust gekozen voor een algemene omschrijving. Seksinrichtingen als hier omschreven zijn inrichtingen waarin op bedrijfsmatige wijze seksuele diensten worden verleend, dan wel waarin deze diensten in een zodanige omvang en met een zodanige frequentie worden aangeboden dat die als bedrijfsmatig kunnen worden aangemerkt. Veel voorkomende vormen van seksinrichtingen zijn in deze omschrijving uitdrukkelijk genoemd. Dit om verdere discussie over de vraag of dit type inrichting als seksinrichting dient te worden aangemerkt, te voorkomen. Ook prostitutiehotels, die speciaal aan prostitué(e)s voor korte tijd kamers verhuren vallen onder deze definitie. Een café waarin incidenteel een striptease-optreden plaatsvindt, valt niet onder de begripsbepaling. Zo'n optreden moet worden beschouwd als een evenement, waarvoor volgens artikel 2.24 en 2.25 vergunning van de burgemeester vereist is (aangezien de activiteit niet past binnen de normale bedrijfsvoering. Een escortbedrijf (onder d) is een bedrijf dat – meestal telefonisch – bemiddelt tussen klanten en prostitué(e)s. De prostitué(e) bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats. Een escortbedrijf is geen inrichting. Het kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale, of zelf een website op Internet. Een escortbedrijf biedt de services actief aan door middel van advertenties en andere reclame-uitingen. Uiteraard kan er ook sprake zijn van een combinatie van een seksinrichting en een escortservice. Van het begrip bezoekers (onder g) zijn uitgesloten onder 6 personen wier aanwezigheid wegens dringende redenen noodzakelijk is. Hieronder wordt verstaan personen die de inrichting moeten kunnen betreden voor het leveren van goederen, of voor het uitvoeren van reparatie- of onderhoudswerkzaamheden.

Artikel 3.2 Bevoegd bestuursorgaan

Van de specifieke aard van de seksinrichting is afhankelijk wie in een concreet geval bevoegd is: het college of de burgemeester. Om de uitvoering van het gemeentelijk prostitutiebeleid zoveel mogelijk te stroomlijnen, heeft het college zijn bevoegdheid gemandateerd aan de burgemeester (artikel 168, lid 1 Gemeentewet). Dit doet er niet aan af dat het goed moet worden bezien, of in een concreet te nemen besluit een besluit van de burgemeester zelf of van het college is. In veruit de meeste gevallen

dient de burgemeester te worden aangemerkt als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen en de openbare samenkomsten en vermakelijkheden.

In de definitie van seksinrichtingen is echter het ruimere begrip "ruimte" opgenomen. Dat betekent dat het college bevoegd is als het gaat om met name de vaar- en voertuigen. Ook is het college bevoegd als het gaat om escortbedrijven. Het gebruik van de openbare weg (tippelzone) is een bevoegdheid van het college.

Afdeling 2 Seksinrichtingen, straatprostitutie en dergelijke

Artikel 3.4 Seksinrichtingen

Uit het eerste lid vloeit een voor de hele gemeente geldende vergunningplicht voort.

Tweede lid

In lid 2 wordt een maximumstelsel geïntroduceerd. De peildatum is 1 januari 2000.

Derde lid

Dit lid regelt een gedifferentieerd vergunningstelsel, zoals deze al gold in de Verordening op de seksinrichtingen. Het beleid t.a.v. de vestigingseisen blijft onverminderd van kracht inclusief het maximum aantal van 5 inrichtingen voor de Hof van Zwolle.

Vierde lid

In deze bepaling is ervoor gekozen om escortbedrijven aan dezelfde vergunningplicht als seksinrichtingen te onderwerpen. Hierdoor wordt een eenduidige systematiek gehanteerd. De vergunning zal echter veel minder omvattend zijn, omdat de activiteiten van een escortbedrijf nu eenmaal niet in een inrichting plaatsvinden. De toetsing van de vergunningaanvraag zal zich beperken tot de toetsing van de antecedenten van de exploitant en beheerder.

Artikel 8.3., tweede lid van het Vreemdelingenbesluit bepaalt dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet geen aanspraak kan maken op de toekenning van vergunningen en ontheffingen door bestuursorganen, voor zover die vergunningen en ontheffingen betrekking hebben op

standplaatsen, markten, venten, collecteren, evenementen of beroepsmatige dan wel bedrijfsmatige activiteiten. Het besluit schrijft dwingend voor dat voor de verlening van een vergunning en ontheffing die een beroeps- dan wel een bedrijfsmatig karakter heeft een verblijfsrechtelijke toets dient plaats te vinden.

Artikel 3.5 Gedragseisen exploitant en beheerder

De opheffing van het bordeelverbod is onder meer gericht op het decriminaliseren van de niet langer strafbare vormen van prostitutie. Daarom is het van belang dat bij de besluitvorming over een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting rekening gehouden kan worden met de antecedenten van de daarbij betrokken personen: de exploitant en de beheerder(s).

In dit artikel wordt zo veel 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. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning ingevolge de Drank- en Horecawet is vereist één antecedentenonderzoek kan worden verricht. Net als in de Drank- en Horecawet kan de aanduiding "in enig opzicht slecht levensgedrag" meer omvatten dan uitsluitend het gestelde in lid 2 tot en met 5.

Artikel 3.6 Sluitingstijden

Eerste lid

De hier opgenomen sluitingsurenregeling heeft geen betrekking op sekswinkels. Deze winkels vallen

onder het regime van de Winkeltijdenwet.

Vierde lid

Een seksinrichting als bedoeld in artikel 3.1. kan vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer of vallen onder het Activiteitenbesluit. Indien dit het geval is kunnen op grond wet milieubeheer al voorschriften worden verbonden ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting. De sluitingsbepalingen van de APV gelden daarom niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

Artikel 3.7 Tijdelijke afwijking sluitingsuur; (tijdelijke) sluiting

Aan een tijdelijke afwijking van het sluitingsuur moeten een of meer van de in artikel 3.13, tweede lid, genoemde belangen ten grondslag liggen, of er moet sprake zijn van strijdigheid met het bepaalde in dit hoofdstuk. Het bevoegd bestuursorgaan kan daartoe overgaan indien het dat noodzakelijk acht in het belang van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de voorkoming of beperking van overlast en dergelijke.

In het eerste lid, aanhef en onder b, is het bevoegd bestuursorgaan een expliciete sluitingsbevoegdheid gegeven. Deze bevoegdheid is naast de mogelijkheid van bestuursdwang ingevolge artikel 125 van de Gemeentewet, een bestuursrechtelijke sanctie op inbreuken op het in dit hoofdstuk bepaalde. Bij het gebruik van de sluitingsbevoegdheid bezit de burgemeester een ruime beoordelings- en beslissingsvrijheid. De rechter toetst slechts marginaal. In een sluitingsbevel gebaseerd op artikel 174 van de Gemeentewet dient altijd de termijn van de sluiting te zijn opgenomen. Indien gesloten wordt op basis van dit artikel in de APV kan de sluiting niet alleen van langere duur zijn dan wanneer gesloten wordt op basis van artikel 174 van de Gemeentewet, maar lijkt in analogie met uitspraken ten aanzien van de sluiting van coffeeshops, onder omstandigheden, ook sluiting voor onbepaalde tijd mogelijk. Daarvan kan met name sprake zijn als de vestiging van de seksinrichting zonder meer in strijd is met het lokale beleid.

Artikel 3.8 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder

Om effectiever te kunnen optreden tegen schijnbeheer, is in het eerste lid een verbod opgenomen. De aanwezigheid van de exploitant of beheerder is van belang in verband met het door hem uit te oefenen toezicht. Dit artikel scheidt voor de exploitant en de beheerder(s) een algemene verplichting tot het uitoefenen van toezicht ter handhaving van de orde in de inrichting. Daarbij zullen zij zich in ieder geval moeten richten op het voorkomen en tegengaan van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen, drugs- of wapenhandel, heling, gewelddelicten en dergelijke. Indien zich in de inrichting strafbare feiten voordoen, biedt dit artikel aanknopingspunten om daar in bestuursrechtelijke zin tegen op te treden. Om bestuursrechtelijk te kunnen optreden is niet vereist dat daaraan strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling is voorafgegaan: vaststaan moet slechts dat geen of onvoldoende toezicht is uitgeoefend.

Aan het toezicht op de meerderjarigheid of legaliteit van in de inrichting werkzame prostitué(e)s kan worden voldaan door inzage te verlangen in hun identiteitspapieren. Waar het de onvrijwillige prostitutie en andere strafbare feiten betreft, zal regelmatig toezicht moeten worden gehouden en zo nodig handelend worden opgetreden. Naarmate de exploitant aantoonbaar en actief huisregels toepast en een nauwkeurige registratie bijhoudt van de leeftijd en nationaliteit van de prostitué(e)s, vergemakkelijkt hij niet alleen het toezicht, maar zal hij ook beter in staat zijn om aannemelijk te maken dat voldoende toezicht is uitgeoefend.

Artikel 3.9 Raam- en straatprostitutie

In Zwolle is geen raamprostitutie, geen straatprostitutie en derhalve ook geen tippelzone. Door middel van deze bepaling is dat ook verboden. Vooralsnog dient op grond van de jurisprudentie te worden aangenomen dat een gemeente waar tot op heden in het geheel niet wordt getippeld, dit in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat moet kunnen worden voorkomen. Wij achten het ook niet gewenst raam of straatprostitutie toe te staan. Het huidige voorzieningenniveau is voldoende om aan de vraag te voldoen.

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

Dit artikel heeft een repressief karakter: het scheidt niet zonder meer een verbod, maar slechts voor zover het bevoegd bestuursorgaan daaromtrent nader heeft besloten. Hoewel denkbaar is dat deze bepaling in de praktijk vooral zal worden toegepast ten aanzien van sekswinkels, richt zij zich op het tentoonstellen en dergelijke als zodanig; zij kan dus bijvoorbeeld ook betrekking hebben op erotischpornografische foto's of afbeeldingen aangebracht aan sekstheatres, bedoeld om de aandacht van het publiek te vestigen op de daarin plaatsvindende voorstellingen.

Afdeling 3 Beslistermijn; weigeringsgronden; nadere regels

Artikel 3.12 Beslistermijn

De voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een

seksinrichting kan complex van aard zijn. Derhalve is in dit artikel de beslissingstermijn van artikel 1.2 verlengd tot 12 weken.

Artikel 3.13 Weigeringsgronden

Eerste lid .

Een weigeringsgrond is het bestemmingsplan (onder b). De bestaande seksinrichtingen in de binnenstad zijn in het voorontwerp bestemmingsplan beschermd stadsgezicht opgenomen. Deze weigeringsgrond onder c is een bijzondere invulling van de weigeringsgrond vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde. Als er aanwijzingen zijn dat de voorgenomen exploitatie in strijd is met artikel 273f Wetboek van Strafrecht is vergunningverlening uitgesloten

Onderdanen van niet-EU-lidstaten dienen als zij in Nederland arbeid in loondienst willen verrichten te beschikken over een vergunning tot verblijf die het verrichten van arbeid in loondienst toestaat. Houders van een vergunning tot vestiging, houders van de vluchtelingenstatus, houders van een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen en houders van een vergunning tot verblijf bij (huwelijks)partner hebben in principe zo'n vergunning. Zij hebben vrije toegang tot de arbeidsmarkt en mogen dus ook in een seksinrichting werkzaam zijn. De werkgever hoeft in die gevallen niet te voldoen aan de verplichting van de Wav (Wet arbeid vreemdelingen) om een tewerkstellingsvergunning voor de desbetreffende werknemer aan te vragen. Voor het tewerkstellen van het overgrote deel van vreemdelingen van buiten de EU is een tewerkstellingsvergunning wel vereist. Ook na de opheffing van het bordeelverbod dient ingevolge artikel 3 van het Besluit ter uitvoering van de Wav een tewerkstellingsvergunning geweigerd te worden voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden. De komende tijd zullen er geen vergunningen tot verblijf voor arbeid in loondienst in een seksinrichting worden afgegeven aan personen van buiten de EU.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat een prostitué(e) van buiten de EU zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigt. Daartoe moet worden aangetoond dat aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap is voldaan. Die voorwaarden zijn bijvoorbeeld het inbrengen van specifieke geschoolde kennis en expertise, eigen kapitaal en een ondernemersplan. Wordt er aan de voorwaarden voldaan en is de openbare orde niet in het geding en wordt er met de aanwezigheid van de prostitué(e) een Nederlands belang gediend, dan kan er sprake zijn van een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige. Als in een bordeel illegale prostitué(e)s worden

aangetroffen en vast komt te staan dat er geen sprake is van een arbeidsverhouding, dan is er dus niet in strijd gehandeld met de Wav, maar wel met de Vreemdelingenwet. Ook daarvoor kan de exploitant of beheerder verantwoordelijk worden gehouden. Dit kan aanleiding zijn om tot (tijdelijke) sluiting van de inrichting of tot intrekking van de vergunning over te gaan op grond van 3.7 eerste lid onder b. Ingevolge artikel 3.4. lid 2 stellen burgemeester en wethouders een lijst vast, waarop het maximum aantal toe te stane seksinrichtingen en escortbedrijven wordt aangegeven. De peildatum is 1 januari 2000. Overschrijding van dit aantal is een weigeringsgrond. Op grond van artikel 3.9 is raamprostitutie niet toegestaan.

Tweede lid

onder a

De bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving kan onder meer aanleiding zijn om het aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend binnen een bepaald gebied aan een maximum te binden. Dit is gebeurd voor het gebied Hof van Zwolle, waar maximaal 5 seksinrichtingen zijn toegestaan. Indien het maximumaantal vergunningen is verleend, kan vergunning voor een nieuwe seksinrichting worden geweigerd om te voorkomen dat de woon- en leefomgeving ter plaatse door de vestiging van een nieuw bedrijf zou worden aangetast.

onder c

Het belang van de openbare orde en dat van de woon- en leefomgeving zijn nauw met elkaar verweven. Waar een maximumbeleid is ontleend aan het belang van de openbare orde, kan een concentratiebeleid worden beschouwd als met name gericht op de bescherming van de woon- en leefomgeving in bepaalde delen van de gemeente. Gelet op eerdergenoemde verwevenheid is het maximumbeleid en het concentratiebeleid ter onderlinge versterking van elkaar. Het concentratiebeleid geldt voor de binnenstad en de belangrijkste wegen naar de binnenstad. Hierdoor wordt de exploitatie van seksinrichtingen tegengegaan op plaatsen waar de woon- en leefomgeving op ontoelaatbare wijze nadelig kan worden beïnvloed.

onder f

Tot de belangen die deel uitmaken van de gemeentelijke huishouding, behoort ook dat van de gezondheid van personen. In casu zal de behartiging van dit belang primair gericht zijn op de (positie van) de prostitué(e) en met name uitmonden in beleid dat is gericht op het voorkomen en tegengaan van seksueel overdraagbare aandoeningen. Een van de hoofddoelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod is het verbeteren van de positie van de prostitué(e), waaronder de gezondheidssituatie. Het gezondheidsbeleid zal vooral flankerend en slechts in beperkte mate dwingend zijn.

onder g

Door opheffing van het algemeen bordeelverbod is de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) van toepassing. Deze wet is van toepassing als er sprake is van een arbeidsverhouding. De gemeente kan in aanvulling op de Arbowet voorschriften stellen ter bescherming van de veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid. Deze voorschriften kunnen ook betrekking hebben op vormen van prostitutie waarbij er geen arbeidsverhouding is. De voorschriften kunnen betrekking hebben op de afmeting en inrichting van de werkruimte, de hygiëne, verwarmings- en luchtverversingsvoorzieningen, vlucht- en alarmvoorzieningen, hulp bij ongevallen, preventie van agressie en geweld, risico-inventarisatie en -evaluatie, de beschikbaarheid en het gebruik van condooms, de mogelijkheid tot geneeskundig onderzoek van de prostitué(e), en dergelijke.

Afdeling 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer

Artikel 3.14 Beëindiging exploitatie

Dit artikel voorziet in de omstandigheid dat de exploitant zijn bedrijf heeft beëindigd en/ of heeft overgedaan aan een rechtsopvolger. Het derde lid staat het de rechtsopvolger van de exploitant toe de exploitatie van de inrichting voort te zetten totdat is beslist over de door hem ingediende aanvraag om vergunning, mits hij die aanvraag heeft ingediend binnen een week na de kennisgeving als bedoeld in het tweede lid. In afwachting van de beslissing over de aanvraag dient hij de inrichting te exploiteren in overeenstemming met de voorschriften die verbonden waren aan de vergunning van zijn voorganger. De regeling staat niet toe dat een inrichting wordt geëxploiteerd door elkaar voortdurend opvolgende personen zonder vergunning.

Indien er sprake is van exploitatie door een rechtsopvolger van een rechtsopvolger, kan tot sluiting van de inrichting worden overgegaan.

Artikel 3.15 Wijziging beheer

Dit artikel spreekt voor zich.

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

Afdeling 1 Geluidhinder en verlichting

Artikel 4:1 Begripsbepalingen

Besluit

Het Activiteitenbesluit milieubeheer, hierna aangeduid als het Besluit, biedt de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder.

Inrichting

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

Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten

Eerste lid

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

In artikel 4:2 is de uitvoering van de regeling neergelegd bij het college. Er hoeft dus niet jaarlijks een raadsbesluit te worden genomen om te bepalen welke feesten als collectieve festiviteiten worden aangewezen. Voor de collectieve dagen is geen begrenzing voor het aantal dagen opgenomen.

Tweede lid

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Besluit moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend noch onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 3.148, tweede lid, onder a, van het Besluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan meedoen.

In het Besluit wordt net als voor de festiviteiten als bedoeld in het eerste lid geen maximum gesteld voor het aantal collectieve festiviteiten.

Zesde tot en met het negende lid

Het Besluit biedt gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de collectieve festiviteiten en activiteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21. Hierin wordt wel duidelijk gesteld dat het moet gaan om voorwaarden ter voorkoming van geluidhinder. Voor de verlichting bij sportbeoefening is deze mogelijkheid niet in het Besluit opgenomen.

In het achtste lid wordt gesproken over onversterkte muziek. In het Besluit is onversterkte muziek uitgezonderd bij het bepalen van de geluidsniveaus. De reden hiervoor is dat maatregelen ter beperking van de geluidsemisseries moeilijk zijn. Dit betekent dat voor onversterkte muziek in principe geen maximum geluidsnorm geldt. Op basis van artikel 2.18, eerste lid, onder f en vijfde lid, van het Besluit hebben gemeenten wel de mogelijkheid om dit in een gemeentelijke verordening aan te passen (zie ook artikel 4:5). De reguliere geluidsnormen gelden niet bij festiviteiten, waardoor

bedrijven dan meer geluid mogen produceren. Om de omgeving enige bescherming te bieden en geluidniveaus van onversterkte muziek bij festiviteiten te begrenzen is onversterkte muziek meegenomen in de geluidsnorm.

Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het achtste lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Hiervoor wordt aangesloten bij de systematiek en motivatie uit het Besluit: in de handleiding is de correctie geïntroduceerd met het oog op continubedrijven. Toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid bij horecabedrijven die bijvoorbeeld om 1.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan.

In het negende lid is een eindtijdstip voor muziekgeluid vastgesteld om te voorkomen dat feesten bij bedrijven zonder wettelijke sluitingstijden (theoretisch) de hele nacht door kunnen gaan.

Artikel 4:3 Kennisgeving incidentele festiviteiten

Eerste lid

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in de artikelen 2.21 en 3.148 van het Besluit. Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met live muziek bij een café, een jubileum of een personeels- of straatfeest. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar betreft. In Zwolle wordt gekozen voor een maximum aantal van 4 incidentele festiviteiten per kalenderjaar. Dit aantal heeft tot op heden altijd voldaan. Er is daarom geen aanleiding dit aantal te verhogen.

Tweede lid

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Besluit moet bij inrichtingen de verlichting voor sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd.

Op basis van het tweede lid van artikel 3.148 kan hiervan worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld als sportverenigingen buiten de reguliere competities en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie bij het houden van een veteranentoernooi of een “vroegevogels”-toernooi. Volgens het Besluit is het maximum aantal dagen waarvoor de beperkingen voor de verlichting niet gelden maximaal 12 dagen of dagdelen per jaar. In Zwolle is ervoor gekozen het maximum aantal van 12 te hanteren. Tot op heden is er geen aanleiding van dit aantal af te wijken.

Vijfde tot en met het tiende lid

Het Besluit biedt gemeenten de mogelijkheid om in of krachtens een gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan de incidentele festiviteiten. De basis voor deze bevoegdheid staat in het tweede lid van artikel 2.21, onder b van het Besluit. Zie verder de toelichting bij artikel 4:2, zesde t/m negende lid.

In het negende en tiende lid wordt de mogelijkheid om muziekgeluid te produceren bij een festiviteit beperkt tot binnen de gebouwen van de inrichting. Gebouwen hebben over het algemeen een bepaalde geluiddempende werking. Op het buitenterrein zijn minder mogelijkheden voor het beperken van geluidemissies. Voor muziekgeluid op buitenpodia of het buitenterrein van horecagelegenheden bij evenementen, kan dit in de evenementenvergunning worden geregeld.

Artikel 4:5 Onversterkte muziek

Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.18 en 2.20 van het Besluit. Het artikel is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. Of er sprake is van een inrichting, wordt bepaald door de Wet milieubeheer. In het Besluit is onversterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f, juncto vijfde lid, van het Besluit, expliciet de bevoegdheid gekregen om voor onversterkte muziek regels op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Door het feit dat de hinderbeleving van onversterkte muziek zeker niet lager is dan die van versterkte muziek, dient deze op gelijke wijze te worden beschermd. De geluidwaarden kunnen door de gemeenten zelf worden bepaald.

Om vooral amateurgezelschappen in niet professionele oefenruimtes de kans te geven tot het hobbymatig beoefenen van onversterkte muziek, is voor hen in lid 2 een mogelijkheid gecreëerd om een aantal uur in de week uitgezonderd te zijn van de geluidsniveaus. In artikel 2 wordt gesproken over “oefenen”. Op deze manier worden festiviteiten en optredens voor publiek uitgesloten. Er is sprake van oefenen als men muziek maakt zonder dat er publiek aanwezig is.

Het vierde lid is opgenomen om geluidsoverlast van straatmuzikanten te voorkomen. Door te bepalen dat deze zich elke vijftien minuten minstens 200 meter moeten verplaatsen, wordt beoogd te voorkomen dat men gedurende lange tijd op dezelfde plek last heeft van de muziek.

Artikel 4:6 Overige geluidhinder

Door in het eerste lid de zinsnede “een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Besluit” op te nemen wordt de afbakening direct vastgelegd. Een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer heeft ofwel een milieuvergunning nodig (waarin geluidsvoorschriften zijn opgenomen) ofwel er zijn algemene regels op grond van het Besluit van toepassing. In deze algemene regels zijn ook geluidsvoorschriften opgenomen.

Artikel 4:6 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder waarin de andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan:

- een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een heidefeest, een braderie of een rally;
- het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen;
- het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten;
- het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen;
- het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen;
- het toepassen van knalapparatuur om vogels te verjagen;
- overige handelingen waardoor geluidsoverlast ontstaat.

Voorts kunnen onder artikel 4:6 vormen van geluidhinder vallen, veroorzaakt door het beoefenen van “lawaaige” hobby’s, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten,

het gebruiken van 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.

Vierde lid

Het tweede lid maakt een ontheffing van het verbod in het eerste lid mogelijk. Vanwege de overlast en ergernis die geluidsoverlast oplevert is er van afgezien om hier een lex silencio positivo toe te passen.

Artikel 4:6a Geluidhinder door dieren

Degene die buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer de zorg heeft voor een dier, moet voorkomen dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder veroorzaakt.

Afdeling 2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging

Artikel 4:8 Natuurlijke behoefte doen

Dit artikel bevat het verbod op het zogenaamde "wildplassen".

Afdeling 4 Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast

Artikel 4:15 Verbod handelsreclame op of aan onroerende zaak

Eerste en tweede lid

Binnenstad

Voor de binnenstad van Zwolle is het vergunningenstelsel in stand gehouden. Gedachte hierachter is

dat de gemeente Zwolle de binnenstad, als beschermd stadsgezicht, vooraf wil kunnen blijven toetsen op handelsreclame.

Gebied buiten de binnenstad

Voor het gebied buiten de binnenstad is de reclamevergunning voor onverlichte reclame geheel verdwenen en vervangen door een vergunningplicht voor verlichte handelsreclame die zichtbaar is vanaf de weg. In aanvulling op de weigeringsgronden uit 1.8 zijn voor lichtreclame specifieke weigeringsgronden opgenomen om ook het directe effect voor de gebruiker van een pand en welstand mee te kunnen nemen in de belangenafweging. Dit is een aanvulling op het Activiteitenbesluit omdat dat besluit alleen toeziet op het voorkomen van lichthinder.

Derde lid

Op de vergunningen van het eerste en tweede lid is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing (zie artikel 2.2 van de Wabo).

Vierde lid

Het college is ingevolge het vierde lid bevoegd nadere regels te stellen. Het college heeft dan de mogelijkheid meer gedetailleerde regels op te stellen ten aanzien van de eisen die worden gesteld aan handelsreclame en bijvoorbeeld bepaalde vormen van handelsreclame uit te zonderen van de vergunningplicht.

Hoofdstuk 5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente

Afdeling 1 Parkeerexcessen

Artikel 5:1 Begripsbepalingen

De definitie van “weg” in artikel 1:1 van deze verordening is ook op deze afdeling van toepassing. 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.

Onder a

Om te voorkomen dat over de inhoud van het begrip “voertuigen” onzekerheid zal bestaan, is een definitie van dit begrip opgenomen. Tot uitgangspunt is genomen de definitie van “voertuigen” die in artikel 1 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. Verder wordt expliciet benoemd en daarmee buiten twijfel gesteld dat ook aanhangwagens onder het begrip “voertuigen” vallen.

Onder b

De omschrijving van het begrip “parkeren” is dezelfde als de omschrijving in artikel 1 van het RVV 1990. Dit artikelonderdeel verstaat onder parkeren: het laten stilstaan van een voertuig anders dan gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- of uitstappen van passagiers of voor het onmiddellijk laden of lossen van goederen. De gegeven definitie bewerkstelligt dat enkele vormen van het 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 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 een autobedrijf e.d.

Eerste lid

Aangezien het parkeren van voertuigen van rijkschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het eerste lid daarom expliciet bepaald dat onder “verhuren” 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 rijsschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

Tweede en derde lid

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. 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.

In het derde lid, onder b, 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.

Vierde lid

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

Vijfde lid

Gezien de mogelijke milieugevolgen is een *lex silencio positivo* hier niet wenselijk.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen

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

Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.a.

Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie e.d. worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens e.d. op de weg. In deze bepaling zijn de woorden "parkeren" gewijzigd in "te plaatsen of te hebben" om de handhaving van deze bepaling eenvoudiger te maken. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje e.d. op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen. Met de zinsnede "of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt" is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet "dagelijks" worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

Artikel 5:7 Parkeren van reclamevoertuigen

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op de weg te parkeren. Hierbij staat het maken van reclame voorop. Als handelsreclame in de zin van dit artikel wordt niet gezien de vermelding op een voertuig van de naam van het bedrijf waarbij het voertuig in gebruik is en een (korte) aanduiding van de goederen of diensten die dat bedrijf pleegt aan te bieden. Deze voertuigen worden immers niet primair gebruikt

“met het kennelijke doel om daarmee handelsreclame te maken”, maar vooral als vervoersmiddel.

Het excessieve is primair gelegen in het in relatie tussen het tekort aan parkeerruimte en het niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuig op de weg zet. Dit doel kan reeds met één voertuig worden bereikt. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame (commerciële reclame). Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat de gemeentelijke wetgever in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen.

Derde lid

In dit geval is ervoor gekozen een *lex silencio positivo* op te nemen. Deze situatie is veel zeldzamer dan die in het vorige artikel (kampeermiddelen e.a.). Ook vergt het toekennen of afwijzen van deze ontheffing geen langdurige of complexe afweging

Artikel 5:8 Parkeren van grote voertuigen en grote aanhangwagens

Eerste lid

Deze bepaling beoogt om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen tegen te gaan. Het doen of laten staan van grote voertuigen kan immers op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, voor monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. Vrachtauto's, aanhangwagens, kermiswagens en reclameauto's bijvoorbeeld kunnen op dergelijke plaatsen een zeer storend element vormen. Het zijn deze situaties waarop deze bepaling het oog heeft.

Gezien het motief van deze bepaling heeft zij ook betrekking op het parkeren van grote voertuigen buiten de weg.

De werking van het in het eerste lid, onder a, gestelde verbod is beperkt in tijd. 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.

Derde lid

Dit artikellid maakt het mogelijk dat ook campers, caravans en kampeerwagens die door hun afmetingen onder het verbod van het eerste lid zouden vallen, toch voor maximaal 3 dagen op de weg geparkeerd mogen blijven staan.

Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

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.

Bij de in het tweede lid, onder a, bedoelde voertuigen kan worden gedacht aan voertuigen in gebruik bij de politie of de brandweer, als ook bij de gemeentelijke plantsoenendienst. Campings vallen onder terreinen als bedoeld in het tweede lid, onder b.

Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets

In de praktijk wordt regelmatig overlast ondervonden van fietsen en bromfietsen die her en der buiten de daartoe bestemde fietsenstallingen worden geplaatst. Het gaat hierbij doorgaans om plaatsen, waar zich grote concentraties van gestalde (brom)fietsen voordoen, zoals bijvoorbeeld bij stations, winkelcentra en dergelijke.

Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen neer te zetten buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen dan wel deze daar te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of opheffing van overlast of de voorkoming van schade aan de openbare gezondheid. Bij het laatste motief kan worden gedacht aan het voorkomen

van mogelijke verwondingen aan voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen.

Na aanwijzing van een plaats waar het verbod zal gelden, kan tegen een foutief geplaatste (brom)fiets worden opgetreden. Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan beschouwd te worden als toepassing van bestuursdwang.

Op grond van het derde lid is het verboden (brom)fietswrakken op of aan de weg te laten staan. Zowel in de stallingsruimte als op de weg kunnen deze wrakken veel overlast, ontsiering van de gemeente of schade veroorzaken.

Afdeling 2 Collecteren

Artikel 5:13 Inzameling van geld of goederen

Eerste lid

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.

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.

Vierde lid

In het vierde lid is een uitzondering op de vergunningplicht opgenomen voor inzamelingen die gehouden worden “in besloten kring”. 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.

Vijfde lid

Gezien het ideële belang van collectes, die doorgaans voor een bepaald moment zijn gepland en waarbij voor dat moment vrijwilligers e.d. zijn aangezocht, is het van belang dat er tijdig op een aanvraag wordt beslist. Er is daarom voor gekozen een *lex silencio positivo* op te nemen.

Afdeling 3 Venten

Artikel 5:14 Begripsbepaling

Het uitoefenen van de ambulante handel (het venten) moet onderscheiden worden van enerzijds de collectevergunning en anderzijds de standplaatsvergunning. Bij venten is het van belang dat de venter in beweging is. De venter biedt zijn waren voortdurend aan vanaf een andere plaats. Het tijdelijk stilstaan in afwachting van klanten is geen venten.

Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het inzamelen van geld en goederen. Verkrijgt men een drukwerk of ander goed door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken, bedrag aan geld in een bus te werpen of

te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is sprake van een collecte. De goederen worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort zonder vergunning gehouden inzamelingen zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats betreft de periode gedurende welke goederen vanaf dezelfde plaats op straat worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Onder het innemen van een standplaats wordt verstaan het te koop aanbieden van goederen vanaf eenzelfde plaats, gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen, in de openbare ruimte. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning. Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

Artikel 5:15 Ventverbod

In het kader van de deregulering is het slechts verboden te venten als de openbare orde wordt verstoord of de openbare veiligheid of de volksgezondheid in gevaar komen. De terminologie sluit aan bij de Europese dienstenrichtlijn. Hieronder vallen de motieven van overlast (in de meeste gevallen) en verkeersveiligheid.

Het tweede lid is ingevoegd om te voorkomen dat burgers op zondag of in de late avonden en nacht worden lastig gevallen door venters.

Het derde lid bevat een afbakening naar hogere regelgeving.

Afdeling 4 Standplaatsen

Artikel 5:17 Begripsbepaling

Artikel 5:17 bevat een begripsomschrijving en voorziet voorts in uitzonderingen. Het hebben van een standplaats ziet op het te koop aanbieden van goederen vanaf een vaste plaats. Dit is dan ook het onderscheidend criterium ten opzichte van het venten met goederen. Bij het venten met goederen wordt er immers vanuit gegaan dat de venter voortdurend zijn goederen vanaf een andere plaats in de openbare ruimte aanbiedt. Met andere woorden: de venter is ambulante, de standplaatshouder niet.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de definitie van het eerste lid niet bevat het innemen van een standplaats op een door de gemeente ingestelde markt op basis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Degene die op een door de gemeente ingestelde markt een standplaats wil innemen zal zich moeten houden aan de regels die voor de markt gelden. Deze regels zijn in de marktverordening neergelegd.

Voor het innemen van een standplaats op een bepaald evenement is geen vergunning krachtens afdeling 5.4 nodig. Op het evenement zijn de artikelen 2:24 en 2:25 van toepassing, waarbij de bepalingen met betrekking tot het innemen van een standplaats niet van toepassing zijn.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

Een vergunning voor het hebben van een standplaats wordt noodzakelijk en evenredig geacht. De standplaatsvergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. Verder kunnen door middel van een vergunning de beschikbare standplaatsen worden verdeeld en is het mogelijk een maximumstelsel in te stellen.

Weigeringsgronden

Bestemmingsplan: als het bestemmingsplan standplaatsen ter plaatse niet toelaat, is het moeilijk uit te leggen dat de vergunning weliswaar wordt verleend, maar dat daarvan geen gebruik gemaakt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. Blijkens jurisprudentie is dit aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat.

Redelijke eisen van welstand: deze weigeringsgrond kan gehanteerd worden indien een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte marktvoering worden tegengegaan, ook wordt daarmee het aanzien van monumentale gebouwen of stedenbouwkundige ensembles gewaarborgd.

Redelijk verzorgingsniveau: in het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentie-verhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden. De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsen die (mede) diensten verlenen niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Het blijft echter nog wel mogelijk om deze weigeringsgrond te hanteren voor het verkopen van goederen. De Dienstenrichtlijn is daarop immers niet van toepassing.

Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende

Dit artikel verbiedt de rechthebbende op een terrein toe te laten dat een standplaats wordt ingenomen, zonder dat hiervoor een vergunning is verstrekt. Met dit verbod is het mogelijk niet alleen maatregelen te nemen tegen degene die zonder vergunning een standplaats inneemt maar ook tegen de eigenaar van de grond die het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Afdeling 6 Openbaar water

Artikel 5:25 Ligplaatsen recreatievaartuigen

In dit artikel wordt bepaald dat het innemen van een ligplaats met een “recreatievaartuig” slechts toegestaan is op die plaatsen die door het college zijn aangewezen. Met de onder lid 3 genoemde “verhuurbedrijven van kleine vaartuigen” wordt bedoeld op de voorraad van deze verhuurbedrijven. Zodra de kleine vaartuigen daadwerkelijk verhuurd zijn en worden gebruikt door de huurder, vallen ze onder de

uitzondering van lid 4. Zo lang de vaartuigen nog ter verhuur worden aangeboden, mogen zij alleen op de aangewezen locaties liggen.

Artikel 5:26 Aanwijzingen geven en opvolgen

Het kan wenselijk zijn, gelet op de omstandigheden, om aan een individuele booteigenaar nog nadere aanwijzingen te geven. Dit artikel biedt daarvoor de grondslag.

Artikel 5:31a Overlast kleine snelle vaartuigen

Het verschijnsel "snelle kleine vaartuigen" heeft zich de laatste jaren snel ontwikkeld, evenals de hoeveelheid waterscooters. In verband met de snelheid waarmee de waterscooter zich over het water begeeft is deze ook ingedeeld onder de noemer snelle kleine vaartuigen. Het verbod in het tweede lid is opgenomen, omdat steeds meer hinder van deze vorm van recreatie wordt ondervonden.

Afdeling 7 Crossterreinen en gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden

Artikel 5:32 Crossterreinen

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 hier gebeurt.

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.

Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden

Op grond van het eerste lid van artikel 5:33 geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen of bromfietsen 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.

Gezien de belangen die hier worden beschermd, de rust en recreatie in natuurgebieden, is het niet wenselijk om hier een ontheffing van rechtswege in het leven te roepen en is daarvan afgezien.

Afdeling 8 Verbod vuur te stoken

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

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 milieu hygiënische 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 5:34 vult daarom voor wat betreft deze aspecten de Wet milieubeheer aan.

Artikel 5:34 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 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.

Afdeling 9 Verstrooiing van as

Artikel 5:35 Begripsbepaling

Gemeenten mogen in een verordening regels opnemen rond de incidentele as verstrooiing. Deze mogelijkheid bestaat met name vanuit een oogpunt van overlastbeperking en het tegengaan van ongewenste asverstrooiingen. Een dergelijke bepaling is opgenomen in de APV en niet in de verordening op de begraafplaatsen omdat deze laatste hoofdzakelijk toeziet op een ordelijk verloop van de gang van zaken op een begraafplaats. Volgens de Wet op de lijkbezorging kunnen verstrooiingen

door of op last van de houder van een crematorium of de houder van een plaats van bijzetting alleen plaatsvinden op het terrein dat daartoe permanent is bestemd.

Artikel 5:36 Verboden plaatsen

Asverstrooiing is om uiteenlopende redenen niet op alle plaatsen even wenselijk. Dit geldt zeker voor plaatsen waar de as niet of nauwelijks in de bodem kan worden opgenomen en door de wind kan gaan dwarrelen. Dit speelt met name een rol op stoepen, straten, pleinen en dergelijke. Daarom is er een verbod opgenomen voor het verstrooien van as op de verharde delen van de weg.

De begraafplaats en het crematoriumterrein zijn expliciete voorbeelden van terreinen waar het vanuit een oogpunt van beheer bezwaarlijk kan zijn om incidenteel as te verstrooien. Om reden van piëteitsgevoel en overlast voor recreanten en gebruikers van openbare ruimten te voorkomen is voorts incidentele as verstrooiing verboden op in dit artikel genoemde openbare plaatsen.

Om reden van natuurbehoud zijn de in dit artikel genoemde natuurterreinen verboden voor incidentele as verstrooiing.

Het is mogelijk dat het op bepaalde terreinen (vanwege daar te houden evenementen bijvoorbeeld) slechts tijdelijk onwenselijk is om as te verstrooien. Daarom is een mogelijkheid opgenomen voor burgemeester en wethouders om in die gevallen een terrein tijdelijk, in verband met die bijzondere omstandigheden, te onttrekken aan de mogelijkheid om er as op te verstrooien.

Op grond van dit artikel wordt binnen de gemeente Zwolle ruimte geboden om as te verstrooien in bosschages van parken en plantsoenen die bijvoorbeeld een dierbare plek zijn geweest van de overledene.

Dit soort ontheffingen zijn zeldzaam en er zijn doorgaans emoties van nabestaanden in het geding. Het is daarom mogelijk en wenselijk dat er snel en tijdig wordt beslist. Om die reden is ervoor gekozen hier wel een *lex silencio positivo* op te nemen.

Artikel 5:37 Hinder of overlast

Het verstrooien van as is een emotionele gebeurtenis. Zowel voor nabestaanden als voor omstanders die ermee worden geconfronteerd. Het is daarom van belang dat

omstanders geen hinder ondervinden van de activiteit op zich en van de as die na de activiteit wordt achtergelaten.

Een typerend voorbeeld is het verstrooien van as in de nabijheid van een groep mensen, terwijl er een stevige bries die kant uitwaait. Dit levert vanzelfsprekend een onwenselijke situatie op.

Ook tot enige tijd na de verstrooiing kan as, bijvoorbeeld op de hiervoor aangegeven wijze, hinder opleveren voor omstanders. Daar moet tijdens het verstrooien rekening mee worden gehouden. Dit kan door de as bijvoorbeeld over een groter oppervlak te verspreiden, zodat deze eerder in de bodem wordt opgenomen. Een ander voorbeeld in dit geval is het verstrooien vanaf een gebouw of vanaf een balkon. Er zijn genoeg situaties denkbaar waarin dit hinder oplevert voor het publiek.

Overigens is uit de toelichting bij de wijziging van de Wet op de Lijkbezorging van 26 maart 1998 af te leiden dat het waarnemen door omstanders van de handeling op zich geen hinder oplevert. Door de wet op het punt van asverstrooiing te verruimen heeft de wetgever bewust aanvaard dat het publiek geconfronteerd kan worden met incidentele verstrooiing.

Hoofdstuk 6 Straf-, overgangs- en slotbepalingen

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 is overigens uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de gemeenteraad gekozen boetecategorie. Hierbij dient de rechter op grond van artikel 24 WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het algemeen geldende minimum van de geldboete bedraagt € 3 (artikel 23, tweede lid, WvSr).

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 1:5 gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:5, 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.

Artikel 6:2 Toezichthouders

De basis voor deze bevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb. De aanwijzing als toezichthouder in de APV is de grondslag voor het hebben van opsporingsbevoegdheid. Zie verder de toelichting onder het kopje Opsporingsambtenaren.

Aanwijzen toezichthouders

Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb). De aanwijzing van toezichthouders kan derhalve in de APV plaatsvinden. Een deel van de toezichthouders wordt in de APV zelf aangewezen (dit is noodzakelijk indien een toezichthouder tevens opsporingsbevoegdheden dient te krijgen. Zie de toelichting hierna onder opsporingsambtenaren). Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen.

Politieambtenaren zijn alleen te beschouwen als toezichthouders voor zover zij bij of krachtens een bijzondere wet als zodanig zijn aangewezen. Artikel 2 van de Politiewet, dat een algemene omschrijving van de politietaak bevat, kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van het artikel.

Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het

aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren.

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 politie. Artikel 142 betreft de buitengewone opsporingsambtenaren die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid).

Op basis van artikel 142, lid 1, onder c, WvSv hebben de volgende – voor de APV relevante – personen opsporingsbevoegdheid:

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

Artikel 6:3 Binnentreden woningen

Het is soms noodzakelijk dat personen die belast zijn met het toezicht op de naleving dan wel de opsporing van overtredingen van de model-APV bepaalde plaatsen kunnen betreden. 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.

Zowel het verlenen van de bevoegdheid tot het binnentreden als het aanwijzen van de personen die mogen binnentreden dient bij of krachtens de wet te gebeuren. In vele wetten zijn dan ook binnentredingsbevoegdheden opgenomen. Deze bevoegdheden zijn vooral toegekend aan ambtenaren of personen die belast zijn met een opsporings- of toezichthoudende taak in het kader van de wetshandhaving. Voorts bestaan bevoegdheden tot binnentreden voor de uitvoering van rechterlijke taken en bevelen,

de uitoefening van bestuursdwang, de handhaving van de openbare orde, ter bescherming van de volksgezondheid en ter uitvoering van noodwetgeving.

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.

Artikel 6:4 Overgangsbepaling

Van belang is in de overgangsbepalingen aan te geven of bestaande vergunningen, ontheffingen, beleidsregels enz. al dan niet hun rechtskracht blijven behouden na de inwerkingtreding van deze verordening.

Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de oude verordening, wordt volgens de Algemene wet bestuursrecht beslist overeenkomstig de nieuwe verordening (toetsing ex nunc).

Op bezwaarschriften ingediend tegen besluiten genomen onder het oude recht, wordt eveneens besloten krachtens deze verordening met dien verstande dat de bezwaarde niet in een nadeliger positie mag komen dan hij onder het oude recht zou hebben gehad (verbod van reformatio in peius).

Artikel 6:5 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. Er is niet voor gekozen om een ander tijdstip aan te wijzen met uitzondering van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.28 a. Deze uitzondering houdt verband met het feit dat dit een nieuw artikel is, waarvoor tijd voor de implementatie nodig is.

De APV is een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld. Een dergelijk besluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten

van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden (artikel 139 Gemeentewet). Van belang is dat de gemeente gehouden is dit besluit mee te delen aan het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen (artikel 143 Gemeentewet).

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