

## **Toelichting Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Ommen 2021**

### *Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen*

#### **Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen**

In dit artikel wordt een aantal begrippen dat in de verordening wordt gehanteerd, opgenomen.

Van een aantal specifieke begrippen, dat wil zeggen begrippen die op een bepaald onderdeel van deze verordening betrekking hebben, zijn in de desbetreffende afdeling begripsomschrijvingen opgenomen.

##### *a.       Bebouwde kom*

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

##### *b.       Bevoegd gezag*

Met het begrip 'bevoegd gezag' wordt aangehaakt bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna de Wabo). Deze wet is van toepassing op de omgevingsvergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg (artikel 2:11) en de omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden (artikel 4:11). De vergunning voor het aanleggen of veranderen van een weg is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo, en de vergunning voor het vellen van houtopstanden in artikel 2.2, eerste lid, onder g, van de Wabo. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan. De ontheffing voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo. Zie verder de toelichting bij artikel 2:10.

De omgevingsvergunning wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingsverlening niet bij het college, maar bij Gedeputeerde Staten en in enkele gevallen bij een Minister. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

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

Daarnaast komt in de APV op verschillende plaatsen de term 'bevoegd bestuursorgaan' voor. Daarmee wordt dan bedoeld op ofwel het college, ofwel de burgemeester. De Wabo brengt hierin geen verandering.

##### *c.       Bouwwerk*

Deze omschrijving verwijst naar artikel 1 van de Bouwverordening gemeente Ommen 2013: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, met inbegrip van een gedeelte daarvan, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

*f. Gebouw*

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

*g. Handelsreclame*

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

Aan een vergunningstelsel voor handelsreclame staat het grondwetsartikel niet in de weg. Onder het begrip 'reclame' dient te worden verstaan: iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten. Door dit te beperken tot 'handelsreclame' heeft de in artikel 7, vierde lid, van de Grondwet geformuleerde uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin van het woord en omvat zij elk aanbod van goederen en diensten, maar is zij niet van toepassing op reclame voor ideële doeleinden. Dit betekent niet dat handelsreclame helemaal niet beschermd wordt. Voorschriften voor handelsreclame zullen de toets aan artikel 10 van het Europees Verdrag Rechten van de Mens (hierna EVRM) en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna IVBPR) moeten kunnen doorstaan. Deze verdragsbepalingen verzetten zich echter niet tegen een vergunningstelsel.

HR 11-05-1982, NJ 1983, 68. Onder een 'commercieel belang dienen' moet mede worden begrepen: dienstig te zijn tot koop en verkoop.

*i. Openbaar water*

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

*j. Openbare plaats*

Hiervoor is aangehaakt bij de Wet openbare manifestaties (hierna Wom).

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

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

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

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. "De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft", aldus de MvT (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16).

Voorbeelden van openbare plaatsen in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wom zijn: 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 begripsomschrijving van het begrip 'openbare plaats' ook een aantal 'besloten plaatsen' als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, van de Wom expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 11-13 en nr. 6).

#### *k. Parkeren*

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

#### *l. Rechthebbende*

Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

#### *m. Voertuig*

De begripsomschrijving van 'voertuig' haakt aan bij de begripsomschrijving ervan in artikel 1 van het RVV 1990. 'Voertuigen' in de zin van dit artikel zijn: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Voor kleine voertuigen, zoals kruiwagens, kindervagens, rolstoelen en dergelijke is een uitzondering gemaakt, omdat anders sommige bepalingen een te ruime strekking zouden krijgen.

#### *n. Weg*

De begripsomschrijving van 'weg' haakt aan bij de begripsomschrijving ervan in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet (hierna WVW 1994). Concreet gaat het om alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. Hiertoe behoren ook trottoirs, voetpaden, voetgangersgebieden, rijwielpaden en parkeerplaatsen of -terreinen.

Uit de begripsomschrijving van 'openbare plaats' blijkt dat de weg daar onderdeel van uitmaakt.

#### *Jurisprudentie*

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

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

#### *Op of aan de weg*

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

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

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

#### *Eerste en tweede lid*

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

Artikel 4:14 van de Awb verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van dit verlengingsbesluit. Indien de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij daartegen ingevolge artikel 6:2, onder b, van de Awb in bezwaar en beroep gaan.

Artikel 4:14 van de Awb schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit. Zie hierover ook bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, p. 10 (MvT Wet dwangsom en beroep). Daar wordt zelfs gezegd dat een dergelijk briefje in feite juist 'een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan (is) dat het in gebreke is'.

#### *Dienstenrichtlijn*

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

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

De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht.

#### *Derde lid (Wabo)*

De wegaanlegvergunning (artikel 2:11) en de kapvergunning (artikel 4:11) vallen onder artikel 2.2, eerste lid, onder respectievelijk d en g, van de Wabo. De Wabo kan ook van toepassing zijn op het gebruik van de weg anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, namelijk als het gaat om het opslaan van roerende zaken (zie de toelichting bij artikel 2:10). De ontheffing (of vergunning) voor het opslaan van roerende zaken is aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder j en k, van de Wabo en geldt als verbod om deze activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

De beslistermijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning is dezelfde als in het eerste lid is opgenomen: acht weken (artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo).

Artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de beslistermijn niet met acht, maar slechts met zes weken kan worden verlengd. Daarom is voor de genoemde ontheffing of vergunning een afwijking van het tweede lid opgenomen onder verwijzing naar artikel 3.9 van de Wabo.

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning of ontheffing die onder de Wabo valt, staan in de Mor (Stcrt. 2010-5162). De algemene indieningsvereisten staan in artikel 1.3 van de Mor.

In hoofdstuk 7 van de Mor staan nog bijzondere indieningsvereisten die van belang zijn voor de vergunningen of ontheffingen in de APV die op grond van artikel 2:2 van de Wabo als omgevingsvergunning worden aangemerkt. Dit geldt voor de artikelen 2:10 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 2:11 (wegaanleg), 2:12, variant 2 (uitweg), en 4:11 (vellen van houtopstanden).

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

*(Vervallen)*

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

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

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

*Tweede lid*

De vraag of bij niet-nakoming van vergunningsvoorschriften bestuursdwang kan worden toegepast, wordt in het algemeen bevestigend beantwoord.

Wanneer bij het creëren van een vergunning- of ontheffingsplicht de formulering wordt gebruikt "het is verboden om ... te doen zonder vergunning/ontheffing van ... of in afwijking daarvan" (conform Igr 50), dan is een bepaling als in het tweede lid niet nodig. Het handelen in strijd met een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift is dan immers ook verboden en levert dus een overtreding op waartegen met een last onder bestuursdwang kan worden opgetreden. In de APV wordt deze formulering alleen gebruikt in artikelen 2:11 en 2:25.

Bij vergunningen of ontheffingen die een omgevingsvergunning zijn op grond van artikel 2.2 van de Wabo, is noch de formulering "of in afwijking daarvan", noch een bepaling à la artikel 1:4, tweede lid, nodig. De reden is dat artikel 2.3, aanhef en onder c, van de Wabo het handelen in strijd met een vergunningsvoorschrift al heeft verboden. In de APV gaat het om de artikelen 2:10 (voor zover sprake is van opslag van roerende zaken op de weg), 2:12 en 4:11.

Voor alle andere vergunningen of ontheffingen op basis van de APV is het tweede lid van artikel 1:4 wel nodig. Zie de artikelen 2:39 (Speelgelegenheden), 2:45 (Betreden van plantsoenen en dergelijke), 5:13 (Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving), 5:18 (Standplaatsvergunning en weigeringsgronden) en 5:23 (Organiseren van een snuffelmarkt).

Handelen in strijd met zo'n vergunning of ontheffing levert dan strijd op met artikel 1:4, tweede lid, in combinatie met het vergunningsvoorschrift. Daartegen kan met bestuursdwang worden opgetreden.

*Dienstenrichtlijn*

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die ervoor zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige

wijze uitoefenen. Die criteria zijn: niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; evenredig met die reden van algemeen belang; duidelijk en ondubbelzinnig; objectief; vooraf openbaar bekendgemaakt; transparant en toegankelijk. Ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning worden verbonden, dienen hieraan te voldoen. Zie voor wat onder dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid wordt verstaan de algemene toelichting en het commentaar onder artikel 1:8. Op grond van artikel 10, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt de vergunning pas verleend nadat na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

### *Sanctiebepaling*

In de algemene sanctiebepaling die in deze APV is opgenomen (artikel 6:1) wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde met straf bedreigd. Daardoor staat ook straf op het overtreden van voorschriften die aan een vergunning of ontheffing verbonden zijn.

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

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

Indien de vergunning of ontheffing zowel voor de aanvrager als voor zijn rechtsopvolger geldt, verdient het aanbeveling het voorschrift op te nemen dat de houder ervan in geval van rechtsovergang verplicht is hiervan binnen twee weken schriftelijk mededeling te doen aan het bevoegde orgaan, met vermelding van de naam en het adres van de nieuwe houder van de vergunning of ontheffing. Aldus blijft het bevoegde orgaan op de hoogte van de feitelijke houder van de vergunning of ontheffing.

### *Literatuur en jurisprudentie*

Voor de overdraagbaarheid van APV-vergunningen, zie: C.L. Knijff, "Rechtsopvolging bij vergunningen in de gemeentepraktijk", GS 2004, 7205, onder 3.4 Overgang uitgesloten: APV-vergunningen:

Volgens artikel 1:10 is de vergunning of ontheffing persoonsgebonden, tenzij bij of krachtens deze verordening anders is bepaald. Ingevolge artikel 1:11, aanhef en onder e, van de APV kan de vergunning of ontheffing worden gewijzigd indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt.

ABRvS 23-11-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA5058. De Afdeling is van oordeel dat de APV-bepaling niet afdoet aan het persoonsgebonden karakter van de vergunning. Van een zelfstandige bepaling die het persoonsgebonden karakter van de exploitatievergunning voor een coffeeshop kan opheffen is

geen sprake, gelet op de aard van de vergunning en op de strekking van het in de APV neergelegde vergunningstelsel. De burgemeester was derhalve niet zonder meer gehouden zijn medewerking te verlenen aan een verzoek tot overdracht van een vergunning aan een derde.

ABRvS 13-03-2019, ECLI:NL:RVS:2019:774. Aan de orde was een wijziging van de tenaamstelling van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen. De reden voor de wijziging van de tenaamstelling was een rechtsvormwijziging van de vergunninghouder(s). De rechtsvormwijziging brengt volgens de Afdeling niet mee dat er sprake is van overdracht van de vergunning. Wel oordeelt de Afdeling dat de wijziging van de tenaamstelling een 'aanzienlijke wijziging' van de vergunning is, die tevens heeft geleid tot een aanpassing van de vergunningvoorschriften. Aangezien het gaat om een één-vergunningstelsel en daarmee om een schaarse vergunning, komt de Afdeling tot het oordeel dat de wijziging niet is toegelaten. Bij een wezenlijke wijziging van een schaarse vergunning kan geen aanspraak worden gemaakt op continuering van de schaarse vergunning. Zie ook ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611. Als het gaat om een schaarse vergunning waarbij een wijziging van de tenaamstelling wordt beschouwd als een wezenlijke (of aanzienlijke) wijziging, moet dus opnieuw gelegenheid tot indiening van aanvragen worden geboden.

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

De genoemde intrekking- en wijzigingsgronden hebben een facultatief karakter. Het hangt van de omstandigheden af of tot intrekking of wijziging wordt overgegaan. Zo zal niet iedere niet-nakoming van vergunningsvoorschriften hoeven te leiden tot intrekking van de vergunning. Met name het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel beperken nogal eens de bevoegdheid tot wijziging en intrekking.

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

Als het bestuursorgaan overweegt om de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, dient het de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun zienswijzen naar voren te brengen (artikel 4:8 van de Awb).

#### *Jurisprudentie*

ABRvS 11-06-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9809. De burgemeester was in het onderhavige geval bevoegd de vergunning in te trekken. Intrekking van een vergunning vereist een zorgvuldige voorbereiding. Als specifieke kennis bij het bestuursorgaan ontbreekt, moet advies worden ingewonnen. Zes werkdagen zijn daarvoor voldoende.

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

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



a. de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden: er is dan formeel sprake van een beperkte geldigheidsduur, maar verlening vindt van rechtswege plaats;

b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang:

wanneer het aantal vergunningen logischerwijs beperkt is, bijvoorbeeld omdat de gemeente geen onbeperkt grondgebied heeft, mag de markt niet gesloten blijven voor nieuwe aanbieders omdat de bestaande aanbieders voor onbepaalde tijd alle beschikbare vergunningen in handen hebben. In dat geval moet geregeld een transparante en onpartijdige 'herverdeling' van de schaarse vergunningen worden georganiseerd;

c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang: als gemeenten een vergunning voor bepaalde tijd verlenen, moeten zij beargumenteren waarom deze beperking nodig is en de evenredigheidstoets kan doorstaan. Sommige vergunningen lenen zich naar hun aard alleen voor verlening voor bepaalde tijd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een evenementenvergunning of een standplaatsvergunning voor een oliebollenkraam rond de jaarwisseling. Als een vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend, dan moet gemotiveerd worden waarom deze beperking nodig is en dan moet de motivering de evenredigheidstoets doorstaan.

Artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn geeft een definitie van 'dwingende redenen van algemeen belang': "redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalzekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid". Zie ook de weigeringsgronden die in de toelichting op artikel 1:8 worden genoemd.

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

#### *Tweede lid*

Uit ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, blijkt dat schaarse vergunningen zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd omdat dat zich niet met het formele gelijkheidsbeginsel verhoudt, waarin tevens een beginsel van gelijke kansen besloten ligt. Het voor onbepaalde tijd verlenen van schaarse vergunningen (meer aanvragers dan beschikbare vergunningen) kan immers tot gevolg hebben dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Met dit tweede lid wordt duidelijk gemaakt dat schaarse vergunningen in

ieder geval moeten worden aangemerkt als vergunningen die zich naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd.

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

Vergunnings- of ontheffingsstelsels zijn in de APV als volgt geformuleerd: een verbodsbepaling om een bepaalde activiteit te verrichten behoudens vergunning of ontheffing. De VNG heeft er ter bevordering van de systematiek en duidelijkheid binnen de APV voor gekozen om in hoofdstuk 1 'Algemene bepalingen' algemene weigeringsgronden te benoemen. Alleen als er voor een vergunning of ontheffing andere of aanvullende weigeringsgronden gelden dan de in artikel 1:8 genoemde, worden die in het betreffende artikel genoemd.

#### *Dienstenrichtlijn*

In theorie bestaan er drie verschillende regimes voor: de vestiger, de tijdelijke grensoverschrijder en de Nederlandse dienstverrichter.

De Dienstenrichtlijn staat toe dat er onderscheid wordt gemaakt tussen deze drie categorieën. Het zou in theorie kunnen dat de overheid aan een Nederlandse dienstverlener zwaardere eisen stelt dan aan een buitenlandse 'tijdelijke grensoverschrijder', maar dit is in de praktijk en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk.

De VNG acht het op dezelfde gronden evenmin gewenst een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten van dienstverleners (vestigers, tijdelijke grensoverschrijders en dus ook Nederlandse dienstverleners). Anders zou de dienstverlener die zich vanuit een andere lidstaat hier vestigt een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van degene die de grens overschrijdt om zijn diensten aan te bieden of beide dienstverleners ten opzichte van de eigen onderdanen.

Alleen in het geval van prostitutie is daarop een uitzondering gemaakt. Zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 3 'Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen'.

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

Enkele voorheen gehanteerde weigeringsgronden komen niet meer als zodanig voor in de Dienstenrichtlijn. Deze kunnen wel vallen onder:

- Overlast: Vanouds is de APV een openbare orde- en overlast-verordening. Het begrip 'overlast' komt in het EG-recht bij de toetsing van uitzonderingen op het vrij verkeer niet voor. Ook de Dienstenrichtlijn spreekt niet over 'overlast'. Het milieubegrip omvat echter alle soorten van overlast die gerelateerd zijn aan de omgeving of het milieu. Te denken valt aan geluidsoverlast, geurhinder en overlast veroorzaakt door stof, afval en dergelijke. Overlast, veroorzaakt door vuurwerk, valt eveneens onder bescherming van het milieu of zelfs gezondheid.

- Verkeersveiligheid: De verkeersveiligheid valt aan te merken als een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 9 van de Dienstenrichtlijn. Maar ook is er sprake van een

belang dat te scharen valt onder de volksgezondheid, als het voorkomen van verkeersslachtoffers het te beschermen belang betreft.

- Veiligheid van personen en gezondheid: Deze gronden waarop voorheen een evenementenvergunning kon worden geweigerd, bijvoorbeeld bij het uitbreken van mond- en klauwzeer (gezondheid), kunnen als een belang van volksgezondheid worden aangemerkt.

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

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

De Dienstenrichtlijn staat deze weigeringsgrond voor standplaatsvergunningen niet toe, omdat dit wordt beschouwd als een economische, niet toegestane, belemmering voor het vrij verkeer van diensten. Op grond van de Dienstenrichtlijn mag onder voorwaarden wel een kwantitatieve of territoriale beperking worden gesteld (zie de toelichting op artikel 5:18).

#### *Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000*

In het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw 2000) dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening kan worden overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatige verblijf blijkt. Artikel 8.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna Vb 2000) bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vw 2000 geen aanspraak kan maken op de toekenning van vergunningen en ontheffingen door bestuursorganen van onder meer gemeenten, voor zover

die betrekking hebben op standplaatsen, markten, venten, collecteren, evenementen of beroepsmatige dan wel bedrijfsmatige activiteiten.

#### *Tweede lid*

De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen: die worden ingewilligd of geweigerd. In artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt: een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld kan buiten behandeling worden gelaten, mits de aanvrager de kans heeft gekregen om de aanvraag aan te vullen. Gemeenten kunnen bij verordening geen aanvullende gronden stellen waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten.

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

### **Hoofdstuk 2. Openbare , openbare veiligheid, volksgezondheid of milieu**

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

##### **Algemeen**

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

#### **Artikel 2:1 Samensholing en ongeregelheden**

##### *Eerste lid*

Het begrip 'samensholing' is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht: "Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdt na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samensholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie." Zie hierover ook de hierna opgenomen jurisprudentie.

##### *Tweede lid*

In het tweede lid wordt aan de burger de verplichting opgelegd om zich op bevel van een politieambtenaar te verwijderen van een openbare plaats bij samensholing of (dreigende)

ongeregeldheden. Dit artikel biedt zo onder andere ook een handvat om op te treden tegen het hinderen van hulpverleners.

Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via opname van artikel 2:1, tweede lid, in artikel 6:1. Ook in het proces-verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1 juncto artikel 6:1.

Hiernaast blijven uiteraard ook de bevelen van de burgemeester in het kader van diens openbare ordebevoegdheden mogelijk. Bevelen van de burgemeester, bijvoorbeeld op grond 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, van het WvSr.

#### *Vijfde lid*

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

#### *Jurisprudentie*

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

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

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

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

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

Zie ook: Hof 's-Hertogenbosch 30-06-2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM9992.

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

ABRvS 19-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940. Op grond van artikel 2:1, eerste lid, van de APV heeft de burgemeester bij besluit gelast om niet meer op een openbare plaats in de gemeente door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelheden in de nabijheid van een kerk. Aan de last heeft de burgemeester een dwangsom verbonden. De Afdeling oordeelt dat het gedrag van appelland, zeker gelet op de beledigende teksten, uitdagend was. Uit het rapport kan echter niet worden afgeleid dat als gevolg van dit uitdagend gedrag ongeregelheden zijn ontstaan of dreigden te ontstaan. De omstandigheid dat de door appelland aangesproken personen zijn uitlatingen hoog hebben opgenomen, is hiervoor onvoldoende. De burgemeester was niet bevoegd om appelland de last op te leggen.

## **Artikel 2:2 Optochten**

*(Vervallen)*

In 2006 is met het oog op het vereenvoudigen van de APV dit artikel opgenomen onder de evenementenbepaling (artikelen 2:25 en 2:26).

### **Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen**

Dit artikel is een uitwerking van 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). Zie ook HR 11-04-2017, ECLI:NL:HR:2017:668.

Uit de artikelen 3 en 4 van de Wom volgt dat de raad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een kennisgeving is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen.

Artikel 5 van de Wom kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 van de Wom kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 van de Wom bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan. Voor vergaderingen en betogingen op 'andere dan openbare plaatsen' kent de Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 van de Wom), onder andere de bevoegdheid opdracht te geven deze te beëindigen. Voor deze bevoegdheden geldt dat deze uitsluitend mogen worden aangewend indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert.

De onder lid 2 a tot en met f genoemde onderdelen van de kennisgeving zijn essentieel voor de beoordeling door de burgemeester. Deze bepaling behoeft geen nadere toelichting.

### **Artikel 2:4 Afwijking termijn**

*(Vervallen)* Opgenomen in artikel 2:3, vijfde lid

### **Artikel 2:5 Te verstrekken gegevens**

*(Vervallen)* Opgenomen in artikel 2:3, tweede lid

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

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

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

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

#### *Daklozenkrant*

De verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren. Op grond van artikel 7 van de Grondwet kan het verkopen niet verbonden worden aan een vergunning. Wel kan de gemeente gebruik maken van artikel 2:6. Als verkoop plaatsvindt op het grondgebied van bijvoorbeeld een supermarkt, dan kan de eigenaar de verkoper verzoeken weg te gaan.

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

#### *Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen*

Nu het college door het aanwijzen van plaatsen en tijden kan reguleren waar gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen verspreid mogen worden, zijn er bij een ontheffing op aanvraag geen zwaarwegende redenen om van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

#### *Jurisprudentie*

HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 en 138 (APV Tilburg en APV Sittard) en 22-01-1981, NG 1981 (reclameverordening 's Gravenhage). Het in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet beschermde recht om zonder voorafgaand verlof gedachten en gevoelens door de drukpers te openbaren impliceert het recht om de inhoud van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen, waarin gedachten en gevoelens zijn geopenbaard, zonder voorafgaand verlof door verspreiding of door enig ander middel in het openbaar aan het publiek bekend te maken.

Elk middel tot bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, valt onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Dit betekent dat de bekendmaking van gedachten en gevoelens met behulp van middelen, die in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervullen als geschriften in eigenlijke zin, is begrepen in de in artikel 7 van de Grondwet erkende vrijheid van drukpers. Als 'zelfstandige middelen van bekendmaking' zijn in de jurisprudentie onder meer aangemerkt:

- het op de weg uitgeven van strooibiljetten (HR 27-02-1951, NJ 1951, 472 (APV Eindhoven));
- het gebruik maken van reclameborden of opschriften aan onroerend goed (HR 24-01-1967, ECLI:NL:PHR:1967:AD3700 (Nederland ontwapent) en ARRS 23-10-1978, AB 1979, 499 (verordening stadsschoon Leiden));
- het aanbrengen van aanplakbiljetten op onroerend goed (HR 19-09-1977, ECLI:NL:PHR:1977:AC6041 (APV Hengelo));
- het staan of lopen met propagandamiddelen (HR 30-05-1967, NJ 1968 (Vietnam I));



- het aanbieden van gedrukte stukken bij gelegenheid van het houden van een inzameling (niet het houden van de inzameling zélf) (HR 27-06-1978, ECLI:NL:PHR:1978:AC6306 (APV Eindhoven), Vz. ARRS 16-08-1979, AB 1980, 297 (APV Rotterdam) en Vz. ARRS 18-10-1979 (APV Katwijk));

- verlichte fotovitrine (ARRS 20-08-1981, Gst. 1982, 6692 (APV Pijnacker)).

De gemeentelijke wetgever mag niet beperkend optreden jegens de inhoud van gedrukte stukken of afbeeldingen, maar is krachtens artikel 149 van de Gemeentewet wel bevoegd het in het openbaar bekend maken ('verspreiden') daarvan aan beperkingen te onderwerpen in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente.

Daarbij geldt dat:

1. een vergunningstelsel (voorafgaand verlof) voor het gebruik van een bepaald middel van bekendmaking dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft, niet is geoorloofd;
2. een algemeen verbod tot zodanig gebruik evenmin is toegestaan;
3. een (naar tijd, plaats en wijze) beperkt verbod mogelijk is, mits:
  - a. die beperking geen betrekking heeft op de inhoud van de gedrukte stukken, doch gesteld is in het belang van de openbare orde zedelijkheid en gezondheid en van andere zaken betreffende de huishouding der gemeente;
  - b. gebruik 'van enige betekenis' overblijft; anders komt de beperking in feite neer op een algemeen verbod (HR 17-03-1953, NJ 1953, 389 (Wachttorenarrest) en ARRS 28-04-1981, Gst. 1981, 6686 (APV Nijmegen)).

### **Artikel 2:7 Feest, muziek en wedstrijd en dergelijke**

*(Vervallen)*

### **Artikel 2:8 Dienstverlening**

*(Vervallen)*

Het dienstverleningsartikel is geschrapt vanwege het streven naar vermindering van administratieve lasten voor ondernemers en het bedrijfsleven (deregulering).

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

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

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

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

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

#### *positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen*

Aan de ontheffing van het verbod zal doorgaans een aanvraag vooraf gaan, maar ook een ambtshalve ontheffing kan voorkomen, bijvoorbeeld bij bepaalde festiviteiten. Bij een ontheffing op aanvraag is er geen reden om van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

#### *Jurisprudentie*

Vz. ARRS 01-10-1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3538. De weigering van een ontheffing in verband met de verstoring van de openbare orde moet reëel zijn en voldoende onderbouwd zijn.

ABRVS 03-09-1997, ECLI:NL:RVS:1997:BL3032. Terechte weigering ontheffing voor optreden als straatfotograaf. Optreden als straatfotograaf is niet gericht op het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Openbare orde verzet zich tegen het optreden van meer dan twee straatfotografen.

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

### **Algemeen**

Artikel 2a van de WVV 1994 geeft uitdrukkelijk de bevoegdheid tot het maken van aanvullende gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor deze verordeningen niet in strijd zijn met het bepaalde in deze wet (of krachtens de op dit punt vergelijkbare oude Wegenverkeerswet, zoals bij het RVV; aldus HR 16-12-1975, NJ 1976, 204). Volgens de wegenverkeerswetgeving kan tot vaststelling van verkeersmaatregelen worden overgegaan in het belang van de vrijheid van het verkeer of de veiligheid op de weg, of in het belang van de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg.

#### *Jurisprudentie*

HR 21-06-1966, NJ 1966, 417 (bromfietsverbod Sneek), HR 23-12-1980, NJ 1981, 171 (rijverbod Schiermonnikoog) en ARRS 05-03-1981, Gst. 1981, 6678 (rijverbod Vlieland). De raad is niet bevoegd tot het treffen van regelen inzake het verkeer op wegen – ook al beogen deze regelen andere belangen te beschermen dan verkeersbelangen indien deze regels zo diep en zo algemeen ingrijpen in het normale verkeer op wegen, dat het stelsel van de wegenverkeerswetgeving wordt doorkruist.

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

Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid greep te houden op situaties die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. Voor de toepassing kan worden gedacht aan het plaatsen van reclameborden, containers of fietsparkeervoorzieningen. Ook voorwerpen die met de grond zijn verbonden, zoals een haag in de berm, kunnen als voorwerpen als hier bedoeld worden aangemerkt (ABRvS 10-01-2018, ECLI:NL:RVS:2018:49).

De gedachte is dat voor een groot aantal voorwerpen die in de openbare ruimte worden geplaatst een vergunning overbodig is, omdat deze voorwerpen volstrekt geen overlast veroorzaken of zelfs bijdragen aan de leefbaarheid. In de praktijk wordt er ook niet vaak handhavend opgetreden tegen voorwerpen die strikt gesproken alleen met vergunning op of aan de weg zouden mogen staan.

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

In het derde lid is de bevoegdheid voor het college opgenomen om nadere regels te stellen voor uitstallingen, opslag, (tijdelijke) reclameborden en laadpalen. Doordat elektrisch rijden in de nabije toekomst de brandstof gaat worden waarop auto's voortbewogen gaan worden, zullen er nadere regels opgesteld moeten worden over het plaatsen van laadpalen in de gemeente.

Verder bestaat er soms vrees voor een wildgroei aan uitstallingen. Verder kunnen voor op of aan de weg geplaatste reclames nadere regels worden gesteld. De opsomming in het derde lid kan natuurlijk desgewenst worden aangevuld.

Een dergelijke optie is ook denkbaar voor alle voorwerpen. Dan ontstaat in plaats van een vergunningstelsel een algemene regel die in detail voorschrijft wat er wel en niet is toegestaan.

Een aantal gemeenten heeft daarvoor gekozen. Nadeel van die aanpak is dat zo'n regel onvermijdelijk een uitvoerig stuk wordt, omdat voor een heel scala aan voorwerpen (bloembakken, uitstallingen, bouwsteigers, straatmeubilair, et cetera) moet worden omschreven waar en hoe ze kunnen worden geplaatst, en wat de omvang mag zijn. Ook is het heel goed mogelijk dat de regel niet overal in de gemeente dezelfde zal zijn. Het zal duidelijk zijn dat zo'n regel zo afhankelijk is van de lokale situatie, dat die niet als model door de VNG kan worden aangeboden.

Voordeel van een gedetailleerde regel is dat er de nodige duidelijkheid wordt gegeven. Daarmee is meteen een nadeel genoemd van een algemeen gestelde regel. Feitelijk is daarmee voor burgers en bedrijven een zogeheten 'zorgplicht' neergelegd. Er mogen voorwerpen worden geplaatst, zolang de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht en aan de andere voorwaarden in het eerste lid wordt voldaan. De burger dient dat zelf af te wegen. Als de gemeente wenst op te treden omdat zij van mening is dat het verbod van het eerste lid wordt overtreden, zal daarover al snel discussie ontstaan. Dat vraagt inschattingsvermogen, zelfstandigheid en tact van de toezichthoudende ambtenaren. Als de gemeente zou besluiten om de regeldruk terug te brengen en van een

vergunning naar een algemene regel te gaan, is het daarom van groot belang dat de handhavers en toezichthouders daarbij nauw en vanaf een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken, zodat zij weten waar zij aan toe zijn en hoe ze in de nieuwe situatie kunnen handelen. De gemeente zal haar handhavingsbesluit zeer nauwkeurig dienen te motiveren.

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

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

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

### *Eerste lid*

Omdat voor de toepassing van dit artikel onder andere het begrip 'weg' uit de WVV 1994 gebruikt wordt, is een vergunning vereist voor bijvoorbeeld de aanleg en verandering van wegen die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan. Dit betekent dat in beginsel de vergunningplicht ook geldt voor de zogenaamde 'eigen wegen' die feitelijk voor het openbare verkeer openstaan.

Ook voor deze wegen is het namelijk wenselijk dat ten behoeve van de bruikbaarheid daarvan voor brandweer, ambulance en dergelijke voorschriften gesteld kunnen worden over bijvoorbeeld de wijze van verharding en breedte.

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

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

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet uiteraard ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een afgegeven vergunning mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om een vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming behoeft. Zie ook de toelichting bij artikel 2:12.

### *Tweede lid*

Op het aanleggen of veranderen van een weg is artikel 2.2, eerste lid, onder d, van de Wabo van toepassing als de activiteit verboden is in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. Dat betekent dat de termijnen genoemd in artikel 3.9 van de Wabo van toepassing zijn op deze vergunning. De beslistermijn is 8 weken, de verdagingstermijn zes weken. 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 zes maanden met een mogelijkheid tot verdagen van zes weken).

De indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning die onder de Wabo valt, staan in de Mor. Het gaat dan om de algemene indieningsvereisten uit artikel 1.3 van de Mor. Voor het aanleggen of veranderen van een weg zijn in de Mor geen aanvullende indieningsvereisten opgenomen.

In artikel 2:18 van de Wabo is bepaald dat de vergunning alleen kan worden verleend of geweigerd op de gronden vermeld in deze verordening. De weigeringsgronden staan in artikel 1:8.

Indien de activiteit niet is verboden in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is de Wabo niet van toepassing en is het college bevoegd. Wanneer het gaat om normaal onderhoud van de weg is er ingevolge het derde lid geen vergunning nodig: het college hoeft zichzelf geen vergunning te verlenen. Zie verder de toelichting bij het derde lid.

#### *Derde lid*

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

#### *Vierde lid*

Het nutsbedrijf zal op grond van artikel 2:11 een vergunning nodig hebben voor het leggen van leidingen en dergelijke in een weg. Dat is niet zo voor telecommunicatiebedrijven en kabeltelevisiebedrijven en de door hen beheerde telecommunicatiekabels met een openbare status (telecommunicatie- en omroepnetwerken). Voor deze werken is een regeling getroffen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde (gemeentelijke) telecommunicatieverordening.

#### *Vijfde lid*

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

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

#### *Algemeen*

Het artikel bevat een meldingsplicht waarbij een zogenaamde 'noodrem' is opgenomen: bij onacceptabele gevolgen kan het college de uitweg alsnog verbieden.

#### *Doel*

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

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

Als de gemeente tevens eigenaar van de weg is, moet ook privaatrechtelijke toestemming worden gegeven. Een publiekrechtelijk toelaatbare uitweg mag niet worden gefrustreerd door privaatrechtelijke weigering van de gemeente. Als een derde eigenaar van de grond is, ligt dat anders. Het college kan in dat geval de aanvrager om een vergunning erop wijzen dat hij ook privaatrechtelijke toestemming behoeft. Zie ook de toelichting bij artikel 2:11, eerste lid.

De indiener van de melding moet bij zijn melding een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie ter plaatse voegen (eerste lid, onder a, variant 1). Aan de hand van deze gegevens kan het college sneller de afweging maken of de gewenste uitweg al of niet kan worden toegestaan en eventueel onder oplegging van welke voorschriften.

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

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

Uit de jurisprudentie omtrent artikel 14 Wegenwet is duidelijk geworden dat de eigenaar van een weg het uitwegen daarop moet gedogen. Voorts blijkt uit de jurisprudentie dat regels in een verordening mogen worden gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de vrijheid van het verkeer, veiligheid op de weg of de instandhouding van de bruikbaarheid van de weg. Ten einde de bruikbaarheid van de weg te waarborgen, is het toegestaan een melding te eisen en via voorschriften de wijze waarop wordt uitgeweegd te regelen. Daarmee komt de bepaling niet in strijd met de Wegenwet. Deze wet houdt onder andere een regeling in ter zake van de onderhoudsplicht van wegen en ziet niet toe op de bescherming van de bruikbaarheid ervan. Een weigeringsgrond die in het belang van de verkeersveiligheid is gesteld, strijdt evenmin met artikel 14 Wegenwet. Hetzelfde geldt ten aanzien van de weigeringsgrond die in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente wordt gesteld en de weigeringsgrond bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente.

#### *Jurisprudentie*

ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14. Over het meldingenstelsel – verbod voor het maken of veranderen van een uitweg zonder voorafgaande melding, waarbij het college dit binnen vier weken na de melding kan verbieden – oordeelt de Afdeling als volgt. Een beslissing van het college het maken of veranderen van een uitweg te verbieden is een besluit, want gericht op rechtsgevolg. Een binnen vier weken verzonden brief van het college aan de melder die erop neerkomt dat, al dan niet onder voorschriften, met de melding kan worden ingestemd of dat deze wordt geaccepteerd, dient te worden aangemerkt als besluit. De instemming of acceptatie is gericht op rechtsgevolg, omdat daarmee het recht ontstaat om met de aanleg van de uitweg te beginnen. Als een reactie binnen vier weken uitblijft, dient het van rechtswege intreden van het rechtsgevolg op dezelfde wijze als in artikel 6:2 van de Awb voor een andere situatie is voorgeschreven, voor de rechtsbescherming te worden gelijkgesteld met een besluit.

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

ABRvS 14-01-2015, ECLI:NL:RVS:2015:36. De instemming van rechtswege voortvloeiend uit het vijfde (in de model-APV: vierde) lid van artikel 2:12 van de APV moet voor de rechtsbescherming worden gelijkgesteld met een besluit.

ABRvS 18-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1309. Het in de APV neergelegde meldingensysteem brengt met zich dat het college na het verstrijken van de termijn van vier weken niet meer alsnog de aanleg van de uitweg kon verbieden.

#### **Artikel 2:13 Verorzaken van gladheid**

*(Vervallen)*

#### **Artikel 2:14 Winkelwagentjes**

Dit artikel tracht het 'zwerfkarrenprobleem' enigszins te verkleinen door de winkelbedrijven te verplichten de door de consument gebruikte en achtergelaten winkelwagentjes terstond te verwijderen en op deze winkelwagentjes een herkenningsteken aan te brengen. Een andere aanpak van het probleem is via een statiegeldsysteem op het gebruik van winkelwagentjes. De consument kan een wagentje pas gebruiken met bijvoorbeeld een munt van 50 eurocent. Dit leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Om die reden gaan sommige gemeenten er toe over om in hun APV-bepaling een verbod jegens de burger op te nemen.

#### **Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp**

Indien door bomen of planten het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan het college op basis van zijn bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, een last opleggen om de bomen of beplanting te verwijderen of te snoeien.

#### **Artikel 2:16 Openen straatkolken en dergelijke**

Het komt regelmatig voor, dat bijvoorbeeld deksels van rioolputten worden verwijderd. Dit artikel biedt een basis voor optreden tegen dergelijke daden.

#### **Artikel 2:17 Kelderingen en dergelijke**

*(Vervallen)*

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

Het verbod heeft tot doel bosbranden te voorkomen en beschadiging van eigendommen tegen te gaan. Het verbod geldt in elk geval in de periode dat door de Veiligheidsregio IJsselland waar Ommen onderdeel van uitmaakt fase 2 is afgekondigd voor brandgevaar. Aanvullend kan het college een periode bepalen waarin een rookverbod van kracht is. Het verbod kan niet zover strekken dat het roken in de gebouwen en in de bijbehorende tuinen die in een bos of natuurgebied liggen, niet meer mogelijk is. De periode waarin het rookverbod geldt zou van 1 maart tot 1 november kunnen zijn.

#### **Artikel 2:19 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp**

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

#### **Artikel 2:20 Vallende voorwerpen**

*(Vervallen)*

De noodzaak tot dit artikel vervalt door de huidige opbouw van artikel 2:10.

#### **Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting**

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

#### **Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn**

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

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

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

#### **Artikel 2:23 Veiligheid op het ijs**



Dit artikel behoeft geen toelichting.

### **Afdeling 3. Evenementen**

#### **Artikel 2:24 Begripsbepaling**

##### *Eerste lid*

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

- a. In de eerste plaats is dit het geval bij bioscoop- en theatervoorstellingen.
- b. Daarnaast gelden de bepalingen niet voor waren- en snuffelmarkten. Indien het college op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet een (waren)markt heeft ingesteld, kan de raad hiervoor regels vaststellen in een marktverordening. Snuffelmarkten zijn specifiek geregeld in artikel 5:22. Uitgebreide informatie over markten is te vinden onder de toelichting bij artikel 5:22.
- c. De Wet op de Kansspelen (WOK) kent een eigen toezichtregime.
- d. Dansen in een DHW-inrichting is uitgezonderd van het evenementenbegrip omdat dit in het algemeen niet als een evenement kan worden gezien. Een andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteit dan het gelegenheid geven tot dansen (bijvoorbeeld het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevecht) kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie verder hieronder onder feest.
- e. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen zijn al geregeld in de Wet openbare manifestaties (Wom).
- f. Van de evenementenbepaling zijn uitgezonderd artikel 2:9 (Vertoningen op openbare plaatsen) en artikel 2:39 (Speelgelegenheden). Dit gebeurt uiteraard om dubbele regelgeving te voorkomen.
- g. Sportwedstrijden worden niet als een evenement aangemerkt, tenzij het om een door de burgemeester aangewezen vechtsportevenement gaat, waarmee bedoeld wordt op zogenaamde full contact-vechtsportevenementen of -gala's (zie de toelichting bij het tweede lid).

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

##### *Tweede lid*

##### *Herdenkingsplechtigheid*

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

##### *Braderie*

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

### *Optochten*

Het houden van optochten, zoals carnavals- en Sinterklaasoptochten, bloemencorso's et cetera, die niet opgevat kunnen worden als een middel tot het uiten van een mening of gedachten of gevoelens, valt niet onder de bescherming van de Grondwet, het EVRM of andere internationale verdragen die de vrijheid van meningsuiting waarborgen. Evenmin is hierop de Wom van toepassing.

### *Feest, muziek*

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

Zie de uitspraak met betrekking tot het verplicht handhavend optreden bij schuurfeesten:

ABRvS 02-04-1999, ECLI:NL:RVS:1999:BL3041. Ook in het kader van de WVV 1994 kan worden opgetreden in geval van parkeer- en verkeersoverlast.

Feesten die gehouden worden in horecagelegenheden en niet behoren tot de normale bedrijfsvoering (bijvoorbeeld een optreden van een bekende diskjockey of een optreden van een bekende band) zijn op grond van artikel 2.2.2 (oud) vergunningplichtig (ABRvS 11-01-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9388 (Ghostship/Ghosthouse)).

Wanneer een feest al dan niet besloten "op of aan de weg" plaatsvindt, is dit een vergunningplichtige activiteit omdat het plaats vindt op doorgaans voor publiek toegankelijk gebied. Het feit dat het feest besloten is, dus niet voor publiek toegankelijk, doet daar niets aan af. Optreden van muziekkorpsen, muziekbandjes, et cetera die voor iedereen toegankelijk zijn (zowel in een inrichting als in de buitenlucht) vallen onder de vergunningplicht van artikel 2:25.

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

### *Wedstrijd op of aan de weg*

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

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

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

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

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

Indien een wedstrijd wordt gehouden met voertuigen op wegen als bedoeld in de WVV 1994 dan is – naast artikel 10 juncto 148 van de WVV 1994 – artikel 2:25 van toepassing.

De evenementenbepaling is namelijk van een geheel andere orde dan de wedstrijd-bepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. De burgemeester kan op grond van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid, weigeren medewerking te verlenen aan het evenement, in casu de wedstrijd op de openbare weg. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijd-bepalingen uit de Wegenverkeerswetgeving. Vindt echter een wedstrijd met een motorvoertuig of bromfiets plaats op een terrein dat niet behoort tot een weg als hier bedoeld, dan moet daarvoor een vergunning verkregen zijn van de burgemeester op grond van artikel 2:25.

Op grond van artikel 2:25 geldt voor andere wedstrijden op of aan de weg eveneens een vergunningplicht. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld 'vossenjachten', droppings en dergelijke.

### *Straatfeest of buurtbarbecue*

Een straatfeest en een buurtbarbecue vallen ook onder het begrip evenement. Onder voorwaarden is geen vergunning vereist, omdat sprake is van een klein evenement. Daarvoor zijn voorwaarden opgenomen in het derde lid. Het moet gaan om kleinschalige activiteiten die niet langer duren dan één dag en die zich in de openbare ruimte afspelen met als doel vermaak en ontspanning te bieden. Er geldt een meldingsplicht (artikel 2:25, derde lid).

### *Full contact-vechtsportevenementen*

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

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

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

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

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

#### *Derde lid*

Voor het organiseren van kleine eendaagse evenementen zoals het straatfeest of de buurtbarbecue is in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor de burger gekozen voor een meldingsplicht. In het derde lid is een klein evenement daarom gedefinieerd. Aan alle voorwaarden moet worden voldaan.

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

Het aantal personen dat aanwezig is, moet lokaal worden vastgesteld. In de gemeente Ommen is een aantal van 100 personen vastgesteld. Eveneens wordt de tijd gedurende welke het evenement plaatsvindt lokaal vastgesteld.

#### *Derde lid, onder c*

Voor het houden van een straatfeest of buurtbarbecue is impliciet lawaai toegestaan. De raad dient wel de afweging te maken tussen de sociale cohesie van de buurt en de overlast die het geluid kan hebben voor de overige buurtbewoners. Er is voor gekozen dat het tussen 23.00 uur en 07.00 uur stil moet zijn, dan wel niet meer dan een in te vullen aantal dB(A) geluid wordt geproduceerd. Het artikel spreekt verder voor zich.

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

#### *Derde lid, onder d*

Zodra een rijbaan, (brom)fietspad of parkeergelegenheid wordt afgezet voor een evenement is ten minste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig, genomen door het college. Deze bevoegdheid kan overigens krachtens artikel 168 van de Gemeentewet gemandateerd worden aan de burgemeester. Als het evenement plaatsvindt op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten. Als richtlijn wordt hierbij 150 centimeter aangehouden. Het gaat vooral om het ongehinderd kunnen passeren van invaliden, kinderwagens et cetera. Met betrekking tot de hoofdroute van de brandweer is het belangrijk dat er een lijst wordt opgesteld met doorgaande wegen, wegen en terreinen met een bijzondere bestemming (markt), evenemententerreinen en routes van de operationele diensten (brandweer, ambulance, et cetera).

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

#### *Derde lid, onder e*

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

### **Artikel 2:25 Evenement**

Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid en dergelijke.

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

In het geval van een klein evenement kan volstaan worden met een melding. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen.

#### *Evenementen en bestemmingsplan*

Een aanvraag voor een APV-vergunning voor een evenement kan niet geweigerd worden enkel omdat het in strijd is met een bestemmingsplan. Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet namelijk worden beoordeeld aan de hand van de belangen die zijn opgenomen in de

weigeringsgronden. Andersoortige belangen kunnen bij het beoordelen van de aanvraag geen zelfstandige weigeringsgrond opleveren (ABRvS 29-03-2003, ECLI:NL:RVS:AF8028).

Het bestemmingsplan is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening uiteraard wel relevant.

Het bestemmingsplan moet het gebruik ten behoeve van het gewenste evenement namelijk toestaan. Daarbij moet worden beoordeeld of het evenement naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie heeft.

Evenementen die geen of slechts geringe planologische relevantie hebben, kunnen gewoon plaatsvinden. Daarvoor is geen omgevingsvergunning nodig. Voor deze evenementen is wel een evenementenvergunning vereist op grond van de APV en eventuele andere toestemmingen of ontheffingen voor muziek/geluidhinder, meldingen brandveiligheid enz.

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

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

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

Het is daarom van belang dat gemeenten naast de vergunningverlening erop toezien dat de bestemmingsplannen voorzien in de te houden evenementen.

In het bestemmingsplan dient dan niet alleen het betreffende gebied als evenemententerrein te worden bestemd, ook moet daarbij het aantal, soort en duur van de evenementen en het maximaal toegestane aantal bezoekers per evenement worden geregeld. Dit zijn allemaal aspecten met ruimtelijke relevantie die in het kader van de rechtszekerheid in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd (ABRvS 05-01-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9802 en ABRvS 16-02-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4728).

#### *Evenementen op de openbare weg*

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

openbare weg en het gebruik daarvan voor het houden van een evenement. Eerst worden enkele opmerkingen gemaakt over de evenementenvergunning als grondslag voor het besluit om een (gemeentelijke) openbare weg af te sluiten voor het houden van een evenement. Hierna wordt de vraag beantwoord wie bevoegd is om tot een dergelijke wegafsluiting te besluiten en wat de gevolgen daarvan zijn. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de openbaarheid van de weg en de regeling van wegafsluitingen in en krachtens de WVV.

### *Evenementenbeleid*

Aan de hand van de motieven, neergelegd in de weigeringsgronden, kan de burgemeester beleidsregels vaststellen.

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

Zie ook de toelichting op artikel 2:24, tweede lid, over het toe te passen beleid met betrekking tot full-contact vechtsportwedstrijden of –gala's. In de daar genoemde richtlijn voor vechtsportevenementen wordt gemeenten geadviseerd een vergunningplicht voor full-contact vechtsportevenementen op te nemen in de APV. In de voorwaarden voor de evenementenvergunning kan worden verwezen naar deze richtlijn. Gemeenten die ervoor kiezen geen vergunningplicht voor full-contact vechtsportevenementen in te voeren, worden verzocht een meldingsplicht in te stellen. Bij een meldingsplicht moet een organisator de burgemeester op de hoogte stellen van zijn voornemen een full-contact vechtsportevenement te organiseren.

De burgemeester wijst deze organisator op de richtlijn en stelt de Vechtsportautoriteit van dit voornemen op de hoogte.

### *Draaiboek evenementen*

Een andere mogelijkheid om evenementen te beheersen is het instellen van een evenementendraaiboek.

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

### *Eerste lid*

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

De burgemeester is bevoegd voorschriften te verbinden aan het houden van een evenement.

Hij hoeft zich niet te beperken tot de voorschriften die voortvloeien uit de aanvraag, of de voorschriften waarmee de aanvrager instemt. Voor de toelaatbaarheid van de voorschriften geldt een aantal voorwaarden:

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

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

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

Bij het bepalen van geluidsnormen in een evenementenvergunning kan de burgemeester gebruik maken van objectieve bronnen, zoals een nota evenementenbeleid. Maar het is vaste jurisprudentie dat op objectieve gronden niet valt vast te stellen wanneer een omwonende ten gevolge van een evenement onduidbare geluidshinder ondervindt. Het oordeel of geluidshinder onaanvaardbaar is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die dat geluid veroorzaakt, redelijkerwijs doorslaggevend gewicht heeft kunnen toekennen. De burgemeester moet dus in een voorliggend geval onderzoek doen naar en inzicht hebben in de mate van hinder aan de zijde van de omwonenden. Zie ABRvS 11-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1245 (Hardshock Festival Zwolle), ABRvS 15-05-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566 (Evenement Pride Amsterdam 2017), ABRvS 06-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3720 (Pride 2018 Amsterdam), ABRvS 10-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2346 (Muziekboulevard 2017 en Kermis Eikenboomgaard 2017 Oss).

#### *Tweede lid*

Op grond van artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen is het onder bepaalde omstandigheden verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of gedeelte daarvan in gebruik te nemen of te gebruiken, tenzij daarvoor een evenementenvergunning vereist is in het kader waarvan de gegevens, bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, overgelegd moeten worden. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om in hun APV te bepalen dat bedoelde gegevens bij de aanvraag van een evenementenvergunning overgelegd moeten worden. Op grond van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen hoeft dan geen afzonderlijke *gebruiksmelding meer gedaan te worden*. Vanzelfsprekend is het aanleveren van de gegevens alleen nodig als de aanvrager van de evenementenvergunning zonder het bepaalde in het tweede lid voor het evenement een gebruiksmelding had moeten doen.

#### *Derde lid*



Voor kleine evenementen volstaat een meldingsplicht. Het blijft verboden om zonder melding zo'n evenement zoals het straatfeest of de buurtbarbecue te houden, zodat de gemeente kan optreden als zonder deze melding een klein evenement wordt georganiseerd.

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

De organisator stelt de burgemeester ten minste 15 werkdagen voorafgaand aan het evenement in kennis van het evenement. De gemeente heeft er belang bij om tijdig op de hoogte te zijn van een initiatief dat zich afspeelt in de buitenlucht.

De Drank- en Horecawet (DHW) bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als:

- a. er een besloten feest wordt gehouden, waar
- b. geen entree wordt gevraagd en waar
- c. gratis alcohol wordt geschonken.

Er moet dan wel voldaan worden aan alle drie vereisten. Wanneer er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage impliceert dit dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholische drank (artikel 1 juncto 3 van de DHW, zie HR 10-02-1987, NJ 1987, nr. 836).

In laatstgenoemd geval kan de burgemeester op grond van artikel 35 van de DHW voor het eendaagse evenement een ontheffing verlenen.

Bij toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn is het een vereiste om de meldingsplichtige een ontvangstbevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, indien de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

#### *Vierde lid*

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

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

#### *Vijfde lid*

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

#### *Zesde lid*

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

#### *Zevende lid*

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

Informatiebronnen voor de burgemeester kunnen politie- of strafvorderlijke gegevens zijn.

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

De burgemeester weigert de vergunning als de levensgedragtoets negatief uitvalt.

#### *Jurisprudentie*

ABRvS 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2456. Gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip slecht levensgedrag in de APV, beoogt de APV kennelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Drank- en Horecawet. Bij of krachtens de Drank- en Horecawet is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevenden niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Gelet hierop zijn geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden, die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Het is niet vereist dat bij die beoordeling alleen feiten en omstandigheden die te maken hebben met de exploitatie van een café

worden betrokken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2013 (ECLI:RVS:2013:CA0629) volgt verder dat een strafrechtelijke veroordeling niet vereist is.

ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258; VR Raad van State 05-03-2020, ECLI:NL:RVS:2020:689 en ECLI:NL:RVS:2020:690. De Afdeling vindt dat het in beginsel voldoende duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk genoeg is om iemand zijn levensgedrag tegen te werpen en dat er dus geen sprake is van strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

Om discussie over strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn te voorkomen, is het noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen.

#### *Achtste lid*

Kleinere evenementen zijn al vergunningsvrij. Deze vergunning ziet derhalve op grotere evenementen en full-contact vechtsportevenementen. Daarbij is een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen 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 positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt daarom van toepassing uitgezonderd.

#### *Jurisprudentie*

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

ARRS 12-08-1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8672. Een limitatieve omschrijving van het begrip 'evenement' kan in de praktijk tot problemen aanleiding geven.

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

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

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

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

ABRvS 11-03-1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP6097 ('Koninginnenacht Den Haag'). Het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van een evenementenvergunning aan de burgemeester is niet in strijd met artikel 162 van de Gemeentewet. De Afdeling oordeelt dat een dergelijke bevoegdheidstoekenning in lijn is met het bepaalde in artikel 174 van de Gemeentewet. Een stelsel

waarbij voor een evenement een naar tijd en plaats bepaalde algemene evenementenvergunning wordt afgegeven aan een organisator, die binnen de in de vergunning aangegeven grenzen en voor de in de vergunning al opgenomen activiteiten op privaatrechtelijke grondslag zonder bemoeienis van de burgemeester overeenkomsten sluit, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenement, is toegestaan.

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

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

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

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

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

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

ABRvS 07-04-2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7140. Voor wat betreft het opnemen van voorschriften in de evenementenvergunning met betrekking tot professionele beveiligingsbeambten, oordeelde de Afdeling dat de burgemeester van Tubbergen voldoende had gemotiveerd waarom hij professionele begeleiding van het Pinksterfeest nodig achtte.

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

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

ABRvS 13-04-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3708 (Schuttersfeest Diepenheim, hof van Twente) en

Rb. Leeuwarden 27-07-2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU0442 (Veenhoopfestival Smallingerland). Het gebruik van de grond voor het houden van het schuttersfeest houdt strijdigheid met het

bestemmingsplan in die niet is toegestaan, althans niet zonder een passende planologische vrijstelling. Het feest heeft naar omvang, duur en uitstraling een planologische relevantie.

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

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

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

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

Rb. Noord-Holland, 23-08-2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7331. Muziekevenement niet in strijd met Zondagswet. De burgemeester en het college van B&W hebben een vergunning en benodigde ontheffingen verleend voor een muziekevenement op zondag 26 augustus 2018. De Nederlandse Vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging en een omwonende hebben de voorzieningenrechter gevraagd die vergunning en ontheffingen te schorsen, zodat het evenement niet doorgaat. De voorzieningenrechter heeft die verzoeken afgewezen. Het is acceptabel als de zondagsrust een paar zondagen per jaar wordt verstoord. Dit evenement vindt maar eenmaal per jaar plaats en er is tot nu toe voor 2018 door de burgemeester ook maar één ontheffing verleend voor verstoring van de zondagsrust.

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

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

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

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

Het Openbaar Ministerie heeft bij de rechter civiele verboden gevraagd en gekregen tegen enkele motorclubs. Een groot aantal leden is gedurende een reeks van jaren betrokken bij tal van verboden en grotendeels ook ernstig verwijtbare criminele gedragingen. Deze veelvuldige en voortdurende inbreuken op de openbare orde ontwrichten de samenleving of kunnen deze ontwrichten. Ze vormen een wezenlijke aantasting van de veiligheid van de samenleving en de vrijheid van burgers om naar eigen inzicht deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Door de frequentie van de (criminele) gedragingen van een groot aantal leden van deze organisaties, en als gevolg van de intimidatie die van het optreden door leden van een duidelijk herkenbare groep als deze uitgaat, is sprake van uitstraling van deze gedragingen naar een wijdere kring van niet-betrokken burgers. Het is vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid niet acceptabel dat in de publieke ruimte nog uiterlijk vertoon plaatsvindt, dat verband houdt met dergelijke verboden en ontbonden organisaties, gelet op de intimidatie die daarvan uitgaat of uit kan gaan.

Deelneming aan de voortzetting van dergelijke organisaties, waaronder uiterlijk vertoon kan worden begrepen, is strafbaar gesteld in artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling geldt echter pas op het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk (definitief) is geworden. Zolang de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie nog openstaan en niet zijn afgewikkeld, kan tegen dergelijk uiterlijk vertoon dus niet op grond van het Wetboek van Strafrecht handhavend worden opgetreden. Dit ondanks het feit dat een civiel-rechtelijk verbod al wel in werking kan zijn getreden middels uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de uitspraak.

Om toch te kunnen optreden tegen de aanwezigheid van dit uiterlijk vertoon in de publieke ruimte, vanwege de impact die dat heeft op de openbare orde, is een verbodsbepaling opgenomen in de APV. Door strafbaarstelling in de APV kan daartegen handhavend worden opgetreden. Vanuit een oogpunt van openbare orde is het wenselijk om niet te wachten met het weren van zichtbare

aanwezigheid van verboden/ontbonden organisaties uit de publieke ruimte tot een onherroepelijk vonnis voorhanden is.

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

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

##### **Algemeen**

###### *Deregulering*

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is in 2009 bekeken of het horeca-exploitatievergunningstelsel in de APV gehandhaafd of geschrapt moet worden. In met name kleine gemeenten met een overzichtelijk uitgaansgebied en/of enkele bekende horecaondernemingen, is er niet altijd behoefte aan zo'n stelsel. Anderzijds hebben veel gemeenten toch behoefte aan de horeca-exploitatievergunning. Deze gemeenten zijn namelijk van mening dat deze vergunning noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde en het tegengaan van de overlast.

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

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

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

###### *Dienstenrichtlijn*

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

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

Proportionaliteit: voor de beantwoording van de vraag of een algemene regel niet volstaat voor de regeling van de horeca is de VNG van mening dat een algemene regel hier niet aan de orde is vanwege het persoonsgebonden aspect van de vergunning. Alleen door het stellen van vergunningsvoorwaarden aan de ondernemer kan men 'het maatpak' leveren. Dit geldt ook voor de Bibob-toets. Het confectiepak voldoet hier niet. Zie ook ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350: Negatief Bibob-rapport geen vrijbrief voor negatieve vergunningbeslissing. Volgend op een negatief Bibob-rapport mag namelijk niet automatisch een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing worden genomen. De overheid dient eerst te toetsen of met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.

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

#### *Bestemmingsplan*

Een regeling via het bestemmingsplan acht de VNG minder adequaat. Een bestemmingsplan ordent immers de ruimte en is niet bedoeld voor het handhaven van de openbare orde. Er mogen alleen ruimtelijk relevante factoren worden meegewogen. Het is natuurlijk mogelijk om in een bestemmingsplan een horecafunctie positief te bestemmen of juist uit te sluiten of per plangebied een maximumstelsel in het leven te roepen. En dat gebeurt ook. Maar de burgemeester kan op grond van de huidige regelgeving niet overgaan tot tijdelijke of algehele sluiting van de horecaonderneming in geval van (gevaar voor) verstoring van de openbare orde of om overlast buiten de inrichting tegen te gaan.

#### *Natte en droge horeca*

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

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

Dat roept de vraag naar de verhouding met de Opiumwet op. De Opiumwet verbiedt immers de handel in drugs. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening op grond van de APV daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat overigens



onverlet dat ten aanzien van coffeeshops - vanwege de effecten die met name deze inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde - wel degelijk een specifiek beleid kan worden vastgesteld. Meer informatie hierover is te vinden in de infosheet Coffeeshopbeleid van het CCV, [https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Drugsbeleid/Infosheet\\_BA\\_coffeeshopbeleid\\_aug2016.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Drugsbeleid/Infosheet_BA_coffeeshopbeleid_aug2016.pdf).

Daarnaast is het ook mogelijk om voor de exploitatie van bijvoorbeeld een internetcafé een exploitatievergunning van de burgemeester verplicht te stellen indien het internetcafé ook horeca-activiteiten ontplooit, zoals de exploitatie van een koffiehok. Indien het internetbedrijf alleen internetdiensten aanbiedt, is er geen vergunning nodig.

#### *Zijn afhaalzaken openbare inrichtingen?*

Zaken waar etenswaren worden verkocht of bereid die direct voor consumptie geschikt zijn maar waarin het niet mogelijk is om die etenswaren ter plekke te consumeren, vallen niet onder de definitie van 'openbare inrichting' in artikel 2:27, eerste lid. Het gaat bijvoorbeeld om traiteurs, pizzabakkers, sushi- of shoarmazaken die louter maaltijden op bestelling thuis afleveren of waar de maaltijden kunnen worden afgehaald. Dergelijke bedrijven vallen onder de Winkeltijdenwet en de lokale Winkeltijdenverordening. Voor deze zaken is dus geen horeca-exploitatievergunning nodig. Wel is het afhankelijk van de lokale Winkeltijdenverordening of ze op zon- en feestdagen open kunnen zijn en of ze op doordeweekse dagen om 22.00 uur moeten sluiten.

#### *Bibob-toets en VOG*

Als het gaat om ondernemingen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken, is een integriteitstoets mogelijk op grond van artikel 27, tweede lid, van de DHW juncto artikel 3, van de Bibob. De DHW geldt niet voor bedrijven waar geen alcohol wordt geschonken waaronder coffeeshops. In het kader van de vergunningplicht op grond van de APV is het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeshop een VOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

Artikel 4 van het Besluit Bibob bepaalt in overeenstemming met de APV dat als inrichtingen, waarvoor de Bibob geldt, onder andere aangewezen worden: "inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt". Dit zijn dus openbare inrichtingen zoals gedefinieerd in artikel 2:27. Dit betekent dat voor openbare inrichtingen in de zin van de APV een Bibob-onderzoek mag worden gedaan. Zonder de APV is hier geen wettelijke grondslag voor. De Dienstenrichtlijn verzet zich niet tegen een Bibob-onderzoek. Overigens mag een negatief Bibob-rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De overheid dient eerst te toetsen of met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:350).

De exploitant van de inrichting speelt een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Daarom kan het raadzaam zijn om een verplichting voor de aanvrager op te nemen om een recente VOG

voor de leidinggevende te overleggen. De leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook een werknemer. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen: of indien de aanvrager geen verklaring omtrent het gedrag met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de aanvraag is ingediend, is afgegeven.

#### *Overige wet- en regelgeving*

Op openbare inrichtingen zijn naast de regels van de DHW nog vele andere regels van toepassing. Onder andere de Wm, Wok, Opiumwet, Wro en Woningwet.

Meer in het bijzonder geldt het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit besluit vervangt het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Bij dit besluit is een aantal regels met betrekking tot geluid, vetlozingen, geur, opslag van koolzuur en afvalstoffen opgenomen. Nadere informatie is te vinden op: [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl) en [www.khn.nl](http://www.khn.nl).

#### *Geluidsnormen*

Het Activiteitenbesluit milieubeheer geeft standaard geluidsnormen voor zowel bestaande als nieuwe horeca-inrichtingen. Bovendien kan de gemeente technische voorschriften stellen aan een inrichting om aan de geldende geluidsnorm te voldoen. Daarnaast kan de gemeente afwijkende geluidsnormen voorschrijven voor de gehele activiteit of voor specifieke activiteiten, anders dan feestjes. Hierbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld aan de duur van de activiteit.

In paragraaf 6.5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn overgangsbepalingen opgenomen.

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

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

#### *Overige jurisprudentie*

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

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

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

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

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

ABRvS 06-08-2003, ECLI:NL:RVS:2003:Al0787. Exploitant horeca-inrichting verantwoordelijk voor handelingen in zijn inrichting met betrekking tot handel in softdrugs. Inrichting gesloten.

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

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

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

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

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

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

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

### **Artikel 2:27 Begripsbepaling**

Zie voor een uitleg van het begrip 'openbare inrichting' hiervoor onder 'Algemeen', 'Natte en droge horeca'. Inmiddels is in de begripsbepaling voor een openbare inrichting zowel het waterpijpcafé als de shisha-lounge toegevoegd. Hierdoor is zowel het zogenaamde waterpijpcafé als de 'shisha-lounge' expliciet als openbare inrichting in de zin van deze afdeling opgenomen.

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

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

Ook is in de begripsbepaling voor een openbare inrichting het afhaalcentrum opgenomen als voorbeeld van een openbare inrichting. Veel gemeenten ervaren overlast van afhaalcentra en een vergunningsplicht biedt mogelijkheden om in die situaties handhavend op te treden.

Daarnaast is in de begripsbepalingen de definitie van exploitant en leidinggevende beschreven in verband met toevoeging van artikel 2:28b.

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

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

### *Vergunning voor onbepaalde tijd*

Op grond van artikel 1:7 gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de horeca-exploatievergunning. 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 reden van algemeen belang geoorloofd een termijn te stellen. Zie verder onder het algemeen deel bij deze afdeling.

### *Tweede lid*

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

### *Aanvulling: verplichte verklaring omtrent gedrag*

De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Om die reden kan het raadzaam zijn om de verplichting op te nemen voor de aanvrager om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is. Dit zou kunnen door aan het tweede lid van artikel 2:28 toe te voegen:

of indien de aanvrager geen VOG met betrekking tot de leidinggevende overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven.

### *Verificatieplicht Vreemdelingenwet 2000*

In het kader van de Vw 2000 dient bij de aanvraag om een vergunning een verblijfsrechtelijke toets plaats te vinden alvorens tot vergunningverlening wordt overgegaan. Artikel 9, tweede lid, van de Vw 2000 schept een verplichting om desgevraagd bij een aanvraag voor een beschikking anders dan op grond van de Vw 2000, een document te overleggen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt.

Zie voor overige informatie over dit onderwerp de toelichting bij artikel 1:8 onder het kopje Verificatieplicht Vreemdelingenwet.

#### *Derde lid*

Omdat de weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 1:8 voor de horeca ruim zijn geformuleerd (met name de volksgezondheid is hier niet aan de orde), is onder a bepaald dat het om de openbare orde gaat en om het woon- en leefklimaat. Het begrip openbare orde moet wel binnen de kaders van de Dienstenrichtlijn worden geïnterpreteerd. Ook is slecht levensgedrag van de exploitant of leidinggevende een weigeringsgrond.

#### *Woon- en leefsituatie in de omgeving*

De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. Met welke aspecten de burgemeester rekening moet houden, staat omschreven in het derde lid.

De weigeringsgrond woon- en leefmilieu en slecht levensgedrag valt onder de 'rule of reason' en mag daarom (bij een horecaondernemer die zich hier vestigt) ook op grond van de Dienstenrichtlijn als weigeringsgrond worden gehanteerd.

#### *Vierde lid*

Voor een aantal categorieën van kleinschalige openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken, en waar de openbare orde evident niet in het geding is, is in de visie van de VNG geen vergunning nodig. Te denken valt aan tearooms, een ontbijthoekje bij de bakker, ijssalons, bedrijfskantines en -restaurants et cetera. Vooralsnog is gekozen om winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, uit te sluiten.

#### *Vijfde lid*

Hier wordt een alternatief geïntroduceerd voor de openbare inrichtingen die onder de DHW vallen, de zogenaamde natte horeca. Indien deze in de afgelopen zes maanden geen ernstige overlast gegeven hebben, verleent de burgemeester aan dergelijke bedrijven ambtshalve of op verzoek een vrijstelling. De horeca-exploitantievergunning fungeert in dit systeem dan nog alleen als stok achter de deur voor de natte horecabedrijven die ernstige overlast geven. Tegen de verlening van zo'n vrijstelling staat bezwaar en beroep open. De burgemeester kan de vrijstelling ambtshalve verlenen. Daardoor hoeft de vergunninghouder de vrijstelling niet aan te vragen. Geeft een horecabedrijf alsnog ernstige overlast, dan trekt de burgemeester de vrijstelling in. Het bedrijf heeft dan een vergunning nodig en zal die dus moeten aanvragen. Zolang de vergunning niet is verleend, zal het bedrijf gesloten moeten blijven.

Op de natte horecabedrijven die op het moment van inwerkingtreding van deze bepaling al over een horeca-exploitatievergunning beschikken, zijn de weigeringsgronden genoemd in het tweede en derde lid, niet van toepassing; anders hadden zij de vergunning immers niet gekregen. Horecabedrijven die zich nieuw in de gemeente willen vestigen, krijgen in beginsel het vertrouwen; ze krijgen dus een vrijstelling voor een proefperiode van een half jaar. Als het bedrijf in die periode geen ernstige overlast heeft veroorzaakt, krijgt het dezelfde permanente vrijstelling als de andere reeds aanwezige bedrijven. Als het wel overlast veroorzaakt, gaat het alsnog onder de vergunningplicht vallen.

Uiteraard kan de gemeente de duur van een half jaar naar eigen bevinding aanpassen.

Voor de zogenaamde droge horeca – waar geen alcohol geschonken wordt – blijft de horeca-exploitatievergunning wel van toepassing. Deze vergunningplicht op grond van de APV maakt het voor gemeenten mogelijk om ook voor de aanvrager van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop een VOG te vragen en een Bibob-onderzoek te doen. De horeca-exploitatievergunning is immers op grond van artikel 1:5 persoonsgebonden.

#### *Zevende lid*

Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Hier is er vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om de zogenoemde 'positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen' van toepassing uit te zonderen. Het gaat hier om een vergunning voor met name horeca-inrichtingen (eerste lid) en om vrijstelling van die vergunningplicht (vijfde lid). Het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu onwenselijk zijn als deze zonder een op de inrichting afgestemde vergunning kunnen openen.

#### *Jurisprudentie*

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

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

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

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

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

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

### **Artikel 2:28a Exploitatie terras**

Dit artikel is ingevoegd omdat een terrasvergunning benodigd is om tevens de exploitatie van een terras te regelen naast een Drank- en Horecaverunning. Een Drank- en horecaverunning heeft immers uitsluitend betrekking op het mogen schenken van drank. Voor het aanvragen van een terrasvergunning kan derhalve een lichter aanvraagregime gelden dan voor een aanvraag voor een exploitatievergunning of Drank- en horecaverunning, wat vooral nuttig is als een ondernemer slechts een terras, qua grootte of plaats of anderszins wil wijzigen.

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

Grondslag voor de in de APV opgenomen sluitingsbepalingen is artikel 149 Gemeentewet. De gemeenteraad kan verplichte sluitingstijden voor horecabedrijven vaststellen in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het beschermen van het woon- en leefklimaat e.d.

De sluitingstijden van de horeca inrichtingen in het Vechtdal zijn grotendeels op elkaar afgestemd. Dit heeft geleid tot de volgende algemene lijn, dat voor het weekend, met name de nacht van vrijdag op zaterdag en zaterdag op zondag, een sluitingstijd van 02.00 uur zou gaan gelden, met een 'uitlooppuur' tot 04.00 uur. Dit betekent dat de bedrijven na 02.00 uur geen bezoekers meer mogen toelaten en dat de bedrijven om 04.00 uur leeg dienen te zijn. Achterliggende gedachte van het uitlooppuur is, dat niet in een keer alle bezoekers van horecabedrijven op straat komen, zodat de daarmee gepaard gaande overlast afneemt. Voor horecabedrijven waar geen alcoholhoudende dranken mogen worden verstrekt (bijvoorbeeld shoarmazaken) geldt eveneens een sluitingstijd van 04.00 uur, met dien verstande dat deze tot 04.00 uur bezoekers mogen toelaten. Deze uitzonderingspositie voor alcoholvrije bedrijven is ingegeven door het feit, dat deze bedrijven veelal veel inkomsten halen uit, zo niet in hoge mate afhankelijk zijn van de bezoekers van cafés, die na hun bezoek aan die bedrijven nog even iets willen eten. Als de sluitingstijden van dergelijke horecabedrijven gelijk zouden zijn aan die van de cafés, dan zouden deze bedrijven, zo luidt de redenering, veel inkomsten missen. In afwijking van de in het eerste en tweede lid genoemde sluitingstijden, kan de burgemeester andere sluitingstijden vaststellen voor een afzonderlijk horecabedrijf. Dat kan zowel neerkomen op een verruiming van de openingstijden, als op een beperking. De verplichting dat de terrassen een uur eerder dicht moeten dan de inrichting, is komen te vervallen. In de praktijk gaf dit onduidelijkheid voor bezoekers en bemoeilijkte dit de handhaafbaarheid. Het is niet toegestaan gedurende het 'uitlooppuur' nog bezoekers op de terrassen te hebben.

Voor de burgemeester blijft de mogelijkheid bestaan om ontheffing te verlenen.

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

*Eerste lid*

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

#### *Tweede lid*

Hoewel de wetgever er bij de invoering van de Wet 'Damocles' (artikel 13b van de Opiumwet) vanuit is gegaan dat gemeentelijke regelingen (overlast- of exploitatieverordeningen) hun geldigheid behouden omdat het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is, lijkt het raadzaam door middel van het bepaalde in het tweede lid buiten twijfel te stellen dat niet in dezelfde situaties kan worden opgetreden als waarvoor artikel 13b van de Opiumwet is bedoeld. Zie voor meer informatie en jurisprudentie ook de website van het CCV [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

Ook de Wet Victor is van belang. Deze wet houdt in dat het college de bevoegdheid krijgt om de eigenaar van een pand dat is gesloten op grond van de APV, artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet aan te schrijven om het pand in gebruik te geven aan een andere persoon of instelling, 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 van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet moeten worden ingeschreven in de openbare registers, conform artikel 3:16 van het BW. Merkwaardig genoeg geldt deze inschrijvingsplicht 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 (niet het personeel) van de inrichting. Als die zich met goedvinden van de exploitant in de inrichting bevindt in de tijd dat de inrichting gesloten moet zijn, overtreedt hij artikel 2:31. Als hij geen toestemming van de exploitant heeft en niet weggaat als de exploitant dat vraagt, overtreedt hij artikel 138 van het WvSr (lokaalvredebreuk).

#### *Onder c*

Het gestelde onder c richt zich tot de exploitant.



### **Artikel 2:31b Kansspelen**

Dit is een (extra) bepaling om het illegaal gokken tegen te gaan. Ook in openbare inrichtingen, horecabedrijven, maar ook op andere locaties zoals winkels of bedrijfspanden kan illegaal gegokt worden. Dit gaat vaak gepaard met andere vormen van criminaliteit. Ook kan er overlast vanuit de omgeving worden ervaren. Het kan bovendien gaan om grote sommen geld die witgewassen worden. Ook brengt illegaal gokken het risico op gokverslaving mee. Het komt voor dat mensen met gokschulden gedwongen worden om bijvoorbeeld hun woning beschikbaar te stellen voor een hennepkwekerij.

### **Artikel 2:31c Aanwezigheid leidinggevende**

De aanwezigheid van de leidinggevende is verplicht gesteld om schijnbeheer tegen te gaan en er altijd een medewerker aanwezig moet zijn die in het bezit van is een Verklaring Sociale Hygiëne.

### **Artikel 2:32 Handel binnen openbare inrichtingen**

Dit artikel betreft een verbod van heling. Het is bekend dat in sommige cafés regelmatig gestolen goed wordt verhandeld. Artikel 2:32 sluit aan op het in artikel 14 Drank en Horecawet neergelegde verbod tot het uitoefenen van de 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 van de 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 2:34 Overige bepalingen**

*(Vervallen)*

## **Afdeling 5. Regulering para-commerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Drank- en Horecawet**

### **Artikel 2:34a Begripsbepaling**

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

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

b. *horecabedrijf*: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse. In afdeling 4 van de APV (toezicht op openbare inrichtingen) wordt de term horecabedrijf niet gebruikt, maar de term openbare inrichting. Uit de begripsomschrijving in artikel 2:27 blijkt dat onder openbare inrichtingen niet alleen horecabedrijven als bedoeld in de DHW vallen, maar ook bedrijven waar alleen alcoholvrije drank wordt geschonken, of rookwaar voor gebruik ter plaatse wordt versterkt (coffeeshops), of zwak-alcoholhoudende drank om mee te nemen wordt verkocht (snackbars en dergelijke). Op de horecabedrijven in de zin van de DHW is dus zowel afdeling 4 als afdeling 5 van de APV van toepassing.

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

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

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

f. *sterke drank*: de drank, die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor vijftien of meer volumeprocenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn.

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

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

### **Artikel 2:34b Regulering para-commerciële rechtspersonen**

Artikel 4 van de DHW verplicht gemeenten ter voorkoming van oneerlijke mededinging regels te stellen waaraan para-commerciële rechtspersonen zich te houden hebben wanneer zij alcoholhoudende drank verstrekken. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder a, van de DHW moet geregeld worden gedurende welke tijden in de betrokken inrichting alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. Met andere woorden, de schenktijden voor alcoholhoudende dranken moeten geregeld worden. Op grond van artikel 4, eerste lid en derde lid, onder b en c, van de DHW moeten regels gesteld worden met betrekking tot door para-commerciële rechtspersonen in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon

betrokken zijn. Uiteraard alleen voor zover er tijdens deze bijeenkomsten alcoholhoudende drank wordt verstrekt door de para-commerciële rechtspersoon.

#### *Lid 3*

Het gaat hierbij om para-commerciële instellingen die vakanties verzorgen voor mensen die hulpbehoevend zijn en daardoor extra zorg nodig hebben. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan mensen met een lichamelijke beperking/handicap of ouderen die dementerend zijn.

#### *Lid 5*

Het gaat hier om bijeenkomsten waarbij alcohol geschonken wordt. Bijeenkomsten waarbij geen alcohol wordt geschonken vallen niet onder deze bepaling.

### **Artikel 2:34c Beperkingen voor horeca- en slijtersbedrijven**

*(Gereserveerd)*

Van de verordenende bevoegdheden uit het artikel 25a DHW wordt voorgesteld om hier geen gebruik van te maken in de gemeente Ommen. Het betreft het verbieden/beperken van de verkoop van alcoholhoudende drank (naar aard, delen, tijdsruimte) in horecabedrijven tijdens bepaalde feestelijkheden en evenementen. Het opnemen van dit artikel is afhankelijk van de plaatselijke situatie. Het artikel heeft een "stedelijk karakter". Er zijn in Ommen geen specifiek gebied- of evenementgebonden alcoholgerelateerde problemen. Dit artikel is gereserveerd voor het geval er in de toekomst wel behoefte aan is.

### **Artikel 2:34d Koppeling toegang aan leeftijden**

*(Gereserveerd)*

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 25b van de DHW. Op grond van dat artikel kan bij verordening de toegang van jongeren tot horecalokaliteiten en terrassen gereguleerd worden. Overeenkomstig artikel 25b, eerste lid, van de DHW is het aan gemeenten om te bepalen waar de leeftijdsgrens wordt gelegd, deze mag echter niet hoger zijn dan 21 jaar.

Op dit moment bestaat er geen noodzaak om dit artikel in de verordening op te nemen. Dit artikel is om die reden gereserveerd voor het geval er in de toekomst wel behoefte aan is.

### **Artikel 2:34e Beperkingen voor andere detailhandel dan slijtersbedrijven**

*(Gereserveerd)*

Van de verordenende bevoegdheden uit het artikel 25c DHW wordt voorgesteld om hier geen gebruik van te maken in de gemeente Ommen. Het betreft het verbieden/beperken van de verkoop van alcoholhoudende drank (naar aard, delen, tijdsruimte) in slijterijen, bedrijven en winkels zoals supermarkten en snackbars tijdens bepaalde feestelijkheden en evenementen. Het opnemen van dit artikel is afhankelijk van de plaatselijke situatie. Het artikel heeft een "stedelijk karakter". Er zijn in Ommen geen specifiek gebied- of evenementgebonden alcoholgerelateerde problemen. Dit artikel is gereserveerd voor het geval er in de toekomst wel behoefte aan is.

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

*(Gereserveerd)*

Op dit moment is er geen sprake van happy hours in de horeca. Het landelijke standpunt van de Koninklijke Horeca Nederland is geen happy hours toestaan in de horeca. Het streven is om geen onnodige regels te stellen. Mocht in de toekomst blijken dat happy hours wel worden toegepast in de horeca dan kan dit artikel alsnog worden ingevoegd.

## **Afdeling 6. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf**

### **Artikel 2:35 Begripsbepaling**

Het begrip "inrichting" als hier omschreven sluit aan bij artikel 438 Wetboek van Strafrecht, dat ziet op het als beroep verschaffen van nachtverblijf aan personen (eerste lid) en op het als beroep of gewoonte beschikbaar stellen van een terrein voor het houden van nachtverblijf of het plaatsen van kampeermiddelen en dergelijke (tweede lid).

### **Artikel 2:36 Kennisgeving exploitatie**

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

### **Artikel 2:37 Nachtregister**

De plicht tot het bijhouden van een nachtregister door de exploitant van de inrichting is neergelegd in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht.

### **Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister**

Artikel 2:38 komt de exploitant van een inrichting tegemoet. Degene die in de inrichting de nacht doorbrengt, is op grond van deze bepaling verplicht de voor registratie vereiste gegevens volledig en naar waarheid aan de exploitant te verstrekken. Een dergelijke aanvulling van het Wetboek van strafrecht bij plaatselijke verordening werd door de Hoge Raad toelaatbaar geacht: HR 10 april 1979, NJ 1979, 442. Daarbij wordt vaak opgemerkt dat een goed bijgehouden nachtregister ook in het belang van de gemeente is, bijvoorbeeld voor de brandweer, mocht er onverhoopt brand uitbreken in een hotel of pension.

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

## **Afdeling 7 Toezicht op speelgelegenheden**

### **Artikel 2:38a Begripsbepalingen**

*Eerste lid*

Het begrip 'speelgelegenheid' betreft iedere openbare gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen waarbij geld of in geld inwisselbare voorwerpen kunnen worden gewonnen of verloren. In de Wet op de kansspelen is een uitputtende regeling neergelegd voor de

kansspelen bedoeld in artikel 1 van die wet, zoals speelcasino's en speelautomaten. De wet is niet van toepassing op spelen, met uitzondering van behendigheidsautomaten, waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Deze restcategorie van speelgelegenheden voor behendigheidsspelen wordt hier bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden, waarop de Wet op de kansspelen geen betrekking heeft.

#### *Tweede lid*

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

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

Deze definities gelden ook bij de toepassing van afdeling 10.

#### **Artikel 2:39 Speelgelegenheden**

De vergunningplicht geldt het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid. Artikel 2:39 vormt een aanvulling op de Wet op de kansspelen, met als oogmerk het beschermen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Oogmerk van de wet is het beteugelen van de speelzucht, het beschermen van jongeren en sociaal-kwetsbare personen, en het tegengaan van illegaal aanbod en daarmee verbonden criminaliteit zoals fraude. Speelautomatenhallen vallen niet onder de bepaling.

Vast beleid binnen de gemeente Ommen is dat geen mogelijkheid wordt geboden voor het vestigen van een speelautomatenhal. Dat bestaande beleid is vastgelegd in de verordening.

#### **Artikel 2:40: Kansspelautomaten**

Gemeenten zijn op grond van de Wet op de kansspelen verplicht in een verordening het maximaal aantal speelautomaten per inrichting vast te leggen, met dien verstande dat er in laagdrempelige inrichtingen geen kansspelautomaten mogen worden toegestaan en in hoogdrempelige inrichtingen twee kansspelautomaten moeten worden toegestaan. Vastgelegd is, dat per inrichting maximaal twee automaten zijn toegestaan.

Kansspelautomaten zijn speelautomaten, die geen behendigheidsautomaat (zoals een flipperkast) zijn, maar gokkasten waarmee ook geld kan worden gewonnen en waar doorgaans geen behendigheid bij te pas komt.

#### **Samengestelde inrichtingen**

Het CBB heeft in enkele uitspraken begin 2002 opnieuw een lijn uitgezet over wanneer er sprake is van hoog- of laagdrempelige inrichtingen en van samengestelde inrichtingen. Uit deze uitspraken

van het CBB is een stappenplan af te leiden, dat dient te worden doorlopen bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een hoogdrempelige inrichting.

a. Bij één afgesloten ruimte.

1. is er een vergunning volgens de Drank- en Horecawet?
2. staat het café- en restaurantbezoek op zichzelf?
3. zijn de activiteiten in belangrijke mate gericht op personen ouder dan 18?

Is aan alle vereisten voldaan dan is er sprake van een hoogdrempelige inrichting, waarin twee kansspelautomaten zijn toegestaan. Is aan een van de eisen niet voldaan, dan is er sprake van een laagdrempelige inrichting.

b. Bij meerdere ruimten in een gebouw.

1. is er sprake van een afzonderlijke horecalokaliteit in het gebouw, dan wel van meerdere lokaliteiten waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, die tezamen een besloten ruimte vormen binnen het gebouw?
2. wordt voor de afzonderlijke horecalokaliteit, dan wel voor het geheel van de lokaliteiten die tezamen de horeca-inrichting vormen, voldaan aan de stappen onder A?

Is aan alle eisen voldaan, dan is er sprake van een hoogdrempelige inrichting.

c. Bij een horecalokaliteit in de zin van artikel 1 lid 1 van de Drank- en Horecawet binnen een laagdrempelige horeca-inrichting.

1. worden de stappen genoemd onder A bevestigend beantwoord?
2. zo nee: er is geen sprake van een hoogdrempelige inrichting.
3. zo ja: zijn de overige ruimten van de laagdrempelige inrichting mogelijk door het publiek te bereiken via deze horecalokaliteit? (artikel 30c lid 4 Wet op de Kansspelen).
4. zo ja: er is géén sprake van een hoogdrempelige inrichting in de zin van de Wet op de Kansspelen, kansspelautomaten zijn niet toegestaan
5. zo nee: er is sprake van een hoogdrempelige inrichting in de zin van de Wet op de Kansspelen.

## **Afdeling 8 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 een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij de woning of het lokaal behorend erf van waaruit (drugs)overlast wordt veroorzaakt. Aangezien dit artikel in de Gemeentewet niet de rechtsgevolgen van de sluiting regelt, verdient het aanbeveling dit in de APV te regelen. Het is aan

te raden om voor de gevallen waarin de woning niet is verzegeld of de verzegeling reeds verbroken een strafbepaling overeenkomstig het eerste lid van artikel 2:41 op te nemen, zodat een sanctie kan worden gesteld op overtreding daarvan.

#### Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2:41 is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet tot toepassing van bestuursdwang als in woningen of lokalen, dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen j behorende erven, drugs als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, of daarvoor aanwezig zijn. Zie verder onder de toelichting op het eerste lid.

#### Derde lid

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

### **Artikel 2:42 Plakken en kladden**

#### Eerste lid

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

#### Tweede lid

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak kan worden aangemerkt als een middel tot 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.

Artikel 2:42 verdraagt zich ook met artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR, aangezien de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:42 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde.

#### Vijfde en zevende lid

Een voorwaarde die aan de mogelijke beperking vanuit het tweede lid moet worden gesteld is, wel dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen voor het aanbrengen van meningsuitingen en niet-commerciële bekendmakingen. Krachtens het vijfde lid kan het college

aanplakborden aanwijzen en daarvoor krachtens het zevende lid nadere regels stellen. Als de gemeente nalaat in voldoende plakplaatsen te voorzien, dan is er volgens jurisprudentie wel sprake van strijd met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Men volgt in het algemeen de norm van 1 plakbord of -zuil op de 10.000 inwoners (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657).

#### **Artikel 2:43 Vervoer plakgereedschap en dergelijke**

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 bekrassen, te plakken of te kladden of op andere verboden wijze aan te brengen of doen aanbrengen. Het bepaalde in het tweede lid strijdt niet met het in artikel 6, tweede lid, van het EVRM neergelegde beginsel, dat een verdachte tegen wie een strafvervolging aanhangig is, niet is gehouden zijn onschuld te bewijzen en dat, voordat zijn schuld op wettige wijze is vastgesteld, waarbij hem de gelegenheid is geboden zich te verdedigen, de rechter hem niet als schuldig mag aanmerken.

Deze bepaling maakt geen inbreuk op enige bepaling van het WvSv en is evenmin in strijd met enige andere wetsbepaling noch met enig tot de algemene rechtsbeginselen te rekenen beginsel van strafprocesrecht.

De opsporingsambtenaar en het OM hebben de mogelijkheid om aan de hand van de omstandigheden of verkregen indrukken na te gaan of er al dan niet sprake is van een overtreding als bedoeld in het eerste lid.

#### **Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen, rooftassen en geprepareerde voorwerpen**

Deze verbodsbepaling beoogt het plegen van misdrijven zoals diefstal met braak te bemoeilijken. In dit artikel worden tevens de rooftassen en andere geprepareerde voorwerpen genoemd, dit op verzoek van op verzoek van de politie. Daarom zijn rooftassen en andere geprepareerde voorwerpen bijgevoegd zowel in de titel als voor wat betreft de inhoud van het artikel zelf.

Het gaat hierbij specifiek om een verbodsbepaling met betrekking tot het vervoeren van voor (winkel)diefstal geprepareerde tassen dan wel andere voorwerpen op de weg of in de nabijheid van winkels. Om de private belangen van de ingezetenen te beschermen, is in lid 2 opgenomen dat dit verbod niet geldt indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de desbetreffende burger geen intentie heeft om winkeldiefstal te gaan plegen.

Aanleiding voor het opnemen van dit voorbeeldartikel is een motie van Tweede Kamerlid De Wit (Kamerstukken II 2008/09, 31700 VI, nr. 36) die de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie ertoe bracht bij de VNG het verzoek te doen om in de APV een artikel op te nemen om het op de weg of in de nabijheid van winkels bij zich hebben of vervoeren van tassen en kledingstukken die er kennelijk toe zijn uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken, strafbaar te stellen.

#### **Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen en dergelijke**

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



## **Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke**

Deze bepaling strekt ter bescherming van de bermen, glooiingen en zijkanten van wegen.

Bermen, glooiingen en zijkanten maken deel uit van de weg. Deze bepaling ziet derhalve op het verkeer op wegen in de zin van de wegenverkeerswetgeving, maar kan als toelaatbaar worden beschouwd naast deze wetgeving. Op basis van artikel 149 van de Gemeentewet is de gemeentelijke wetgever immers bevoegd tot het stellen van regels die andere belangen dan verkeersbelangen dienen, tenzij deze regels het stelsel van de wegenverkeerswetgeving doorkruisen. Dat is hier niet het geval. Het verbod heeft slechts betrekking op voertuigen die niet voorzien zijn van rubberbanden.

De beperking van het verbod tot voertuigen die niet zijn voorzien van rubberbanden, blijkt in de praktijk vragen op te roepen. Die beperking is opgenomen, omdat juist die voertuigen schade kunnen aanrichten. Verder wordt hiermee voorkomen dat het domein van de WVV 1994 wordt betreden.

Het rijden met en parkeren van voertuigen, inclusief die met rubberbanden in niet van de weg (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) deel uitmakende groenstroken, wordt geregeld in artikel 5:11 (aantasting groenvoorzieningen door voertuigen).

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

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

### *Afbakening*

Artikel 4:24 van het WvSr stelt 'straatschenderij' strafbaar, terwijl artikel 4:26bis van het WvSr het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt.

Artikel 4:31 van het WvSr stelt nachtelijk burengerucht strafbaar. Deze handelingen zou men kunnen omschrijven als baldadigheid. De omschrijvingen zijn echter 'strakker' dan wat men in het taalgebruik meestal als baldadigheid ervaart. Artikel 2:47 vormt daarom hierop een aanvulling.

Artikel 5 van de WVV 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 WVV 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 WVV 1994, is artikel 2:47 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan.

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

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

is verleend om op de plaats waar dat evenement zich afspeelt alcoholhoudende drank te verstrekken.

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

#### *Omvang gebied*

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

Het is mogelijk dat een verschuiving in het gedrag van de personen in de richting van buiten het aangewezen gebied gelegen delen van de gemeente zal plaatsvinden. In de meeste gevallen zal dit echter niet erg waarschijnlijk zijn, omdat mag worden aangenomen dat de aangewezen plaatsen door hun aantrekkelijke karakter mede bepalend voor het verschijnsel zijn. Als er toch verplaatsing optreedt, kan het college alsnog ook voor die nieuwe pleisterplaatsen een aanwijzingsbesluit nemen.

#### *Verstoring openbare orde*

Bij daadwerkelijke verstoring van de openbare orde kunnen op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 bevelen tot verwijdering worden gegeven..

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

#### **Artikel 2:48a Lachgasverbod**

Niet alleen overmatig drankgebruik, ook oneigenlijk gebruik van lachgas (als roesmiddel) leidt vaak tot overlastsituaties. Inmiddels is duidelijk dat er sprake is van gevaren van oneigenlijk gebruik van lachgas en het kabinet is voornemens om dit oneigenlijk gebruik tegen te gaan door lachgas te plaatsen op lijst II van het Opiumbesluit. Deze bepalingen zijn goed bruikbaar om hinder en overlast door lachgas tegen te gaan. Een specifieke bepaling over lachgas brengt met zich mee, dat moet worden aangetoond dat de hinder of overlast inderdaad is veroorzaakt door het gebruik van lachgas. In de praktijk kan het lastig zijn om dit concreet aan te tonen.

Een algemeen, voor de gehele gemeente geldend gebruiksverbod stuit op belangrijke juridische bezwaren en is vanuit oogpunt van proportionaliteit ook niet te verdedigen. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarom beperkt het verbod in het eerste lid zich tot concrete situaties van oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik, die gepaard gaan met verstoring van de openbare orde, nadelige beïnvloeding van het

woon- of leefklimaat of anderszins hinder tot gevolg hebben. Bij de handhaving moet de gemeente kunnen aantonen dat genoemde situaties de oorzaak zijn van de overlast en dergelijke.

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

#### **Artikel 2:49 Verboden gedrag bij of in gebouwen**

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

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

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

#### **Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties**

Op grond van dit artikel geldt een verbod om op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of ontbonden is vanwege strijd met de openbare orde. Te denken valt hierbij aan zogenoemde *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG). Het kan bijvoorbeeld gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduiding op motoren. Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in artikel 6:1. Voor het geval van samenloop met de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (met name relevant na het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak) is voorzien in een anti-samenloopbepaling (tweede lid). Voor evenementen – die niet altijd hoeven plaats te vinden op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven – is in artikel 2:26 eenzelfde verbod opgenomen. Zie uitgebreider de toelichting op het tweede en derde lid van artikel 2:26.

#### **Artikel 2:50b Slaapplaats op of aan een openbare plaats**

De ontstaansgeschiedenis van dit artikel kent een relatie met het afschaffen van de Wet op de openlucht recreatie. Het primaire doel van dit artikel is om wildkamperen (kamperen buiten kampeerterreinen) tegen te gaan of te reguleren. Vandaar dat er aan het verbod een ontheffingsmogelijkheid is gekoppeld, alsmede de mogelijkheid tot het aanwijzen van plaatsen waar het verbod niet geldt. Het artikel kan daarnaast ook gebruikt worden om zwervers en daklozen te verbieden te overnachten op of aan een openbare plaats, zoals een gemeentelijk park.

#### **Artikel 2:51 Neerzetten van fietsen of bromfietsen**

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

Het neerzetten van fietsen en bromfietsen tegen panden, terwijl de eigenaar heeft aangegeven dat dit niet gewenst is 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 en dergelijke**

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

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

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

*(Vervallen)*

#### **Artikel 2:54 Bewakingsapparatuur**

*(Vervallen)*

#### **Artikel 2:55 Nodeloos alarmeren**

*(Vervallen)*

#### **Artikel 2:56 Alarminstallaties**

*(Vervallen)*

#### **Artikel 2:57 Loslopende honden**

Dit artikel beperkt het loslopen van honden in twee situaties: op de weg, zonder dat de hond aangeliind is, en op kinderspeelplaatsen e.d. 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 en dergelijke),

- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren en wel met name schapen en kippen naar het leven staan.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngedod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie is in het derde lid een voorziening getroffen. Het eerste lid, onder c, maakt het mogelijk om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd.

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

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

### **Artikel 2:58 Verontreiniging door honden**

Straatverontreiniging kan grote gevaren opleveren voor de volksgezondheid, vandaar deze verbodsbepaling. De strafbaarheid wordt opgeheven indien de uitwerpselen direct worden verwijderd. Al zal de handhaving (betrapping op heterdaad) moeilijkheden opleveren, men mag hopen dat er op den duur preventieve invloed van deze bepaling uit zal gaan ter inperking van het onfatsoen van hondenbezitters.

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

Handhaving vraagt betrapping op heterdaad, de bedoeling van de bepaling is daardoor deels preventief. Het is mogelijk om het bij zich hebben van 'opruimmiddelen' verplicht te stellen, wat uiteraard wel controleerbaar is. Overtreding van het verontreinigingsverbod door hondenuitwerpselen behoort tot de zogenaamde verontreinigingsdelicten, die vatbaar zijn voor transactie door de politie.

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

### **Artikel 2:59 Gevaarlijke honden**

Dit artikel 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 begripsomschrijving van muilkorf meer gegeven, vandaar dat er hier een begripsomschrijving is opgenomen. Overtreding van de gebodsbepaling moet de gemeente vanzelfsprekend strafbaar stellen in artikel 6:1.

Een extra lid in dit artikel toegevoegd, zodat in de toekomst beleidsregels kunnen worden opgesteld, hetgeen duidelijkheid geeft hoe te handelen als er in de toekomst bijtincidenten plaatsvinden. Het nieuwe vierde lid van artikel 2:59 luidt na wijziging als volgt: "De burgemeester kan nadere regels stellen, waarin omschreven wordt hoe te handelen in geval een aanlijn- en muilkorfgebod opgelegd dient te worden."

### *Jurisprudentie*

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

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

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

Het aanlijn- en/of muilkorfgebod dat de burgemeester kan opleggen voor het laten verblijven of laten lopen van een gevaarlijke hond op een openbare plaats of op het terrein van een ander (artikel 2:59), is niet in alle gevallen voldoende om bijtincidenten te voorkomen. Deze maatregel voorkomt niet dat mensen geconfronteerd worden met bijtincidenten op privéterrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan postbezorgers en koeriers, maar ook aan bijtincidenten die plaatsvinden binnen een huishouden. Daarom is artikel 2:59a opgenomen. Hierin is bepaald dat het de eigenaar of houder van een gevaarlijke hond verboden is om die hond zonder muilkorf op zijn terrein los te laten lopen. Het verbod geldt niet als in de bepaling genoemde voorzieningen zijn getroffen waardoor gevaar voor derden in de openbare en vrije toegankelijke privéruimte niet aanwezig is. Deze bepaling is gericht op de veiligheid in de openbare ruimte en voorkomt daarmee dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen, doordat ze van het terrein ontsnappen.

De volgende drie cumulatief geldende voorzieningen zijn benoemd:

- een duidelijk leesbaar waarschuwingsbord dat vanaf de weg zichtbaar is;

- een buiten het terrein geplaatste brievenbus of aanbelmogelijkheid, en
- een deugdelijke afrastering die voorkomt dat de hond zelfstandig buiten het terrein kan komen.

### **Artikel 2:60 Houden of voeren 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 worden op de Flora en Faunawet, waarin regels worden gegeven ter bescherming van dieren.

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.

### **Artikel 2:61 Wilde dieren**

*(Vervallen)*

### **Artikel 2:62 Loslopend vee**

Dit verbod dient mede de verkeersveiligheid. Om zoveel mogelijk te voorkomen, dat er verkeersongelukken plaatsvinden doordat een paard, een koe of een ander dier uit het weiland is gebroken, is dit verbod op zijn plaats.

### **Artikel 2:63 Duiven**

*(Vervallen)*

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

Het vliegen van bijen kan, als de kasten of korven dicht aan de weg geplaatst zijn en op zodanige wijze dat de 'aanvliegbanen' hiervan over de weg lopen, gevaar voor de veiligheid van de weg opleveren.

Dit gevaar kan meestal met eenvoudige middelen, zoals het verleggen van de aanvliegeroute door het plaatsen van een afscheiding, worden teruggebracht. Het zal echter kunnen voorkomen dat omwonenden op hun erf of zelfs in huis van de bijen overlast ondervinden, waartegen minder gemakkelijk maatregelen zijn te treffen. Vooral in de bebouwde kom van een gemeente kan in sommige gevallen het houden van bijen daarom onaanvaardbaar zijn.

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

Voor de ontheffing van het zesde lid is gekozen voor het van toepassing verklaren van de positieve fictieve beschikking bij het niet tijdig beslissen. Overwegingen daarbij zijn dat, hoewel overlast mogelijk is, het artikel al bepaalde eisen aan de bijenhouder stelt, waaraan in het gros van de gevallen wordt voldaan. De enkele keer dat van die eisen ontheffing wordt gevraagd zal daar tijdig op kunnen worden beslist. Ook het belang van de bijenhouderij en de moeilijke situatie waarin zij verkeert zijn een afweging.

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

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

Omdat de strafbaarstelling van bedelarij in 2000 uit het WvSr (voormalig artikel 432) is verdwenen, kan de politie hiertegen niet of nauwelijks meer optreden. Bij de opheffing van de strafbaarstelling heeft de wetgever echter expliciet de mogelijkheid 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. Dit artikel, dat beoogt bedelarij tegen te gaan, voorziet daarin. Op grond van dit artikel kan het college gebieden aanwijzen waar een bedelverbod geldt. Wanneer naar het oordeel van het college een overlastgevende situatie in een bepaald gebied ontstaat, kan het dus een verbod instellen. *Het verbod geldt op openbare plaatsen in zo'n aangewezen gebied.* Gelet op de definitie van 'openbare plaats' in artikel 1:1 geldt het verbod dus voor wegen, parken, plantsoenen en in voor het publiek toegankelijke gebouwen waarin het verblijf door de rechthebbende niet aan een bepaald doel is gebonden. Het verbod geldt dus niet voor bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, kerken en gemeentehuizen. De eigenaren/exploitanten daarvan moeten zelf reguleren.

Overigens valt het spelen van straatmuziek en vervolgens vragen om een geldelijke bijdrage aan toehoorders en passanten niet onder dit bedelverbod, maar onder artikel 2:9. Ook de verkoop van daklozenkranten valt niet onder dit verbod. Deze kan immers niet verbonden worden aan een vergunning vanwege strijd met de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

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

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

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



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

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

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

Door capaciteitsproblemen bij de politie zal het doorgaans niet mogelijk zijn alle handelaren aan een regelmatige controle te onderwerpen. De controle zal zich moeten toespitsen op die branches waarin relatief veel gestolen goederen worden verhandeld en waarin relatief veel notoire helers voorkomen (de antiek, (brom)fiets en autohandel). Ten behoeve van de andere branches zou het college dan vrijstelling kunnen verlenen van de in de gemeentelijke helingvoorschriften opgenomen registratieverplichtingen.

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

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

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

### **Art 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 van het WvSr. Artikel 437, eerste lid, onder a, van het WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voor handen hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de MvT wordt gezegd dat de administratieplicht alleen zinvol is als het om dit soort goederen gaat, omdat dan de kans bestaat dat zij van misdrijf afkomstig zijn.

In artikel 2 van eerdergenoemde AMvB worden regels gegeven betreffende de wijze van aantekening houden. Zo is bepaald dat de registerplichtige handelaar een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register houdt en daarin onverwijld de vereiste gegevens vermeldt: het zogenaamde inkoopregister.

Bij het opstellen van regels met betrekking tot het verkoopregister is aansluiting gezocht bij de terminologie van de formulering van het inkoopregister, welke overigens is geregeld bij wet en AMvB. Net als bij het inkoopregister verdient het aanbeveling om de handelingen die leiden tot het opstellen van een verkoopregister algemeen te omschrijven.

Net als het inkoopregister moet het verkoopregister doorlopend zijn. Een doorlopend register is een register waarin de aantekeningen waarvoor het is bestemd achtereenvolgens naar tijdsorden worden ingeschreven, met uitsluiting van de mogelijkheid van latere inschrijvingen. Een register waarin een aantal bladzijden ontbreekt, is geen doorlopend register. Het register mag geen onregelmatigheden en hiaten vertonen en moet chronologisch zijn.

#### *Eerste en tweede lid*

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

#### *Derde lid*

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

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

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

#### *Onder a, ten eerste*

Artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr legt de handelaar de verplichting op de burgemeester of door hem aangewezen ambtenaren tevoren schriftelijk in kennis te stellen als hij van het opkopen een beroep of gewoonte maakt. De wetgever heeft afgezien van een regeling om de uitoefening van het opkopersbedrijf aan een voorafgaande toelating door het gemeentebestuur te binden. De aanmeldingsplicht is in onderdeel a, sub 1e, nader uitgewerkt.

#### *Onder a. ten tweede en derde*

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

#### *Onder a, ten vierde*

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

#### *Onder b*

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

#### *Onder d*

Bij een regeling tot effectieve helingbestrijding mag een bepaling betreffende de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Artikel 2:68, onder d, voorziet hierin.

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

Daar is de handelaar of een voor hem handelend persoon die in strijd met een schriftelijke last van de burgemeester (of een vanwege hem gegeven last) bepaalde goederen vervreemdt, of niet in bewaring geeft, of die niet voldoet aan de daarbij gegeven aanwijzingen, strafbaar gesteld.

In onderdeel d is gekozen voor een termijn van drie dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

### **Artikel 2:69 Vervreemding van door opkoop verkregen goederen**

*(Vervallen)*

### **Artikel 2:70 Handel in horecabedrijven**

*(Vervallen)*

### **Afdeling 10 Consumentenvuurwerk**

#### **Artikel 2:71 Begripsbepaling**

Deze afdeling geeft regels omtrent de verkoop en het bezigen van consumentenvuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling, in aanvulling op het Vuurwerkbesluit. Dit besluit beoogt de hele keten rond vuurwerk te regelen. Van het invoeren of produceren tot transport, handel, opslag, bewerken en afsteken.

Voor de omschrijving van het begrip "consumentenvuurwerk" is aansluiting gezocht bij de omschrijving daarvan in het Vuurwerkbesluit. Consumentenvuurwerk wordt in het Vuurwerkbesluit als volgt gedefinieerd: "vuurwerk dat is bestemd voor particulier gebruik" (artikel 1.1.1. lid 1).

Consumentenvuurwerk dient te voldoen aan welomschreven productveiligheidseisen, zoals uitgewerkt in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk (Stcrt. 243, 1997).

Fop- en schertsvuurwerk is een aparte groep consumentenvuurwerk, genoemd in bijlage 1 van de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. Het gaat hierbij onder meer om boobytraps, sterretjes, knalbonbons, confettibommen, trektouwtjes, Bengaalse lucifers en Bengaalse handfakkels.

Aan al deze voorwerpen worden eisen gesteld aan de lading. Op grond van artikel 2.3.7 van het Vuurwerkbesluit is fop- en schertsvuurwerk het hele jaar door verkrijgbaar en kan het ook gedurende het hele jaar worden afgestoken.

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

*(Vervallen)*

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

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

Toch kunnen er, ondanks dat dit alleen op oudejaarsdag is toegelaten, plaatsen zijn waar het afsteken van consumentenvuurwerk te allen tijde onwenselijk moet worden geacht (bijvoorbeeld bij ziekenhuizen, bejaardentehuizen, huizen met rieten daken en dierenasiels en in winkelstraten). 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 afsteken van consumentenvuurwerk in bijvoorbeeld een promenade, een passage, een portiek of een volksverzameling.

Dit artikel is gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet en is een aanvulling op de uniforme regels voor de verkoop en afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling, zoals gesteld in het Vuurwerkbesluit. Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar het afsteken van consumentenvuurwerk altijd verboden is.

Het derde lid van dit artikel geeft voorrang aan een strafrechtelijke sanctie in de situatie waarin iemand een vuurwerk op zo korte afstand van gebouwen of goederen ontsteekt, dat daardoor brandgevaar kan ontstaan.

### **Artikel 2:73a Carbid**

In Ommen is sprake van minstens twee bekende regionale tradities, namelijk de traditie van de paasvuren en een andere bekende traditie is die van het carbidschieten. De regionale traditie van het carbidschieten hoort voor veel inwoners bij het vieren van oudjaarsdag. Voor carbidschieten heb je nodig een oude (giet)ijzeren melkbus, carbid en water. In plaats van een melkbus wordt voor het carbidschieten ook wel gebruik gemaakt van een verfblik, een oude lpg-tank of een compressor. Door carbid in contact te brengen met water ontstaat er een chemische reactie waarbij acetylenegas vrijkomt. Dit gas is zeer explosief wat ervoor zorgt dat bij het schieten

keiharde ontploffingen tot stand komen. Aanvankelijk werd dit gedaan om boze geesten te verjagen. Later werd carbid gebruikt door boeren om hun land te ontdoen van mollen maar vandaag de dag draait het allemaal om de gezellige sfeer en de hardste knallen tijdens de jaarwisseling.

Het carbidschieten is geregeld in dit artikel en in lid 1 is een algemeen verbod voor carbidschieten opgenomen. In lid 2 is een aantal voorwaarden vermeld, waaronder de verbodsbepaling niet geldt. Wordt aan één van deze voorwaarden niet voldaan, dan geldt automatisch de verbodsbepaling (waarvan dan ook geen ontheffing of dergelijke mogelijk is). De voorwaarden onder a t/m c, zijn gericht op de veiligheid van deelnemers en omstanders. Voorwaarde d beoogt te voorkomen dat op andere dagen van het jaar dan 31 december met carbid wordt geschoten. In voorwaarde f wordt een minimum afstand gesteld zodat als bijkomen effect de geluidshinder wordt beperkt, dit geldt eveneens voor het stellen van een maximum vatinhoud.

Aan dit artikel wordt in 2021 een extra lid toegevoegd zodat in de toekomst beleidsregels kunnen worden vastgesteld, waarin de voorwaarden waaronder het carbidschieten plaats kan vinden duidelijk omschreven kunnen worden. Het derde lid van artikel 2:73a luidt na wijziging als volgt: "De burgemeester kan nadere regels stellen, waarin de voorwaarden worden omschreven waaronder het carbidschieten tijdens de jaarwisseling mag plaatsvinden." Het derde en vierde lid worden vernummerd, naar vierde en vijfde lid van artikel 2:73a.

## **Afdeling 14 Drugsoverlast**

### **Artikel 2:74 Drugshandel op straat**

#### *Afbakening met de Opiumwet*

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

#### *Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid*

Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen, die tot doel heeft het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten. In praktijk gaat het met name om harddrugs.

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

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.

#### *Jurisprudentie*

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

### **Artikel 2:74a Openlijk druggebruik**

Waar artikel 2:74 zich richt op de overlast van drugshandel, beoogt artikel 2:74a de overlast van drugsgebruik in de openbare ruimte tegen te gaan. Drugsgebruikers kunnen hun soft- en/of harddrugs gebruiken, of daartoe voorbereidingen treffen, in het openbaar. Dit kan gevoelens van onbehagen en onveiligheid veroorzaken bij het publiek. De laatste jaren is er jurisprudentie ontstaan over de vraag hoe een verbodsbepaling ten aanzien van openlijk drugsgebruik in de APV zich verhoudt tot hetgeen hierover binnen de Opiumwet bepaald is. Op 17 november 2015 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen, waaruit blijkt dat een op grond van de APV ingesteld verbod tot openlijk drugsgebruik niet in strijd is met de Opiumwet, voor zover dit verbod ziet op het gebruik van drugs (ECLI: NL:HR:2015:3328). De Hoge Raad is van mening dat de Opiumwet het enkele gebruiken van een middel als bedoeld in artikel 2 en 3 van deze wet niet als zodanig strafbaar stelt en dat het daarom mogelijk is een verbod daartoe op te nemen in de APV. Bovengenoemde uitspraak is besproken door de gezagsdriehoek Vechtdal en vanuit dit overleg is de wens geuit om een dergelijk verbod in de APV op te nemen.

Met het verbod wordt bereikt dat de politie binnen het werkgebied van het politieteam Vechtdal, naast de mogelijkheden die zij heeft op grond van de Opiumwet, op uniforme wijze kan optreden tegen het handelen in en openlijk gebruiken van soft- en harddrugs. Op basis van dit artikel heeft de politie de mogelijkheid over te gaan tot aanhouding van de betrokken gebruikers of deze van bepaalde plekken weg te sturen, wanneer er sprake is van overlast. Ook kan de politie de voorwerpen waarmee de overtreding wordt gepleegd (hulpmiddelen, drugs) strafrechtelijk in beslag nemen. Het in dit artikel gestelde verbod is in beginsel gerelateerd aan het (openlijk) gebruik van drugs en richt zich dus tot de drugsgebruikers. Ook geldt dat als gevolg van het verbod drugsdealers zich niet langer kunnen verschuilen achter de verklaring dat de drugs die ze bij zich hebben voor eigen gebruik is. Dit verbod leidt tot een meer effectieve aanpak van drugshandel en drugsoverlast. Bijkomend voordeel van het opnemen van deze bepaling in de APV is dat jeugdige overtreeders doorgestuurd kunnen worden naar bureau HALT.

### **Artikel 2:74b Verzameling van personen in verband met drugs**

Invoeging nieuw artikel. Het artikel spreekt verder voor zich.

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

### **Artikel 2:75 Bestuurlijke ophouding**

Dit artikel is gebaseerd op - een uitwerking van - artikel 154a van de Gemeentewet. Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om bij grootschalige ordeverstoringen groepen

ordeverstoorders maximaal 12 uur op te houden op een door de burgemeester aangewezen plaats. Het vervoer naar de plaats van ophouding is hieronder begrepen.

Bij grootschalige ordeverstoringen moet gedacht worden aan situaties als risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen. De toepassing van het bestuursrechtelijke instrument bestuurlijke ophouding vereist (een bepaling in) een verordening waarin de raad de burgemeester de bevoegdheid geeft om bij groepsgewijze niet-naleving van specifieke voorschriften bestuurlijk op te houden. Artikel 2:75 voorziet hierin.

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

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

Op grond van de wet wordt bij verordening nader ingevuld welke specifieke voorschriften die zich bij groepsgewijze niet-naleving voor het overgaan tot bestuurlijke ophouding lenen, hetgeen zal afhangen van de lokale situatie waarbij eerdere ervaringen met grootschalige openbare-ordeverstoringen als leidraad kunnen dienen.

### **Artikel 2:76 Veiligheidsrisicogebieden**

Op grond van artikel 151b van de Gemeentewet kan de raad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om gebieden aan te wijzen, waarin de officier van justitie de controlebevoegdheden, genoemd in de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie, kan uitoefenen. Het fouilleren van personen binnen een veiligheidsrisicogebied is hieronder begrepen.

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. De gemeenteraad kan daarbij bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen omkleed.

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

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

Niet alleen toezicht met vaste camera's is mogelijk, maar ook met mobiele camera's. De reden is met name dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat bleken bij het bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme.

In de Memorie van Toelichting bij deze wijziging van de Gemeentewet waarmee dit mogelijk werd (Kamerstukken II 2012/13, 33 582, nr. 3) geeft de regering aan dat uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de bestuurlijke, justitiële en politieke praktijk, waaronder gemeenten, bleek dat toezicht met vaste camera's soms tekort schiet: "Bij aanhoudende en zich verplaatsende overlast kan gedacht worden aan overlast veroorzaakt door hangjongeren, door drugsgebruikers en drugsdealers, door straatrovers en zakkenrollers en door personen die vernielingen aanrichten in de publieke ruimte. (...) Diverse recentelijk verschenen gemeentelijke evaluatierapporten over cameratoezicht in de publieke ruimte erkennen de tendens dat overlast zich verplaatst en dat bij verplaatsingseffecten vast cameratoezicht als toezichts-instrument tekort schiet".

De regering benadrukt verder dat camera's alleen kunnen worden ingezet ter handhaving van de openbare orde, maar dat dit niet wil zeggen dat er op voorhand al sprake moet zijn van een



verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan: "Onder handhaving van de openbare orde door de burgemeester valt immers ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving".

#### *Doel van het cameratoezicht*

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

#### *Kenbaarheid*

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

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

#### *Tweede lid*

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

### **Artikel 2:78: Gebiedsontzeggingen**

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

#### *Eerste lid*

De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan dat de gebiedsontzegging kan opleggen. Nu het in het eerste lid gaat om gebiedsontzeggingen van korte duur, kan deze bevoegdheid worden gemandateerd aan opsporingsambtenaren. In de regel zal, alvorens over te gaan tot oplegging van een dergelijke gebiedsontzegging, eerst een waarschuwing worden gegeven.

#### *Tweede lid*

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

#### *Derde lid*

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

#### *Vierde lid*

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

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

#### *Algemeen*

Artikel 151d van de Gemeentewet regelt dat de raad bij verordening *kan* bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang als bedoeld in artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet ter zake van overtreding van het door de raad bij verordening gestelde voorschrift. De last onder bestuursdwang of dwangsom die de burgemeester kan opleggen kan bestaan uit gedragsaanwijzingen waaraan de overtreder zich te houden heeft.

De burgemeester kan op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb juncto artikel 125 van de Gemeentewet er ook voor kiezen een last onder dwangsom op te leggen. Artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet regelt dat het instrument alleen wordt ingezet als er geen andere geschikte

manier voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten waren om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom zal er aan zo'n besluit een stevig dossier ten grondslag moeten liggen.

Het meest overtuigend zou zijn dat als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten als buurtbemiddeling al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat. Het ultimum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d van de Gemeentewet. Een zo zware maatregel, die een inbreuk betekent op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

### **Artikel 2:80 Sluiting van voor het publiek toegankelijke gebouwen**

De burgemeester krijgt de bevoegdheid om in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden, de gehele of gedeeltelijke sluiting te bevelen van een voor het publiek toegankelijk gebouw (niet zijnde een horeca-inrichting of seksinrichting) of een bij dat gebouw behorend erf. In de aanpak van ondermijning kan deze sluitingsbevoegdheid betekenisvol zijn.

Het doel van deze sluitingsbevoegdheid is het herstel van de openbare orde, de veiligheid of zedelijkheid door het weren en terugdringen van criminaliteit in en vanuit voor publiek openstaande gebouwen, alsmede het beëindigen van aanhoudende en ontoelaatbare overlast die niet met andere middelen afdoende kan worden bestreden. Dit is bijvoorbeeld het geval als er sprake is van illegaal gokken of heling of als er wapens in de ruimte worden aangetroffen. Ook als de openbare orde vanwege andere omstandigheden in gevaar is, kan de burgemeester een publiek toegankelijke inrichting voor onbepaalde tijd sluiten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er op een zaak wordt geschoten. Deze bepaling houdt verband met artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, waarin is bepaald dat de burgemeester bevoegd is bij de uitoefening van het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen, bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Dit brengt met zich dat voor een bevel tot sluiting voldoende is dat wordt gevreesd voor een ernstig gevaar/verstoring voor de openbare orde.

De burgemeester kan tevens tot sluiting overgaan als zich andere feiten en omstandigheden hebben voorgedaan of dreigen voor te doen die de vrees wettigen dat het geopend blijven van die ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Bij dit laatste kan worden gedacht aan zeer ernstige vechtpartijen, of mensenhandel. Bij de aanwezigheid van wapens in een voor het publiek toegankelijke inrichting is sprake van een zodanige verstoring van de openbare orde, dat de inrichting in principe wordt gesloten, tenzij er sprake is van zeer bijzondere omstandigheden. In het geval er sprake is van heling spelen ook de invloed van de met de heling gepaard gaande activiteiten binnen en buiten de inrichting een rol. Ook bij overtreden van de Wet op de kansspelen weegt de overlast mee die de overtreding met zich meebrengt.

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

Dit artikel wordt ook wel de flexibele brancheringvergunning genoemd (Vergunningplicht, algemeen artikel met apart te nemen aanwijzingsbesluit).

Het artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningsplicht te introduceren voor panden, straten, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan.

De gemeenteraad is bevoegd op grond van de autonome verordende bevoegdheid om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat te reguleren met een vergunningplicht. Het betreft hier geen vergunning in het belang van economische ordening, maar primair in het belang van openbare orde en veiligheid.

Om die reden is de bevoegdheid belegd bij de burgemeester.

Het doel is het tegengaan van een malafide ondernemersklimaat. Deze vergunningplicht kan worden ingezet voor bepaalde panden, gebieden en branches. De vergunningsplicht wordt pas "geactiveerd" met een apart aanwijzingsbesluit. Opname van het artikel in de APV heeft dan ook geen directe gevolgen. Deze constructie heeft het voordeel dat meer op maat en ook extra onderbouwd (met analyse, onderzoek en politierapportage) de noodzaak voor de aanwijzing en vergunningplicht kan worden aangetoond. Afhankelijk van de problematiek per gemeente kan beoordeeld worden welke branche vergunningsplichtig gesteld moet worden. Het vergunningsplichtig maken van een bepaalde branche maakt het mogelijk om deze branche te screenen door middel van een Bibob-toets. Sinds 2013 is het toepassingsbereik van de wet Bibob uitgebreid, waardoor elke gemeentelijke vergunning die wordt afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit aan zo'n toets kan worden onderworpen.

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

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

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

Deze omschrijving van het begrip "prostitutie" is afgeleid van de begripsomschrijving in artikel 273f, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Om onder andere taalkundige redenen zijn de termen "derde" en "betaling" uit de begripsomschrijving in het Wetboek van Strafrecht in deze begripsomschrijving vervangen door respectievelijk "ander" en "vergoeding".

Het begrip seksinrichting is het centrale begrip voor deze verordening. Seksinrichtingen zijn er in verschillende varianten. Daarom is in deze begripsomschrijving bewust gekozen voor een algemene omschrijving. Die omschrijving sluit aan bij het spraakgebruik en in diverse rechterlijke uitspraken gehanteerde definities. "Seksinrichting" 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. Deze constructie (alsof het bedrijfsmatig was) komt ook voor in de Wet milieubeheer.

In de begripsomschrijving is gekozen voor de term "besloten ruimte", omdat dit meer omvat dan het begrip "gebouw". Onder besloten ruimte worden ook begrepen een vaar- of een voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord "besloten" duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is. Veel voorkomende vormen van

seksinrichtingen zijn in deze omschrijving uitdrukkelijk genoemd. Dit om iedere discussie over de vraag of dit type inrichting als seksinrichting dient te worden aangemerkt, te voorkomen. Dit zijn: (raam)prostitutiebedrijven, erotische-massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen, sekstheaters of parenclubs. Sommige van deze begrippen behoeven wellicht nadere toelichting. Onder een prostitutiebedrijf worden niet alleen bordelen en clubs begrepen, maar ook andere ruimten waarin prostitutie plaatsvindt, zoals zogenaamde prostitutiehotels die speciaal aan prostituees voor korte tijd kamers verhuren.

Onder raamprostitutiebedrijf dient te worden verstaan een inrichting met een of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen. Een seksbioscoop is een inrichting waarin hoofdzakelijk vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van audiovisuele apparatuur. Dit is in afwijking van een seksautomatenhal, waarin dergelijke vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van automaten en van een sekstheater, waarin deze vertoningen anders dan door middel van audiovisuele apparatuur of automaten - met andere woorden "live" - worden gepresenteerd. Voor zowel de seksbioscoop, de seksautomatenhal als het sekstheater geldt dat daarin hoofdzakelijk voorstellingen van erotisch-pornografische aard worden gegeven. Een café bijvoorbeeld, waarin incidenteel een striptease-optreden plaatsvindt, dient derhalve niet als "sekstheater" te worden aangemerkt. Zo'n optreden moet echter worden beschouwd als een evenement (een "voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak"), waarvoor volgens artikel 2:25 vergunning van de burgemeester vereist is.

Een escortbedrijf is een bedrijf dat - meestal telefonisch - bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee 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, een mobiele telefoon of een website op Internet. De plaats van de bedrijfsruimte is bepalend voor de vergunningplicht. 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 escorts-service.

De omschrijving van het begrip "sekswinkel" is ontleend aan de Winkeltijdenwet. Ook in deze begripsomschrijving is bepaald dat hoofdzakelijk van verkoop van goederen in casu van erotisch-pornografische aard sprake moet zijn. Zonder die aanduiding zouden immers vele tijdschriftenwinkels als sekswinkel moeten worden aangemerkt. Op de openingstijden van sekswinkels is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing. Een sekswinkel is geen "seksinrichting" als hierboven omschreven; de exploitatie ervan is niet onderworpen aan de vergunningplicht van artikel 3:4, eerste lid.

### **Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan**

De artikelen 160 en 174 van de Gemeentewet maken deze bevoegdheidsafbakening noodzakelijk. Volgens artikel 160 is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen) tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. Dit laatste doet zich hier voor: artikel 174 belast de burgemeester namelijk met 'het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven en met de uitvoering van verordeningen voorzover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester derhalve te worden aangemerkt als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen en de openbare samenkomsten en gemakkelijkheden. Als het echter niet gaat om seksinrichtingen in 'gebouwen', maar in andere ruimten, dan is het college van burgemeester en wethouders bevoegd. Ook is het college bevoegd als het gaat om escortbedrijven.

### **Artikel 3:3 Nadere regels**

Vergunningsvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het college worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3:3 ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet. Vanzelfsprekend zijn de regels over de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

## **Afdeling 2 Vergunning seksbedrijf**

### **Artikel 3:4 Vergunning**

Een seksbedrijf heeft altijd een exploitant. Ook in het geval een prostituee zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten verricht, is er sprake van een seksbedrijf, meer precies: een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen dient de prostituee enerzijds aangemerkt te worden als prostituee, maar anderzijds ook als exploitant. De prostituee/exploitant dient daarmee dus ook te voldoen aan alle eisen die aan de prostituee worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt o.a. dat de prostituee/exploitant minimaal 21 dient te zijn. Vergunningen worden immers geweigerd als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft (artikel 3:7, eerste lid, aanhef en onder c).

Uit het eerste lid vloeit een voor de hele gemeente geldende vergunningplicht voort. Het wijzigen van de seksinrichting valt eveneens onder de vergunningplicht. Met het wijzigen wordt bedoeld een wijziging van welke aard dan ook. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verandering van bouwkundige aard, het aantal exploitanten, de wijze van exploitatie en de naam van een of meerdere exploitanten. Dit is om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie.

Het is mogelijk om, indien de lokale omstandigheden het wenselijk maken, voor seksinrichtingen geografische gebieden aan te wijzen of uit te sluiten. Dit beleid is in Ommen gewenst vanwege het belang van de openbare orde en van de woon- en leefomgeving. De mogelijkheid om – met vergunning – een seksinrichting te exploiteren, bestaat in verband daarmee uitsluitend in het gebied buiten de bebouwde kom van Ommen of buiten de woonconcentraties van de kernen. Er is bewust voor gekozen om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden die vanuit een oogpunt van woon- en leefomgeving 'gevoelig' zijn. Ook is, om de exploitatie van seksinrichtingen te reguleren vanuit het belang van openbare orde of van de woon- en leefomgeving, ervoor worden gekozen het aantal vergunningen dat kan worden verleend aan een maximum van één te binden. Beoogd wordt met het maximumbeleid een waardevolle bijdrage te leveren aan de bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving in gebieden die zijn uitgesloten voor het

exploiteren van seksinrichtingen. In verband daarmee wordt de vestiging van raamprostitutiebedrijven in het geheel niet toegestaan.

Overigens een seksbedrijf (activiteit/activiteiten) kan meer dan een seksinrichting (locatie) omvatten. De vergunning wordt verleend per seksbedrijf (eerste lid), maar kan dus ook voor één seksinrichting (van het seksbedrijf) gelden.

### ***Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen niet van toepassing***

Deze vergunning beschermt wezenlijke belangen, met name de openbare orde en volksgezondheid. 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 positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen 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 daarom hier niet van toepassing verklaard.

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

De opheffing van het algemeen bordeelverbod is onder meer gericht op het 'decriminaliseren' van de niet langer strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie. Daarom is het, ook volgens de wetgever, 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). Als extra voorwaarde is toegevoegd dat de exploitant en de beheerder een Verklaring omtrent gedrag moeten kunnen overleggen bij de aanvraag.

Aan het orgaan dat bevoegd is (meestal de burgemeester) om vergunningen als bedoeld in dit hoofdstuk af te geven, kunnen gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag (artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens).

In artikel 3:5 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. In aanvulling zijn in deze bepaling zedendelicten en mishandeling uit het Wetboek van Strafrecht (ter bescherming van de prostituee) en overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (waarvan de relevantie is gelegen in de bestrijding van mensenhandel) opgenomen.

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

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling is gegrond op artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare (waaronder seks)inrichtingen vaststellen ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving, ter voorkoming of beperking van overlast en dergelijke. Deze bevoegdheid houdt evenzeer in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag.

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling maakt onderscheid tussen werkdagen en het weekeinde. De bepaling in het tweede lid is opgenomen om de sluitingstijden gelijk te trekken aan

die voor openbare inrichtingen in Ommen, opgenomen in Artikel 2:29. Op maandag tot en met zaterdag mogen op grond van het eerste lid na 02.00 uur geen bezoekers meer in de inrichting worden toegelaten. Op grond van het tweede lid mogen bezoekers, die voor 02.00 uur zijn binnengekomen, tot 04.00 uur in de inrichting verblijven. Anders dan de sluitingsbepalingen van het eerste en tweede lid, richt het derde lid zich tot de bezoeker van een seksinrichting. Indien een bezoeker met toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn, handelt hij in strijd met het derde lid. Indien een bezoeker echter zonder toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is en zich niet op diens eerste vordering verwijdert, handelt hij in strijd met artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (lokaalvredebreuk). Laatstgenoemde bepaling staat aan het opnemen van het derde lid niet in de weg: artikel 138 ziet toe op de bescherming van de aan de eigendom verbonden rechten; het derde lid van artikel 3:6 strekt tot handhaving van een publiekrechtelijke regeling.

Een seksinrichting als bedoeld in artikel 3:1 kan vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer of vallen onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (Stb. 1998, 322). Aan een krachtens de Wet milieubeheer te verlenen vergunning kunnen eveneens 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. De Wet milieubeheer beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van gevaar, schade of hinder die voortvloeit uit het in werking zijn van krachtens de Wet milieubeheer aangewezen inrichtingen. De raad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen, en kan dus niet via de APV - aanvullend - gevaar, schade of hinder tegengaan die wordt veroorzaakt door een krachtens de Wet milieubeheer vergunningplichtige inrichting.

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

Ten opzichte van artikel 3:6 (bij of krachtens welke bepaling kan worden voorgeschreven wat voor seksinrichtingen het 'reguliere' sluitingstijdenregime is) biedt artikel 3:7 de mogelijkheid om daarvan al dan niet tijdelijk af te wijken. 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. De bevoegdheid tot het tijdelijk vaststellen van andere sluitingsuren (als bedoeld in het eerste lid, onder a) kan zich uitstrekken tot alle in de gemeente gevestigde seksinrichtingen en onderscheidt zich daarin van de bevoegdheid genoemd in artikel 3:7, tweede lid, die individueel gericht is. Tijdelijke sluiting (als bedoeld in het eerste lid, onder b) kan daarentegen slechts van afzonderlijke inrichtingen worden bevolen. Nu het bezoekers verboden is in een seksinrichting te verblijven gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn (artikel 3:7, derde lid), is in het tweede lid bepaald dat een krachtens het eerste lid genomen besluit, behalve aan de betrokken exploitant(en), ook openbaar wordt bekendgemaakt. Dat kan op de door 3:42 Awb voorgeschreven wijze geschieden. Het zichtbaar aanplakken van de geslotenverklaring op de inrichting zelf verdient aanbeveling.

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

Om effectiever te kunnen op treden tegen schijnbeheer, is in het eerste lid niet slechts een gebod (een verplichting tot aanwezigheid), maar een verbod opgenomen. De aanwezigheid van de exploitant of beheerder is van belang in verband met het door hem uit te oefenen toezicht, zoals



verwoord in het tweede lid (in ieder geval: het voorkomen en tegengaan van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen, drugs- of wapenhandel, heling, geweldsdelicten en dergelijke). In de jurisprudentie is al eerder uitgemaakt, dat de exploitant - uiteraard binnen redelijke grenzen - verantwoordelijk is voor de gang van zaken. Dat wordt door deze toezichtverplichting, die ook geldt voor de beheerder(s), nog eens onderstreept.

### **Artikel 3:9 Straatprostitutie**

In dit artikel wordt - conform hetgeen is vastgelegd in de eerder genoemde beleidsnotitie, die in het jaar 2000 door het districts-/driehoeksoverleg van het politiedistrict Midden is vastgesteld - zogenaamde straat- en raamprostitutie, welke vormen tot nu toe niet voorkomen binnen de gemeente, absoluut verboden. Uit het feit, dat deze vormen van prostitutie niet voorkwamen is, in de beleidsnotitie, de gevolgtrekking gemaakt, dat er in Ommen geen markt voor deze vormen van prostitutie is. Voorts is opgemerkt, dat toelating van deze vormen ook niet gewenst zijn, omdat deze vorm (gelet op het open karakter daarvan), meer dan de andere, meer verborgen vormen, inbreuk maakt op de rust en orde binnen de gemeente en eveneens een grotere aantasting opleveren van het woon- en leefklimaat.

### **Artikel 3:10 Sekswinkels**

Zoals vermeld bij artikel 3:1, onder e, is ervoor gekozen sekswinkels niet onder het 'seksinrichting'-begrip (en daarmee de vergunningplicht) te brengen. Ter bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving is het echter ongewenst sekswinkels toe te staan. Om die reden is een bepaling opgenomen dat het vestigen van sekswinkels in de gemeente verboden is.

### **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.

## **Afdeling 3 Beslistermijn: weigeringsgronden**

### **Artikel 3:12 Beslistermijn**

Deze beslistermijn wijkt af van de 'normale' Awb-termijn van acht weken. Reden vormt de overweging, dat de voorbereiding op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een prostitutiebedrijf complex van aard kan zijn.

### **Artikel 3:13 Weigeringsgronden**

Het eerste lid bevat de verplichte weigeringsgronden. Als deze gronden van toepassing zijn moet de vergunning altijd worden geweigerd. Het tweede lid bevat belangen, op grond waarvan de vergunning kan worden geweigerd. De hier genoemde belangen vormen tezamen de 'huishouding', tot het regelen en besturen waarvan gemeenten bevoegd zijn. De hier genoemde belangen moeten enerzijds worden beschouwd als de grondslag voor (en begrenzing van) het gemeentelijk beleid en anderzijds als handvatten om de (exploitatie van) prostitutie te reguleren en beheersen.

## **Afdeling 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer**

### **Artikel 3:14 Beëindiging exploitatie**

Dit artikel voorziet in de omstandigheid dat de exploitant zijn bedrijf heeft beëindigd of heeft overgedaan aan een rechtsopvolger. Onder beëindiging wordt tevens verstaan wijziging van de naam van de exploitant of van een of meerdere namen van de exploitanten. Een nieuwe vergunning moet dan worden aangevraagd. In het eerste lid is bepaald dat de vergunning bij feitelijke beëindiging van de exploitatie van rechtswege komt te vervallen.

### **Artikel 3:15 Wijziging beheer**

Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij eveneens een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve beheerders; in verband daarmee is in het eerste lid bepaald dat, indien een of meer beheerders van een inrichting hun werkzaamheden feitelijk hebben beëindigd, de exploitant daarvan binnen een week na die feitelijke beëindiging moet kennis geven.

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

### **Afdeling 1 Voorkomen of beperken geluidhinder en hinder door verlichting**

#### **Artikel 4:1 Begripsbepalingen**

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 AMvB, die artikelen met betrekking tot de bescherming van het milieu bevat. Het Activiteitenbesluit milieubeheer biedt de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten ter voorkoming of beperking van geluidhinder. Deze afdeling bevat daarover voorschriften. Voor de begripsomschrijving van begrippen die aan aanpalende regelgeving – waaronder het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet milieubeheer – ontleend zijn, wordt aangesloten bij de betekenis uit die regelgeving.

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

##### *Eerste lid*

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

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

#### *Tweede lid*

Volgens artikel 3.148, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld en indien er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 3.148, tweede lid, onder a, van het Activiteitenbesluit. Dit voorschrift is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportieve manifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen. Ook hier verdient het aanbeveling het college – in samenspraak met de plaatselijke sportverenigingen – vast te laten stellen op welke data de betreffende beperkingen niet van toepassing zijn.

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

#### *Derde lid*

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

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

#### *Vierde lid*

Dit lid spreekt voor zich en behoeft geen toelichting.

#### *Vijfde lid*

Dit lid spreekt voor zich en behoeft geen toelichting.

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

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

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

Voor de hoogte van het geluidsniveau in het zesde lid wordt bij het Activiteitenbesluit een suggestie gedaan van 10 of 20 dB(A) hoger dan de reguliere norm. Bij enkele gemeenten wordt een aanvullende norm opgenomen voor lagere frequenties gesteld in dB(C). De reden voor een geluidsnorm met gebruik van een C-filter is het effect van lage bastonen bij hogere geluidsniveaus. Bij de C-filter worden deze lage frequenties sterker meegewogen dan bij een A-filter vanwege de problematiek met lage geluidsfrequenties. Een andere mogelijkheid is, als woningen op grotere afstand van de inrichtingen liggen, een geluidsnorm op een vaste, kortere afstand van de inrichtingen op te nemen.

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

Bij de bepaling van het geluidsniveau wordt in het zevende lid de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid buiten beschouwing gelaten. Dit in tegenstelling tot de Handleiding meten en rekenen industriewelawaai. 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 01.00 uur sluiten brengt met zich mee dat het geluidsniveau in de nachtperiode hoger mag zijn door correctie voor de resterende nachtperiode. Omdat dit niet wenselijk is, is toepassing van de bedrijfsduurcorrectie bij muziekgeluid niet toegestaan.

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

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

##### *Eerste lid*

De bevoegdheid voor het vaststellen van het aantal dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten voor inrichtingen in een gemeentelijke verordening staat in artikel 2.21

van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Volgens artikel 2.21, eerste lid, onder b, kan de raad bij verordening het aantal dagen of dagdelen aanwijzen waarop individuele inrichtingen voor incidentele festiviteiten vrijstelling kunnen verkrijgen van de geluidsnormen. Een incidentele festiviteit is een festiviteit die aan één of een klein aantal inrichtingen gebonden is. Dit is bijvoorbeeld een optreden met levende muziek bij een café, een jubileum, een personeels- of straatfeest of een "vroeg vogels"-toernooi. Meerdaagse festiviteiten zijn denkbaar. In het Besluit is bepaald dat het maximum aantal dagen waarvoor de geluidsnormen niet gelden maximaal twaalf dagen of dagdelen per jaar betreft. Het betreft een maximum: de raad heeft de bevoegdheid om, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, in dit artikel het aantal te verlagen. In het onderhavige artikel dient de raad in de verordening te bepalen hoeveel dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten per inrichting maximaal zijn toegestaan in de gemeente. Het maximum aantal van twaalf dagen of dagdelen in verband met de viering van incidentele festiviteiten is ongewijzigd in vergelijking met het tot 1 januari 2008 geldende Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Wat wel is veranderd, is dat de regeling nu ook geldt voor festiviteiten bij alle andere type A- en B-inrichtingen die onder het Besluit vallen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook detailhandel, kantoren, opslag- en transportbedrijven en metaalelektro-bedrijven een beroep op deze regeling kunnen doen. De enige uitzonderingen waarvoor de regeling niet geldt, zijn de type C-inrichtingen (dat wil zeggen inrichtingen die vergunningplichtig blijven of vallen onder het Besluit landbouw milieubeheer of Besluit glastuinbouw).

#### *Tweede lid*

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

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

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

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

In 2016 is er, onder meer met het kenniscentrum Infomil, gesproken over de betekenis van het woordje 'in' in artikel 2:21, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit. Conclusie is dat de wetgever daarmee niet heeft bedoeld dat het hier alleen over de binnenruimte van een inrichting gaat. 'in de inrichting' kan dus ook slaan op bijvoorbeeld een bij een inrichting behorend terras in de open lucht. Dat betekent dat de bepaling in het negende lid van dit artikel, die de incidentele activiteiten wel beperkt tot de binnenruimte, niet bindend is voor de raad. De raad kan dus dit artikel aanpassen en zodoende bepalen dat de incidentele activiteit ook in de buitenruimte van de inrichting mag plaatsvinden.

Er zijn redenen om incidentele festiviteiten te beperken tot de binnenruimte. Geluid vanuit de binnenruimte is eenvoudiger beheersbaar. De VNG kiest er daarom voor om deze bepaling ongewijzigd te laten. Het tegenargument daarbij is dat het voor de doelstelling van dit artikel niet bepalend is waar het geluid wordt geproduceerd, zolang de normen maar niet worden overschreden. Zoals hiervoor al genoemd: de wet laat de raad de ruimte om deze bepaling zo te herschrijven dat incidentele activiteiten ook kunnen plaatsvinden in de buitenruimte van een inrichting.

In het negende 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. Daarbij is het zo dat de regeling niet langer alleen geldt voor horeca, sport- en recreatie-inrichtingen, maar ook voor alle andere type A- en B-inrichtingen, wat met name een belasting kan geven voor woningen met diverse bedrijven in de omgeving die op verschillende momenten festiviteiten organiseren. Voor muziekgeluid op buitenpodia of het buitenterrein van horecagelegenheden bij evenementen, kan dit in de evenementenvergunning worden geregeld.

#### **Artikel 4:4 Verboden incidentele festiviteiten**

*(Vervallen)*

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

Dit artikel sluit aan op de artikelen 2.17, 2.17a, 2.18, 2.19, 2.19a en 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het artikel is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. Het artikel is alleen gericht op onversterkte muziek vanuit inrichtingen en niet buiten inrichtingen. Of er sprake is van een inrichting, wordt bepaald door de Wet milieubeheer. In het Activiteitenbesluit milieubeheer is onversterkte muziek uitgezonderd van de algemene geluidsniveaus. Gemeenten hebben, in artikel 2.18, eerste lid, onder f in combinatie met het vijfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer 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 geluidswaarden kunnen door de gemeenten zelf worden bepaald. Het kan zijn dat er de voorkeur aan gegeven wordt om hogere waarden vast te stellen, bijvoorbeeld vanwege oude, meer gehorige panden. Deze keuze is aan de gemeente.

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

Om vooral amateurgezelschappen in niet professionele oefenruimtes de kans te geven tot het hobbymatig beoefenen van onversterkte muziek, is voor hen in 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.

De genoemde geluidsniveaus in de tabel in het tweede lid zijn niet van toepassing op;

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

#### **Artikel 4:5a Traditioneel schieten**

Gereserveerd

#### **Artikel 4:5b Geluidhinder in de open lucht**

Dit artikel betreft voor Ommen een nieuw ingevoegd artikel. Het gaat om geluidhinder 'buiten een inrichting' in de zin van de Wet milieubeheer. Dit nieuwe artikel is in de APV opgenomen om geluidhinder buiten een inrichting in de openlucht te verbieden. Deze bepaling is uitgezonderd voor de gevallen waarin de bepaling een regeling geeft voor activiteiten waarop ook de Wet milieubeheer ziet.

#### **Artikel 4:5c Geluidhinder door dieren**

Dit artikel betreft voor Ommen een nieuw ingevoegd artikel. Het gaat hier om geluidhinder buiten een inrichting, en in het bijzonder om specifieke geluidhinder door dieren, voor een omwonende dan wel voor de directe omgeving, te voorkomen dan wel te reguleren. Te denken valt hierbij aan de kraaiende haan en de blaffende hond of overlast van blaffende honden. Dit is echter een artikel dat op vele manieren ingevuld kan worden. De één ervaart nu eenmaal sneller of anders geluidhinder dan een ander. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat het in ons land gebruikelijk is om huisdieren te houden, dat enige hinder geduld moet worden en de

handhavingscapaciteit beperkt is. Het artikel wordt voornamelijk opgenomen om een grondslag te hebben voor feitcode F151a uit het Feitenboekje van het OM.

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

Artikel 4:6 heeft betrekking op de vormen van geluidhinder met behulp van toestellen of geluidsapparaten, waarin andere regelingen niet voorzien. Onder andere valt te denken aan een niet permanente activiteit in een niet besloten ruimte, zoals een kermis of een braderie, het door middel van luidsprekers op voertuigen of anderszins reclame of muziek maken of mededelingen doen, het gebruik van bouwmachines, en dergelijke. Van geval tot geval zal moeten worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidhinder, en welke maatregelen kunnen worden genomen.

In de praktijk zullen vooral de Zondagswet, Wet Geluidhinder, Wom, het Vuurwerkbesluit, het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012 een afbakeningsdiscussie opleveren. Daarom is gekozen om deze wetten afzonderlijk te benoemen in het derde lid.

De provinciale milieuverordening is toegevoegd aan het derde lid. In een provinciale milieuverordening kunnen namelijk zogenaamde milieubeschermingsgebieden worden aangewezen, waaronder stiltegebieden. Voor deze stiltegebieden kunnen bij provinciale milieuverordening regels over het voorkomen en beperken van geluidhinder worden gesteld, waaronder verbodsbepalingen. De provinciale milieuverordening gaat in dit geval voor de gemeentelijke verordening.

Voor wat betreft de afbakening met hogere regelgeving geldt op grond van artikel 122 van de Gemeentewet dat de bepalingen van de APV van rechtswege vervallen als in het onderwerp door een wet, AMvB of een provinciale verordening wordt voorzien. De term 'onderwerp' in artikel 122 van de Gemeentewet betekent dat het om dezelfde materie moet gaan en dat hetzelfde motief ten grondslag moet liggen aan zowel de lagere als de hogere regeling. De formulering van de afbakeningsbepaling in het derde lid sluit daarom aan bij de Gemeentewet.

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

*(Gereserveerd)*

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

##### **Artikel 4:7 Straatvegen**

Dit artikel beoogt niet een verkeersbelang te dienen, maar heeft een milieumotief. In het bijzonder strekt het ter voorkoming van overlast voor de reinigingsdienst.

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

Dit artikel heeft geen toelichting.

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

Dit artikel heeft geen toelichting.



## **Artikel 4:9a Verbod oplaten ballonnen**

Toevoeging nieuw artikel. Dit artikel wordt toegevoegd in navolging van andere gemeenten ter bescherming van het milieu en het reduceren van brandgevaar van wensballonnen met daarin een brandende substantie. De ballon die ingezet wordt voor wetenschappelijke doeleinden is uitgezonderd van het verbod.

## **Afdeling 3 Het bewaren van houtopstanden**

### **Artikel 4:10 Begripsbepalingen**

De begripsbepalingen spreken voor zich.

### **4:11 Verbod tot het vellen of doen vellen van een houtopstand zonder omgevingsvergunning**

De oude regeling uit het Bomenbeleidsplan 2012, waarbij er onderscheid is gemaakt tussen een kapmelding en een kapvergunning en welke was bedoeld als een deregulering bleek in de praktijk vaak de tegenovergestelde uitwerking te hebben. Bomen waarvoor in eerste instantie een kapmelding is gedaan, bleken bij nader beschouwing o.b.v. de criteria in het bomenbeleidsplan toch onder de vergunningplicht te vallen, hetgeen resulteerde in een langere procedure en extra administratieve kosten. In de praktijk blijkt een eenduidig criterium als de stamomtrek genoemd in lid k voor iedereen goed hanteerbaar. Het risico van een dubbele procedure (eerst kapmelding, en later alsnog een kapvergunning) wordt hiermee voorkomen.

### **Artikel 4:12 Aanvraag vergunning**

Aanvraag alleen door de of namens de eigenaar spreekt voor zich en kan hier mogelijk worden weggelaten. Geschrapt is het voorheen 2<sup>e</sup> lid, dat ontvangst van een melding tot voorgenomen velling in het kader van de Boswet eveneens als vergunningaanvraag wordt beschouwd. Reden hiervoor is dat deze verordening niet van toepassing is op houtopstanden die op grond van de Boswet onder de bevoegdheid vallen van het ministerie of per 1-1-2017 de provincie. Kan mogelijk vervallen bomen welke onder bevoegdheid van de provincie vallen.

### **Artikel 4:12a Weigeringsgronden**

Ten aanzien van de beoordeling blijft het door de raad vastgesteld Bomenbeleidsplan met inbegrip van de daarbij behorende lijst van beschermwaardige bomen en beplantingsstructuren van toepassing. Hierin is vastgesteld hoe de criteria worden beoordeeld en gewogen. De bedoelde lijst is dynamisch, d.w.z. er kunnen zonder afzonderlijk besluit van college of raad bomen aan worden toegevoegd of afgehaald op grond van een (her-)beoordeling op basis van de vastgestelde criteria.

### **Artikel 4:12b Bijzondere vergunningvoorschriften**

Dit betreft de mogelijkheid van het verbinden van een herplantplicht als voorwaarde aan de vergunning.

### **Artikel 4:12c Herplant-/instandhoudingsplicht**

Dit betreft de mogelijkheid om na een geconstateerde overtreding van het kapverbod een herplantplicht op te leggen.

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

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

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

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

##### *Afbakening*

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

##### **Artikel 4:14 Stankoverlast door gebruik van meststoffen**

*(Vervallen)*

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

Volgens deze bepaling is het slechts verboden om reclame te maken op een wijze dat daardoor gevaar ontstaat. Omdat de overlast van lichtreclames (zowel op de gevel als in de etalage) groot kan zijn, is ook verlichte handelsreclame genoemd.

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

##### **Artikel 4:16 Vergunningplicht lichtreclame**

*(Vervallen)*

#### **Afdeling 5 Kamperen buiten kampeerterrinen**

##### **Artikel 4:17 Begripsbepaling**

Dit artikel behoeft geen toelichting.

##### **Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterrin**

Op 1 januari 2008 is de Wet Openlucht Recreatie vervallen. Na het vervallen van deze wet is een kampeerbeleid opgesteld waarin de mogelijkheden worden vermeld voor het kamperen buiten

kampeerterreinen. De bepalingen vanuit het kampeerbeleid worden betrokken in deze verordening door deze, vorige en volgende bepaling.

Dit artikel dient vooral de bescherming van natuur en milieu. Het zou hoogst onwenselijk zijn als er een vergunning van rechtswege zou ontstaan die toestaat dat in een kwetsbaar natuurgebied gekampeerd wordt. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt daarom niet van toepassing verklaard.

#### **Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen**

Het college heeft in deze bepaling de bevoegdheid plaatsen aan te wijzen waar gekampeerd mag worden.

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

#### **Afdeling 1 Parkeerexcessen en stopverbod**

Sinds de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen verkeersbesluiten, behalve ten behoeve van de verkeersveiligheid en de vrijheid van het verkeer, ook worden genomen ter bescherming van de zogenaamde milieubelangen. Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen ter voorkoming of beperking van overlast, hinder of schade dan wel aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden ten gevolge van het verkeer. In artikel 2a van de Wegenverkeerswet 1994 is bepaald, dat (o.a.) gemeenten hun bevoegdheid behouden om bij verordening (Wegsleepverordening gemeente Ommen 2004) regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin de Wegenverkeerswet 1994 voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen. Hierbij werd met name gedacht aan de regeling van parkeerexcessen.

Artikel 2a geeft derhalve aan dat gemeenten bevoegd zijn om parkeerexcessenbepalingen vast te stellen. Onder parkeerexcessen kan globaal worden verstaan: ieder excessief parkeren op de weg, dus: - het parkeren op de weg is buitensporig met het oog op de verdeling van de beschikbare parkeerruimte (aard van het voertuig, beoogde doel van het parkeren of het aantal te parkeren voertuigen is excessief); - het parkeren is onaanvaardbaar te achten om andere motieven, zoals het tegengaan van aantasting van de openbare orde of veiligheid en de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente (oneigenlijke aanvulling).

#### **Artikel 5:1 Begripsbepaling**

*(Vervallen)*

#### **Artikel 5:2 Voertuigen van autobedrijf en dergelijke**

Aangezien het parkeren van voertuigen van rijkschoolhouders en taxiondernemers excessieve vormen kan aannemen, is in het tweede lid daarom expliciet bepaald dat onder "verhuren", zoals in het eerste lid bedoeld, mede wordt verstaan het gebruiken van voertuigen voor het geven van rijlessen of voor het vervoeren van personen tegen betaling. Aldus kan ook tegen excessief gebruik van de weg door rijkschoolhouders en taxiondernemers worden opgetreden.

In het tweede lid onder a is het woord "vergen" gebezigd in plaats van "duren" ten einde twijfel over de vraag of met een bepaalde herstel- of onderhoudswerkzaamheid meer dan een uur gemoeid is,

zoveel mogelijk uit te sluiten. Bij het gebruik van de term "vergen" beschikt men over een meer objectieve maatstaf.

Op basis van het derde lid van dit artikel mogen er dan binnen een cirkel met een straal van dat meteraantal maximaal twee, dus geen drie, voertuigen staan. Eén van de op de weg geparkeerde voertuigen geldt als middelpunt van de cirkel. Voor eventuele volgende voertuigen die buiten deze cirkel staan, geldt opnieuw dat er maximaal twee voertuigen binnen een cirkel met een straal van het meteraantal mogen staan. En zo verder. Overigens lijkt de Afdeling de bepaling anders, en strikter, uit te leggen. Zie hiervoor ABRvS 06-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:358 (Den Haag), waarin naar aanleiding van een gelijkkluidende APV-bepaling is beoordeeld of de voertuigen waren geparkeerd in een straal van 25 meter rond de onderneming. Dat is echter niet wat in artikel 5.2 van de APV staat.

Deze bepaling heeft slechts betrekking op "eigenlijke" parkeerexcessen, dat wil zeggen op het parkeren van voertuigen op de weg (in de zin van de WVV 1994). Het zou uiteraard te ver gaan deze bepaling ook te laten gelden voor gedragingen buiten de weg. De gemeente hanteert een straal van 25 meter.

Het verlenen van een ontheffing ingevolge het vierde 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.

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

In dit artikel is gekozen is voor een constructie waarin het college de bevoegdheid heeft gebieden aan te wijzen waar het in het eerste lid gestelde verbod van kracht is. Wanneer er naar het oordeel van het college sprake is van overlast kan het verbod activeren.

#### *Derde lid*

Dit artikel dient om te kunnen optreden tegen geïmproviseerde kleine automarkten op de openbare weg. Gezien de overlast die daarmee gepaard kan gaan is het niet wenselijk om een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing te verklaren, vandaar dat dit expliciet vermeld wordt in het derde lid.

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

Het excessieve is 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.

## **Artikel 5:5 Voertuigwrakken**

Een achtergelaten voertuigwrak geeft in de eerste plaats aanstoot, doordat het een ontsierend element in het straatbeeld vormt. Ook houdt een wrak een gevaar in voor spelende kinderen en voor de weggebruikers. Het op de weg plaatsen of hebben van een wrak is dus primair om die reden excessief. Daarnaast kan echter ook het verkeersmotief (waarbij het excessieve is gelegen in het in relatie tot het tekort aan parkeerruimte niet gerechtvaardigde doel waartoe men het voertuigwrak op de weg zet) een rol spelen bij het uitvaardigen van dit verbod.

## **Artikel 5:6 Kampeermiddelen en andere voertuigen**

### *Eerste lid, aanhef*

Met de zinsnede "of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt" is beoogd aan te geven dat alle soorten (aanhang)wagens en voertuigen, die niet 'dagelijks' worden gebruikt als vervoermiddel onder deze bepaling kunnen vallen.

### *Eerste lid, onder a*

Deze bepaling richt zich tegen het langer dan nodig plaatsen of hebben van voertuigen die voor recreatie en dergelijke worden gebruikt. Hieronder vallen in ieder geval: caravans, campers, kampeerwagens, aanhangwagens, magazijnwagens, keetwagens en dergelijke op de weg. Door de bestanddelen "te plaatsen of te hebben" (in plaats van "te parkeren") is de handhaving van deze bepaling eenvoudiger. Met het steeds een paar meter verplaatsen van een caravan, aanhangwagentje en dergelijke op de openbare weg wordt handhaving van deze bepaling niet langer meer voorkomen.

Gezien de veelal toenemende parkeerdruk op de openbare weg – vaak juist ook in woonwijken – zou ervoor gekozen kunnen worden om het direct voor de gehele gemeente (of een gedeelte daarvan) van toepassing te verklaren, door te bepalen dat het verboden is de hier bedoelde voertuigen langer dan gedurende drie achtereenvolgende dagen op de weg te plaatsen of te hebben.

### *Eerste lid, onder b*

Deze bepaling richt zich ook tegen het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van caravans en dergelijke elders dan op de weg in de zin van de WVV 1994. In zoverre betreft deze bepaling derhalve niet een 'eigenlijk' parkeerexces, dat immers veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994.

Zoals opgemerkt in de toelichting op artikel 5:1 wordt het begrip 'parkeren' zo uitgelegd, dat het verbod in dit artikel zich niet alleen richt op de bestuurder van een voertuig maar ook op de andere belanghebbenden bij het voertuig.

### *Vierde lid*

In de gemeente Ommen is een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen niet wenselijk, gezien de impact die dit kan hebben, met name op de openbare orde maar ook vanwege parkeerdruk op sommige plaatsen. In de tweede plaats kan het excessieve gelegen zijn in het motief van het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Er zijn derhalve verschillende dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, openbare veiligheid en milieu om van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt daarom van toepassing uitgezonderd.

### **Artikel 5:7 Reclamevoertuigen**

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een of meerdere 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 pleegt aan te bieden. Deze voertuigen worden immers niet primair gebruikt "met het kennelijke doel om daarmee handelsreclame te maken", maar vooral als vervoermiddel.

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

In deze bepaling gaat het om een 'eigenlijk' parkeerexces, hetwelk veronderstelt dat de gedraging plaatsvindt op een weg in de zin van de WVV 1994. Het hebben van handelsreclame op of aan onroerend goed op een vanaf de weg zichtbare plaats is geregeld in artikel 4:15.

Het in dit artikel omschreven verbod is beperkt tot het maken van handelsreclame (commerciële reclame). Uit de jurisprudentie en uit artikel 7, vierde lid, van de Grondwet blijkt, dat de gemeentelijke wetgever in ieder geval het maken van handelsreclame aan beperkingen mag onderwerpen. Voor wat betreft de relatie met de artikelen 10 van het EVRM en 19 van het IVBPR wordt verwezen naar ABRvS 23-12-1994, ECLI:NL:RVS:1994:AN4127.

#### *Derde lid*

In dit geval is ervoor gekozen om een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning.

Een ontheffing wordt alleen verleend als een in beginsel ongewenste handeling bij hoge uitzondering toch moet worden toegestaan. Doorgaans is daarvoor dan een noodzaak of een zeer dwingende reden. Dit zal met een reclamevoertuig niet snel aan de orde zijn. Het toekennen of afwijzen van een aanvraag om deze ontheffing zal geen complexe afweging vergen.

### **Artikel 5:8 Grote voertuigen**

Dit artikel bevat regels waarmee parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan. Op grond van het eerste lid bestaat de mogelijkheid om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente door het doen of laten staan van bepaalde voertuigen binnen de bebouwde kom tegen te gaan.

Het doen of laten staan van grote voertuigen kan op bepaalde plaatsen, zoals op dorpspleinen, vóór monumenten en historische gebouwen, in parken, op rustieke plekjes in open landschappen, een ernstige aantasting van het stads-, dorps- of landschapsschoon betekenen. Het zijn deze situaties

waarop deze bepaling het oog heeft. Het tweede lid beoogt optreden mogelijk te maken tegen het parkeren van grote voertuigen op de weg, omdat het gepaard gaat met een excessief gebruik van de weg. De werking van dit in het tweede lid gestelde verbod is ingevolge lid 3 beperkt tot de avond en de nacht, alsmede het weekeinde en de doordeweekse feestdagen. Het lijkt in het algemeen niet redelijk om het parkeren van grote voertuigen op de weg ook gedurende de werkdag te verbieden, omdat dit de belangen van met name handel en industrie te zeer zou schaden.

In het vijfde lid kan het college wegen aanwijzen waarvoor de in het eerste, tweede en derde lid gestelde verboden (tijdelijk) niet gelden.

In het zesde lid is ervoor gekozen om een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing te verklaren. Het gaat hier om een ontheffing, niet om een reguliere vergunning.

### **Artikel 5:9 Uitzichtbelemmerende voertuigen**

Dit artikel bevat eveneens regels, waarmee parkeren van grote voertuigen, voor zover dit excessief is, kan worden tegengegaan. Deze bepaling beoogt optreden mogelijk te maken tegen het op de weg parkeren van vrachtwagens bij gebouwen, waarvan bewoners of dagelijkse gebruikers van dat parkeren last kunnen ondervinden (doordat de voertuigen het uitzicht belemmeren of bijvoorbeeld de lichtinval belemmeren of stankoverlast en geluidhinder -bij starten en warmdraaien - veroorzaken). De in het tweede lid opgenomen uitzondering ziet bijvoorbeeld op (het parkeren van) hoogwerkers, meetwagens, en dergelijke.

### **Artikel 5:10 Parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan**

Invoeging nieuw artikel.

Het college kan als wegbeheerder door middel van een verkeersbesluit parkeer- of stopverboden voor de weg instellen (artikel 18, eerste lid, onder d, van de WWV 1994). Onder 'weg' vallen ook de tot de weg behorende paden, bermen en zijkanten (artikel 1, eerste lid, onder b, van de WWV 1994). In de APV wordt deze definitie van 'weg' gevolgd (artikel 1:1). Een verkeersbesluit is een besluit om een bepaald verkeerstekens te plaatsen, te wijzigen of in te trekken of een bepaalde fysieke maatregel te treffen. Het is verplicht gebruik te maken van de verkeerstekens die in bijlage 1 van het RVV 1990 zijn opgenomen (artikel 15 van de WWV 1994 juncto artikel 12 van het BABW).

Sinds de uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden 23-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3927, geldt dat de plaatsing van de verbodsborden E1, E2 en E3 uit bijlage 1 bij het RVV 1990 niet het parkeren of laten stil staan in de berm of een braakliggend terrein verbieden, maar alleen het parkeren (of laten staan) op de rijbaan. Deze verbodsborden betreffen achtereenvolgens het parkeerverbod, het stopverbod en het verbod fietsen en bromfietsen te plaatsen. Artikel 65, tweede lid, van het RVV 1990 bepaalt dat deze verkeersborden slechts gelden voor de zijde van de weg alwaar zij zijn geplaatst. Volgens het hof moet 'weg' hier niet worden opgevat in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de WWV 1994 en beperkt het parkeerverbod volgens bord E1 zich uitsluitend tot de rijbaan. Het hof baseert zich voor dat standpunt op het Verdrag inzake verkeerstekens van 8 november 1968 dat voor Nederland op 8 november 2008 in werking is getreden (Trb. 2008, 77). Artikel 6, tweede lid, van dit verdrag bepaalt: "Alle tekens zijn over de hele breedte van de rijbaan die voor het verkeer openstaat van toepassing op de bestuurders voor wie ze bedoeld zijn." In artikel 1 van het verdrag staan de volgende definities:

- weg: het gehele oppervlak van elke weg of straat die voor het openbaar verkeer openstaat (onderdeel c).

- rijbaan: dat deel van een weg dat gewoonlijk voor het verkeer met voertuigen wordt gebruikt; een weg kan een aantal rijbanen bevatten die duidelijk zichtbaar van elkaar gescheiden zijn, bijvoorbeeld door een scheidende strook of een verschil in niveau (onderdeel d).

- rijstrook: elk van de delen waarin de rijbaan in de lengterichting kan worden verdeeld, al of niet aangegeven door strepen op het wegdek in de lengterichting, welke rijstrook voldoende breed moet zijn voor één rijrijdende motorvoertuigen, anders dan motorfietsen (onderdeel e).

- bestuurder: degene die een motorvoertuig of enig ander voertuig bestuurt (met inbegrip van een fiets), of die vee, hetzij enkele dieren hetzij in kudden, of trek-, last- of rijdieren op de weg onder zijn hoede heeft (onderdeel q).

Het bovenstaande geldt ook bij gebruik van genoemde verbodsborden met de aanduiding 'zone'.

Als een gemeente (ook) een parkeer- of stopverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan, zoals voor berm, is dus een aanvullende grondslag bij gemeentelijke verordening nodig. Artikel 2a van de WVV 1994 maakt dit mogelijk. Op grond van dit artikel kunnen gemeenten bij verordening verkeersregels stellen voor zover:

1. deze niet in strijd zijn met de WVV 1994; en
2. verkeerstekens krachtens die wet zich daar niet toe lenen.

Aan deze voorwaarden wordt voldaan als de gemeente een parkeerverbod wil instellen voor andere weggedeelten dan de rijbaan. Artikel 5:10 voorziet in de grondslag voor een besluit met die strekking (geen verkeersbesluit, maar een APV-besluit). Door het gebruik van de formulering "niet tot de rijbaan behorend weggedeelte" is ook de afbakening met artikel 5:11 (Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen) geregeld, nu die verbodsbepaling niet van toepassing is op de 'weg' (artikel 5:11, tweede lid, aanhef en onder a).

Het verbod geldt niet voor voertuigen die worden gebruikt voor wegwerkzaamheden in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam (tweede lid).

Voor het ter plaatse kenbaar maken van een parkeerverbod dient de gemeente een zelf ontworpen verbodsbord te plaatsen.

Vanzelfsprekend is het ook mogelijk het parkeren of laten stilstaan op andere weggedeelten dan de rijbaan fysiek onmogelijk te maken, bijvoorbeeld door het plaatsen van schampblokken. Dat is een feitelijke handeling waarvoor geen (verkeers)besluit nodig is

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

#### *Eerste lid*

Het is een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken, openbare beplantingen, plantsoenen en grasperken worden benut voor het rijden met en het parkeren van voertuigen. Middels dit artikel wordt beoogd beschadiging van groenstroken e.d., die het uiterlijk aanzien van



de gemeente beogen te verfraaien, te voorkomen. Het rijden/laten staan van genoemde voertuigen in/op groenstroken en parken is derhalve verboden. Uiteraard is zulks niet verboden op de weg, zoals in de wegenverkeerswetgeving bedoeld (zie het tweede lid, onder a).

Indien ook daar het rijden/staan verboden moeten worden, dient op grond van de Wegenverkeerswet 1994 regulerend opgetreden te worden. Meestal zal een groenstrook geen deel uitmaken van de weg. Bermen maken wel deel uit van de "weg" in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. Voor de berm gelden de voorschriften bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 en dus niet onderhavige APV-bepaling. Bewust is gekozen voor de bestanddelen "doen of laten staan" in plaats van "parkeren", omdat ook het tot stilstand brengen van een auto (bijvoorbeeld voor het laten in- en uitstappen) in een plantsoen beschadiging van het groen en vermindering van de aantrekkelijkheid veroorzaakt. Opgemerkt mag nog worden dat gedragingen als de onderhavige in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht met zich mee brengen. Bij de in lid 2, onder b. bedoelde voertuigen kan worden gedacht aan voertuigen, in gebruik bij de politie of de brandweer, alsook bij de gemeentelijke plantsoendienst. Campings vallen onder terreinen als bedoeld onder c.

Ten overvloede: gedragingen als de onderhavige brengen in sommige gevallen ook zaakbeschadiging in de zin van artikel 350 van het WvSr met zich mee.

#### **Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen**

##### *Eerste lid*

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, terwijl daar in aanzet voldoende stallingmogelijkheden ter plekke aanwezig zijn.

Ter regulering van overlast van foutief geplaatste (brom)fietsen is in het eerste lid van dit artikel aan het college de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan. De belangen die het college hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn: de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente, de voorkoming of 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. Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig aan het publiek bekend te maken, bijvoorbeeld door mededeling in het gemeenteblad, de plaatselijke krant of een huis-aan-huisblad, met affiches en dergelijke. Tevens is het raadzaam aan te geven waar de verwijderde (brom)fietsen weer kunnen worden opgehaald en hoe hoog de kosten zijn die vergoed moeten worden.

##### *Tweede lid*

In het tweede lid wordt de periode dat fietsen en bromfietsen op een aangewezen plaats mogen staan beperkt.

## **Afdeling 2 Collecteren**

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

#### *Leden- of donateurwerving (direct dialogue)*

Naast de klassieke inzamelingsacties (de collectes) worden tegenwoordig ook activiteiten verricht ter werving van donateurs of leden ('direct dialogue'), waarbij te kennen wordt gegeven of de indruk wordt gewekt dat de uiteindelijke opbrengst geheel of ten dele bestemd is voor een liefdadig of een ideëel doel. Het publiek wordt door een bepaalde instelling (doorgaans in opdracht van een andere organisatie of goed doel) aangesproken met de vraag om lid of donateur te worden van de opdrachtgevende organisatie.

Naast het werven van donateurs of leden op plaatsen waar veel publiek komt, bijvoorbeeld winkelgebieden of stations, wordt deze vorm ook huis-aan-huis toegepast. Het publiek geeft hierbij een machtiging af, waardoor een overeenkomst tussen de persoon en de opdrachtgevende organisatie tot stand komt. Deze wervingsactiviteiten onderscheiden zich dus van inzamelingsactiviteiten door het feit dat er geen geld of goederen worden ingezameld en geen intekenlijsten worden ingevuld. In plaats daarvan werft de betreffende instelling (in opdracht van andere organisaties) leden of donateurs. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de vraag of voor deze wervingsactiviteiten nu wel of geen vergunning moet worden aangevraagd en zo ja wat voor soort vergunning daarvoor precies benodigd is. Deze onduidelijkheid wordt door zowel de gemeenten als de betrokken organisaties als onwenselijk ervaren. Om die reden worden wervingsacties thans expliciet geregeld in dit artikel.

Dit geldt ook voor de goede-doelenloterijen die langs de deuren gaan om loten te verkopen. Een deel van de opbrengst van het meespelen in een dergelijke loterij gaat naar goede doelen. Dat is de reden dat de huis-aan-huiswerving van de goede-doelenloterijen onder de collecteregels valt.

#### *Gemeentelijk beleid*

Het gemeentelijk beleid inzake het collecteren heeft twee uitgangspunten:

- Alleen bonafide instellingen mogen collecteren (altijd navragen bij het CBF).
- Het aantal collectes wordt beperkt en gelijkmatig over het jaar verdeeld.

Eventueel kan onderscheid gemaakt worden tussen inzamelingen huis-aan-huis en op straat. De landelijke instellingen die op het collecterooster staan kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit geldt ook voor andere door het CBF erkende organisaties.

Voor wat betreft de leden- of donateurwerving kan een gemeente in beleidsregels vaststellen hoeveel instellingen op eenzelfde dag een inzamelingsvergunning krijgen voor straatwerving, hoeveel wervers er ingezet mogen worden en op welke plaatsen ingezameld mag worden. Dit laatste in het kader van de verkeersveiligheid, openbare orde en overlast.

*CBF*

Het CBF is een onafhankelijke stichting die toezicht houdt op de inzameling van geld voor goede doelen. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij het CBF. Het CBF is dan ook het eerste aanspreekpunt voor gemeenten voor vragen en ontwikkelingen op het gebied van fondsenwerving en goede doelen. Eén van de belangrijkste taken is het beoordelen van fondsenwervende instellingen.

### *Melding*

Sommige gemeenten werken met een meldingssysteem.

De instellingen die geen vergunningplicht hebben moeten bij de gemeente melden wanneer (welke week) zij een inzamelingsactie willen organiseren. De melding is bedoeld om te controleren of de week waarin zij willen collecteren nog vrij is. De gemeente houdt zo overzicht wanneer welke organisatie een inzamelingsactie organiseert.

Daarnaast zijn er gemeenten die werken met doorlopende vergunningen voor de grote landelijke organisaties die op het collecterooster staan. Deze organisaties moeten bij de betreffende gemeente melden of zij daadwerkelijk in de aangewezen week in die gemeente zullen collecteren. Als dat niet het geval is, kan deze week aan een andere organisatie worden toegewezen.

De melding kan beperkt worden tot eenmaal per jaar.

### *Eerste lid*

Voor het houden van een openbare inzameling of werving is een vergunning van het college nodig. Het artikel ziet op de welbekende inzamelingen van geld middels collectebussen, maar ook op inzamelingen met gebruik van intekenlijsten (te onderscheiden van de machtigingsformulieren en inschrijvingen via een tablet die bij wervingsactiviteiten worden gebruikt) of de inzameling van goederen. Bij inzameling van goederen kan worden gedacht aan het leveren van een bijdrage aan een voedselpakket. De bijdrage kan bestaan uit een gift in geld, maar ook uit het doneren van (vooraf bepaalde) gekochte producten. Ook het inzamelen van vermogensrechten is niet ondenkbaar (bijvoorbeeld cryptovaluta, vergelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 31-05-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4219, en Rb. Amsterdam 14-02-2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:869).

Ook eerdergenoemde wervingsactiviteiten ('direct dialogue') vallen onder de verbodsbepaling. De instellingen die leden of donateurs werven, moeten uiteraard aan dezelfde voorwaarden voldoen als de opdrachtgevende organisaties zelf.

Voor de openbaarheid van de inzameling of werving is het voldoende dat deze op of aan de openbare weg dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. De bepaling ziet zowel op het collecteren voor een ideëel als voor een commercieel doel.

Voor de beoordeling van aanvragen voor collectes en wervingen kan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente beleidsregels vaststellen. Hierin kunnen bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over de hoeveelheid instellingen die voor eenzelfde dag of periode een inzamelings- of wervingsvergunning krijgen. Bijvoorbeeld bij straatwerving, hoeveel personen er ingezet mogen worden en op welke plaatsen ingezameld of geworven mag worden. Dit laatste in het kader van de verkeersveiligheid, openbare orde en overlast.

Bij de beoordeling van aanvragen voor collectes of wervingen in de weken dat er geen collectes of wervingen zijn voorzien, worden vaak de volgende criteria gehanteerd:

- De instelling is als bonafide aan te merken.
- De instelling moet specifiek plaatselijke kenmerken bezitten.
- De voorgenomen actie is geen duplicering van andere al 'gevestigde' inzamelingen ten bate van een identiek doel, met name organisaties op het collecterooster.
- De aanvragende instelling mag geen politieke doelen nastreven.
- Controle van de begroting op besteding van de gelden.
- Tellen onder toezicht van een notaris.
- Betalingsbewijs achteraf (dat het geld daadwerkelijk is overgemaakt aan het goede doel)
- Gesloten bus, legitimatie collectanten, enzovoort.
- Onderschrijven Gedragscode brancheorganisatie DDDN. In deze Gedragscode zijn regels opgenomen voor het werven van leden en donateurs door middel van persoonlijke gesprekken. De donateurwervers houden zich hierbij aan landelijke en lokale regelgeving, kunnen zich legitimeren, maken geen gebruik van een intimiderende of agressieve werkwijze en zijn goed getraind en geïnformeerd.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is aangegeven dat ook een vergunning is vereist, indien bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden.

Deze wijze van collecteren valt niet onder de bescherming van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). In vaste rechtspraak is een scheiding aangebracht tussen het collecteren enerzijds en het daarbij aanbieden van gedrukte stukken anderzijds (HR 26-05-1987, AB 1988, 106 en HR 27-06-1978, AB 1979, 195). Ook een beroep op artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR heeft de verbindendheid van een dergelijke bepaling niet aangetast. Beide handelingen zijn in dit lid bewust van elkaar gescheiden. Uitsluitend het houden van een openbare inzameling is van een vergunning afhankelijk, niet het daarbij aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. Dat betekent dat als de inzamelingsvergunning wordt geweigerd de aanvrager de stukken die hij bij de inzameling wilde aanbieden, nog steeds kan verspreiden.

#### *Derde lid*

Dit lid geeft een opsomming van situaties waarbij geen vergunning is vereist.

#### *Derde lid, onder a*

Allereerst is voor een inzameling die in besloten kring wordt gehouden geen vergunning nodig. De uitdrukking 'in besloten kring' veronderstelt een zekere bekendheid tussen de inzamelende instelling en de persoon tot wie zij zich richt. Er moet wel sprake zijn van een nauwere band dan

alleen het gemeenschappelijke lidmaatschap. Men zal moeten aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid is.

*Derde lid, onder b*

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

Op deze manier wordt geborgd dat er in een bepaalde week in een bepaalde gemeente slechts één collecte of werving wordt gehouden en worden de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (een gelijkmatige verdeling van activiteiten door bonafide instellingen) dus geborgd zonder dat een vergunning hiervoor noodzakelijk is. Het college kan aan de vrijstelling van de vergunningplicht voorwaarden verbinden. Daarbij kan men denken aan verplichte legitimatie voor de geldinzamelaars, het verplicht melden van de opbrengst bij de gemeente en het niet toestaan van collecteren op de zondag.

Het CBF publiceert ieder jaar een collecterooster. Een aantal organisaties krijgt landelijk een vaste week toegewezen waarin zij kunnen collecteren. De gemeente kan ervoor kiezen deze organisaties uit te zonderen van de vergunningplicht. In de weken die op het collecterooster staan vermeld kunnen geen andere organisaties een inzameling houden.

Daarnaast zijn er andere organisaties die niet op het collecterooster staan vermeld, maar wel beschikken over een door CBF-verleende erkenning. Ook deze organisaties kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Wel zijn zij aangewezen op de in het collecterooster opengelaten vrije perioden. Deze organisaties kunnen zich bij de gemeente aanmelden ter opname in het door het college vast te stellen collecterooster.

Naast het collecterooster publiceert het CBF een wervingsrooster. Hierop staan activiteiten die bestaan uit werving van leden of donateurs. Het wervingsrooster vermeldt per gemeente en per wijk welke organisatie (al dan niet feitelijk uitgevoerd door een derde) in welke week langs de deuren gaat om donateurs of leden te werven. Hierbij geldt de regel dat er slechts één organisatie in een bepaalde week per wijk huis-aan-huis donateurs of leden mag werven. Alleen organisaties met een CBF-erkenning worden opgenomen in het rooster.

Slechts in goed overleg tussen betrokken instelling en de gemeente in kwestie kan van de aangewezen week worden afgeweken. bijvoorbeeld omdat een wervingsactie in verband met een plaatselijk evenement vanuit praktische overwegingen onwenselijk is.

NB. Als het college geen collecte- en wervingsrooster vaststelt, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht dus niet.

#### *Vierde lid*

Gezien het ideële belang van collectes, die doorgaans voor een bepaald moment zijn gepland en waarbij voor dat moment vrijwilligers en dergelijke zijn aangezocht, is het van belang dat er tijdig op een aanvraag wordt beslist. Daarom wordt een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing geacht. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

### **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. zie HR 26-03-1974, NJ 1974, 239.

Het onderscheid tussen venten en collecteren is het volgende. Van venten of colporteren is sprake wanneer voor deze goederen een reële contraprestatie in de vorm van een vast bedrag wordt gevraagd. In principe worden bij collecteren geen goederen aangeboden, maar gaat het om het inzamelen van geld en goederen. Verkrijgt men een drukwerk of ander goed door een willekeurig bedrag of een weliswaar vast, maar niet meer als reële contraprestatie aan te merken bedrag aan geld in een bus te werpen of te overhandigen als bijdrage voor een duidelijk kenbaar liefdadig of ideëel doel, dan is sprake van een collecte. De goederen worden daarbij slechts ter ondersteuning van die actie uitgereikt. Bij strafrechtelijk optreden tegen dit soort zonder vergunning gehouden inzamelingen, zal ten laste gelegd en bewezen moeten worden dat te kennen is gegeven of de indruk is gewekt dat de opbrengst geheel of gedeeltelijk is bestemd voor een ideëel doel.

Het onderscheid tussen venten en het innemen van een standplaats betreft de periode gedurende welke goederen vanaf dezelfde plaats op straat worden aangeboden aan willekeurige voorbijgangers. Onder het innemen van een standplaats wordt verstaan het te koop aanbieden van goederen vanaf eenzelfde plaats, gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of een aanhangwagen, in de openbare ruimte. Het tien minuten standplaats innemen vereist een standplaatsvergunning en geen ventvergunning (HR 26-03-1974, NJ 1974, 239). Venten en standplaatsen sluiten elkaar dus uit.

#### **Artikel 5:15 Ventverbod**

Gekozen is voor een algemene regel, waarbij het verboden is te venten als de openbare orde wordt verstoord, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komen. De terminologie sluit aan bij de Europese dienstenrichtlijn. Hieronder vallen de aloude motieven van overlast (in de meeste gevallen) en verkeersveiligheid.

Venten levert in de meeste gevallen geen overlast en dergelijke op. Een vergunningstelsel is daarom niet noodzakelijk en proportioneel. Overlast kan ook achteraf worden aangepakt. Het risico van achteraf controleren is niet veel groter dan van het vooraf vaststellen van de voorwaarden. Volgens de Dienstenrichtlijn is een vergunning alleen proportioneel als een controle achteraf

onvoldoende is. Noodzakelijk zijn volgens de Dienstenrichtlijn die beperkingen die nodig zijn vanwege een dwingende regel van algemeen belang (de "rule of reason").

Deze omvat tenminste de volgende gronden: de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, waaronder onder meer - voor zover hier van belang - vallen: handhaving van de maatschappelijke orde, bescherming van afnemers van diensten, bescherming van kwetsbare volwassenen, consumentenbescherming, voorkoming van fraude, voorkoming van oneerlijke concurrentie en verkeersveiligheid.

In de praktijk is het noodzakelijk beleidsregels te formuleren in welke gevallen sprake is van gevaar voor de in het artikel genoemde motieven (openbare orde, openbare veiligheid en de volksgezondheid). Dergelijke beleidsregels moeten bekend gemaakt worden. Ook beleidsregels moeten voldoen aan de "rule of reason" van de Dienstenrichtlijn. Immers volgens artikel 4, van de Richtlijn vallen onder de begripsomschrijving van eisen die gesteld kunnen worden: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke een bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

#### *Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen*

Er zijn derhalve verschillende dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, om van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt daarom op de ontheffing niet van toepassing verklaard (derde lid).

### **Artikel 5:16 Vrijheid van meningsuiting**

*(Vervallen)*

## **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.

Het tweede lid bepaalt dat de begripsomschrijving 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 g, van de Gemeentewet. Degene die op een door de gemeente ingestelde markt een standplaats wil innemen, zal zich moeten houden aan de regels die voor de markt gelden. Deze zijn in de marktverordening neergelegd. Een afbakening met de snuffelmarkt is niet nodig, omdat snuffelmarkten in gebouwen plaatsvinden en standplaatsen worden ingenomen in de open lucht.

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

## **Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden**

### *Algemeen*

Wij achten een vergunning voor het hebben van een standplaats, hoe eenvoudig ook, noodzakelijk en evenredig. De vergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en overlast wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder en overlast door zwerfafval. De vergunning is persoonsgebonden (artikel 1:6).

Op het vergunningstelsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Dat geldt ook als de standplaats wordt gebruikt voor de verkoop van goederen. Die activiteit vormt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn namelijk een 'dienst'.

Een vergunning wordt in beginsel voor onbepaalde tijd verleend (artikel 1:7). Indien de gemeente de vergunning met het oog op de verdeling van standplaatsen aan een termijn wil verbinden, dan is het zaak te motiveren waarom dit noodzakelijk is in het belang van onder meer de openbare orde, overlast en de verkeersveiligheid en milieu.

Voor het aanbieden van gedrukte stukken als zodanig kan geen vergunning worden geëist. Het wordt gezien als een zelfstandig middel van verspreiding. Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen. Dus het gaat hier om een standplaatsvergunning.

De bepalingen in de APV met betrekking tot het innemen van een standplaats zijn gebaseerd op ordening van de straathandel en zijn gebaseerd op de regulerende bevoegdheid van de gemeente van zaken die tot haar huishouding behoren. Daarnaast vormen de besluiten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, een zelfstandige weigeringsgrond.

Dit betekent dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning voor het innemen van een standplaats altijd gelet moet worden op de voorschriften die uit het bestemmingsplan voortvloeien. Als het bestemmingsplan standplaatsen ter plaatse niet toelaat, is het moeilijk uit te leggen dat de vergunning weliswaar wordt verleend, maar dat daarvan geen gebruik gemaakt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Strijd met het bestemmingsplan is daarom als imperatieve weigeringsgrond opgenomen. De weigeringsgrond kan ook gehanteerd worden indien een of meer standplaatsen worden ingenomen op een zodanige plaats dat het straatbeeld ernstig verstoord wordt. Met deze weigeringsgrond kan niet alleen verkapte marktforming worden tegengegaan, ook wordt daarmee het aanzien van monumentale gebouwen of stedenbouwkundige ensembles gewaarborgd. Het college bepaalt zelfstandig de inhoud van deze weigeringsgrond.

Het beschermen van een redelijk voorzieningenniveau kan, indien het voorzieningenniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt, als weigeringsgrond worden gehanteerd. 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.

Het kan in het belang van de openbare orde zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Bij het vaststellen van een maximum aantal vergunningen, eventueel



uitgesplitst naar plaats, tijdstip of branche, moet rekening gehouden worden met het aantal reeds afgegeven vergunningen.

Iedere aanvraag tot het innemen van een standplaats moet afzonderlijk beoordeeld worden. Aan de hand van de in de APV vastgestelde weigeringsgronden en het aan de hand hiervan geformuleerde beleid moet een afweging plaatsvinden of de aangevraagde standplaatsvergunning verstrekt kan worden.

De Winkeltijdenwet regelt een aantal zaken met betrekking tot de openingstijden van winkels en het leveren van goederen aan particulieren. De bepalingen uit de Winkeltijdenwet gelden ook voor de verkoop van goederen vanaf een standplaats. Dit is dus op zon- en feestdagen in beginsel niet toegestaan, maar het college van burgemeester en wethouders kunnen ontheffing of vrijstelling verlenen voor zon- en feestdagen.

Op het drijven van handel in waren zoals bedoeld in artikel 1 van de Warenwet (eetwaren, waaronder tevens worden begrepen kauwpreparaten, andere dan van tabak, en drinkwaren, alsmede andere roerende zaken) zijn de bepalingen uit de Warenwet van toepassing. De Warenwet stelt regels met betrekking tot de goede hoedanigheid en aanduiding van waren. Daarnaast stelt de Warenwet regels met betrekking tot de hygiëne en degelijkheid van producten. Met betrekking tot het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Warenwet is een afzonderlijk regime van toepassing. De voorschriften die uit de Warenwet voortvloeien gelden naast de voorschriften die door het college gesteld kunnen worden op basis van een standplaatsvergunning.

In de Wet milieubeheer wordt een regeling getroffen ten aanzien van inrichtingen die hinder of overlast kunnen veroorzaken voor de omgeving. Deze bepalingen gelden ook voor een standplaatshouder, voor zover zijn verkoopplek als "inrichting" kan worden aangemerkt. Van belang is de regelgeving die geldt voor bijvoorbeeld patatverkopers, die voor wat betreft de frituurinrichting aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen.

Voor het innemen van een standplaats op de openbare weg is een vergunning vereist. In veel gevallen zal de gemeente de eigenaar of rechthebbende van de openbare weg zijn. Op grond hiervan kan de gemeente van degene die op de openbare weg met vergunning een standplaats inneemt een vergoeding bedingen voor het gebruik van het deel van de openbare weg.

#### *Derde lid*

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

#### *Vierde lid*

In de toekomst kunnen beleidsregels worden vastgesteld over dagen en tijden waarop een standplaats mag worden ingenomen alsook over het aantal standplaatsen per locatie. Aan het vaststellen van standplaatsenbeleid zijn meerdere voordelen verbonden, zo voorkomt het willekeur en bij het weigeren van een verzoek om een standplaatsvergunning kan verwezen worden naar het standplaatsenbeleid zonder dat een uitgebreidere motivering noodzakelijk is en er minder of geen ongewenste situaties ontstaan. Het schept tevens duidelijkheid voor de aanvrager zodat dit ook invloed kan hebben op het mogelijke aantal bezwaarschriften.

#### *Vijfde lid*

Er zijn verschillende dwingende redenen van algemeen belang, met name de openbare orde, openbare veiligheid en milieu om van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen af te zien. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt daarom van toepassing uitgezonderd.

#### **Artikel 5:19 Toestemming rechthebbende**

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

#### **Artikel 5:20 Afbakeningsbepalingen**

Dit artikel spreekt voor zich.

#### **Artikel 5:21 Aanhoudingsplicht**

*(Vervallen)*

#### **Afdeling 5 Snuffelmarkten**

#### **Artikel 5:22 Begripsbepaling**

##### *Eerste lid*

De laatste tijd komt het in steeds meer plaatsen voor dat particulieren markten organiseren in grote (doorgaans leegstaande) gebouwen. Hoofdzakelijk worden daar "ongeregelde" zaken verkocht.

Bij "ongeregelde" zaken kan met name worden gedacht aan incurante goederen, dat wil zeggen goederen, die in de regel niet meer langs normale handelskanalen het publiek bereiken, zoals bij voorbeeld beschadigde artikelen, artikelen die uit de mode zijn, restanten en zaken van een te liquideren onderneming.

Van de snuffelmarkt te onderscheiden zijn:

- De weekmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet.
- De jaarmarkt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet.
- Evenement: de zogenaamde snuffelmarkten worden gehouden in een gebouw of plaats. Indien het betreft braderieën, vrijmarkten op Koninginnedag of vlooiemarkten in de openbare ruimte, is deze paragraaf niet van toepassing, maar is er sprake van een evenement, dat al dan niet vergunningplichtig is op grond van artikel 2:25.

#### **Artikel 5:23 Organiseren van een snuffelmarkt**

De aard van de goederen en de omstandigheden rondom een snuffelmarkt kunnen een uitstralende werking hebben buiten het gebouw. Het houden van een snuffelmarkt is dan ook verboden als de

openbare orde dreigt te worden aangetast en overlast (milieu in de zin van de Dienstenrichtlijn) te verwachten is. In het belang van deze motieven is de vergunningplicht gehandhaafd. De gemeente kan het aantal snuffelmarkten beperken.

De Europese Dienstenrichtlijn is van toepassing op zowel het vergunningstelsel als het meldingsstelsel voor een snuffelmarkt. Het artikel richt zich immers tot de organisator en deze is een dienstverlener in de zin van de richtlijn. Voorts komt het voor dat er diensten worden aangeboden op de standplaatsen, bijvoorbeeld schoenpoetsers, nagelverzorging, kappers e.d.

De weigeringsgronden voor een snuffelmarktvergunning zijn de generieke zoals genoemd in artikel 1:8. Als het organiseren van een snuffelmarkt niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, wordt deze weigeringsgrond ingeroepen voor die gevallen waarin de snuffelmarkt frequent plaats vindt. Wordt de snuffelmarkt incidenteel georganiseerd, dan wordt het organiseren ervan niet verboden op deze grond. Strijd met het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld voorkomen als een gebouw een agrarische of industriebestemming heeft.

De Winkeltijdenwet is op het houden van een vrije markt van toepassing als de markt een bedrijfsmatig karakter heeft. Dit is afhankelijk van de aard van de op de markt ontplooidde activiteiten, of er geregelde of ongeregelde goederen worden verkocht en de frequentie waarmee de markt gehouden wordt.

## **Afdeling 6 Openbaar water en waterstaatswerken**

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

Onder voorwerpen op of aan openbaar water vallen onder meer steigers en drijvende voorwerpen. Het plaatsen van voorwerpen op of aan openbaar water kan een gevaarlijke of onduidbare situatie opleveren. Voor het plaatsen van deze voorwerpen gelden op grond van dit artikel algemene regels, met een meldingsplicht. Dit vormt voldoende waarborg voor de openbare orde en veiligheid.

Dit artikel heeft een aanvullend karakter op de andere in het vierde lid genoemde wet- en regelgeving. De veiligheid op het water heeft reeds een afdoende regeling gevonden in een aantal bepalingen van het Wetboek van Strafrecht.

### **Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen**

#### *Eerste en tweede lid*

Om niet in strijd te komen met artikel 88 van de Huisvestingswet (dat bepaalt dat de gemeenteraad geen regels mag stellen die leiden tot een algeheel verbod van het in gebruik nemen of geven van een woonschip of een ligplaats) mag een aanwijzingsbesluit krachtens lid 1 niet de gehele gemeente omvatten. Er moet in iedere gemeente met openbaar water een mogelijkheid zijn om met een woonschip binnen de gemeente een ligplaats in te nemen. Via de algemeen werkende voorschriften, gegeven krachtens lid 2, onder a, is het mogelijk om bijvoorbeeld aan woonschepen die een vaste ligplaats willen innemen of hebben, eisen te stellen met betrekking tot de afvoer van het afvalwater, de drinkwatervoorziening et cetera.

#### *Derde lid*

### *Drijvende bouwwerken*

Met betrekking tot drijvende bouwwerken kunnen in de APV geen regels (meer) worden gesteld. Op 1 januari 2018 is de Wet verduidelijking voorschriften woonboten (Stb. 2017, 32) in werking getreden. Aanleiding voor deze wet is jurisprudentie van de Afdeling waarin zij besliste dat woonschepen bouwwerken zijn in de zin van de model-Bouwverordening en waarop dus de bouwregelgeving van toepassing is (ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331, en 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1749). Door deze wet worden woonschepen en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf, zoals drijvende hotels en restaurants en watervilla's, als bouwwerk aangemerkt. Voor het innemen van een ligplaats met deze drijvende bouwwerken is een omgevingsvergunning nodig. De gemeente mag nog wel een ligplaatsvergunning eisen (in APV of afzonderlijke gemeentelijke verordening), mits zij daaraan andere motieven ten grondslag legt dan waarvoor de omgevingsvergunning voor het aanleggen (= bouwen) is bedoeld. Mede gelet op andere hogere regelgeving zoals vermeld in het derde lid, hebben de aan de ligplaatsbepalingen in de APV ten grondslag liggende motieven (zie het tweede lid, onder a, en vierde lid) volgens de VNG geen aanvullende betekenis om het in het eerste lid vervatte verbod ook voor drijvende bouwwerken te doen gelden. Daarom zijn in het derde lid de Woningwet en de Wabo genoemd, die van toepassing zijn op drijvende bouwwerken.

Bestaande gemeentelijke regels over het uiterlijk van woonboten blijven overigens geldig totdat de welstandsnota voor drijvende bouwwerken op grond van de Woningwet is aangepast. Volgens de Wet verduidelijking voorschriften woonboten worden autonome welstandsregels onderdeel van een welstandsnota in de zin van artikel 12a van de Woningwet tot er een nieuwe (gewijzigde) welstandsnota wordt vastgesteld. Vanaf dat moment moeten gemeenten, indien zij voor woonboten welstandsbeleid willen voeren, dit vastleggen in die nieuwe welstandsnota.

De Wet verduidelijking voorschriften woonboten geldt niet voor een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart (varend schip). Volgens de MvT gaat het hier om schepen waarvan niet bij voorbaat duidelijk is of deze altijd zouden worden aangemerkt als varend schip. Het betreft de categorie (historische) varende schepen waarop wordt verbleven (wonen, restaurant, museum en dergelijke). Deze schepen liggen veelal langere tijd stil, maar er wordt af en toe mee gevaren. Dit betekent dat op dergelijke schepen de bouwregelgeving niet van toepassing is. Op deze schepen zijn de APV-bepalingen van toepassing, tenzij hogere regelgeving zoals genoemd in het derde lid in de situatie voorziet.

### *Provinciale landschapsverordening, Wet milieubeheer*

Maakt het college van zijn bevoegdheid krachtens het eerste lid geen gebruik om gedeelten van openbaar water aan te wijzen waar het verboden is aan te leggen dan kunnen aan de locatie voor het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats uitsluitend nog beperkingen opgelegd worden krachtens een eventuele provinciale landschaps- of woonschepenverordening dan wel krachtens de Wet milieubeheer (Wm) wanneer bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een ligplaats zodanig gebeurt dat er sprake is van een milieuvergunningplichtige inrichting.

Heeft het college daarentegen wel gedeelten van openbaar water aangewezen dan mag slechts ligplaats ingenomen of beschikbaar gesteld worden op de niet-aangewezen gedeelten en kunnen er

daarnaast eventueel nog andere beperkende factoren worden gesteld vanuit de provinciale landschaps- of woonschepenverordening of de Wm.

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

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

#### *Vierde en vijfde lid*

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

#### **Artikel 5:26 Aanwijzing ligplaats**

*(Vervallen)*

Dit artikel is opgenomen in artikel 5:25 en komt hiermee te vervallen.

#### **Artikel 5:27 Verbod innemen ligplaats**

*(Vervallen)*

Dit artikel is opgenomen in artikel 5:25 en komt hiermee te vervallen.

#### **Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken**

Deze bepaling heeft alleen betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeente.

#### **Artikel 5:29 Reddingswerken**

Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld.

#### **Artikel 5:30 Veiligheid op het water**

De beide in het tweede lid genoemde regelingen bepalen aan welke verkeersregels de schippers van vaartuigen zich hebben te houden. Deze regelingen zijn dus uitsluitend gericht op de gebruikers van

vaartuigen en niet op de overige gebruikers van het openbaar water. Artikel 5:30 betekent een eigenlijke aanvulling op deze regelingen.

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

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

### **Afdeling 7 Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden**

#### **Artikel 5:31a Begripsbepalingen**

*(Vervallen)*

#### **Artikel 5:32 Crossterreinen**

Op het houden van wedstrijden met auto's, motoren en dergelijke op "de weg" is de Wegenverkeerswet 1994 van toepassing. Dit artikel 5:32 heeft betrekking op dergelijke activiteiten buiten de weg. Als er sprake is van speciaal daarvoor ingerichte terreinen, dan vallen die doorgaans onder de Wet milieubeheer, waarvoor een vergunning op basis van die wet vereist is (zie categorie 19.1, onder g, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer: inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden). Is de Wet milieubeheer van toepassing, dan is artikel 5:32 niet van toepassing.

Artikel 5:32 is van belang voor die terreinen die niet behoren tot de terreinen die genoemd zijn in categorie 19.1, onder g, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Het in lid 4 genoemde Besluit geluidsproductie sportmotoren geldt specifiek voor sportmotoren (vaststelling maximum geluidrukniveau en een verbod om sportmotoren te gebruiken buiten daarvoor speciaal aangewezen terreinen). Artikel 5:32 is bedoeld om op te kunnen treden tegen niet-sportmotoren en idem bromfietsen (met kenteken). Er zijn gemeenten met een terrein (in het buitengebied) waar incidenteel een paar uurtjes gecross wordt met brommers. Het crossen is puur recreatief, dus niet ter voorbereiding op wedstrijden. Om hiertegen te kunnen optreden bij (geluids)overlast is het crossen buiten wedstrijdverband aan het eerste lid toegevoegd.

#### **5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden**

Vele gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met het bezoek van motorcrossers aan natuurgebieden, met als gevolg klachten over geluidhinder, schade aan de flora, verstoring van wild en dergelijke

Verder worden natuurgebieden, parken en dergelijke steeds vaker door ruiters en fietsers/mountainbikers bezocht. Op grond van het eerste lid van deze bepaling geldt een algeheel verbod om zich met motorvoertuigen, (brom)fietsen of paarden in een natuurgebied te bevinden.

Bij de vraag, welke maatregelen mogelijk zijn tegen het motorcrossen in natuurgebieden, zal men een onderscheid moeten maken tussen het zogenaamde 'wilde crossen' (op wegen en paden en 'off the road') en het crossen op daartoe speciaal gebruikte motorterreinen.

Op het crossen op motorterreinen is artikel 5:32 van toepassing.

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. In het derde lid zijn uitzonderingen op dit verbod opgenomen, bijvoorbeeld voor motorvoertuigen van hulpverleningsdiensten. Het verbod geldt niet voor wegen als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, ook al liggen die in die natuurgebieden. Voor wegen dient een en ander via een verkeersbesluit te worden geregeld.

## **Afdeling 8 Vuurverbod**

### *Regionale tradities*

In Ommen is sprake van minstens twee bekende regionale tradities, namelijk de traditie van de paasvuren en een andere bekende traditie is die van het carbidschieten (zie artikel 2:73a). Op eerste en tweede Paasdag zijn voornamelijk in Overijssel en in de Achterhoek veel paasvuren te zien. Over het ontstaan van het paasvuur is niet veel bekend. Het hout voor de paasvuren wordt weken van tevoren verzameld. Sommige bulten zijn tientallen meters hoog. Het jaarlijkse ritueel trekt altijd veel toeschouwers. Paasvuren buiten de bebouwde kom zijn alleen toegestaan als er sprake is van traditie. Er moet op die plek al vele jaren een paasvuur zijn aangestoken.

Voor paasvuren en het verbranden van snoeihout kan een speciale stookontheffing worden aangevraagd, hetgeen geregeld is in onderstaand **artikel 5:34 APV**. Het college verleent tijdens de paasdagen maximaal één ontheffing van het stookverbod per kern/buurtschap om een paasvuur te organiseren. De ontheffingen voor een paasvuur worden alleen verleend aan een maatschappelijke organisatie zoals een plaatselijk belangenvereniging of een buurtvereniging. Een particulier persoon kan dus geen ontheffing voor een paasvuur aanvragen. Hierdoor worden dus capaciteitsproblemen bij de brandweer zoveel mogelijk voorkomen, zodat de brandweer voor andere calamiteiten kan worden gegarandeerd.

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

Vuren in de open lucht raken de veiligheid van personen en goederen. Voorts levert dit verbrandingsstoffen op die de gezondheid van de mens kunnen beïnvloeden en een bedreiging vormen voor flora en fauna. De meeste vuren worden gevoed met afvalstoffen. Deze stoffen dienen op grond van de milieuwetgeving afgevoerd en opgeruimd te worden. Voor het verbranden daarvan in de open lucht is derhalve geen ruimte. De vuren die onder deze bepaling vallen zullen in de regel kleine vuren zijn op het eigen erf. Gelet op de bebouwings- en bevolkingsdichtheid en de aanwezige natuurwaarden zal er meestal sprake zijn van verstoring van het woon- en leefklimaat, van overlast voor mens en dier en van aantasting van flora en fauna door rook, roet, stof, walm en stank.

#### *Derde lid*

Voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen is altijd een ontheffing nodig op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm. Het college kan van dit verbod een ontheffing verlenen, waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met andere woorden, het college kan een ontheffing weigeren op grond van milieuhygiënische argumenten.

Een uitzondering is opgenomen voor vuur voor verlichting (fakkels e.d.), en voor vuur om te koken (m.n. voor barbecues). Het college kan nadere regels opstellen en vaststellen, zodat de voorwaarden voor de aanvrager al van te voren duidelijk zijn.

Aan de ontheffing kunnen ook voorschriften worden verbonden betreffende het te stoken materiaal, de afstand tot het mogelijk toeschouwende publiek, de aanwezigheid van eerste hulp materialen en deskundigen, de aanwezigheid van blusmaterialen, het verwijderen en het afvoeren van as en andere verbrandingsresten, en dergelijke.

#### *Vijfde lid*

In dit lid is de afstemming met andere regelingen vastgelegd.

### **Afdeling 9 Asverstrooiing**

#### **Artikel 5:35 Begripsbepaling**

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. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de as op open zee verstrooid wordt.

#### **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. Gezien de mogelijke overlast die asverstrooiing op straten en dergelijke op kan leveren voor derden en de kans op het snelle verwaaien van de as, is het overigens niet waarschijnlijk dat nabestaanden de verharde delen van de weg zullen uitkiezen als plaats om de as te verstrooien. Het verbod zal dus naar verwachting geen wezenlijke beperking opleveren voor nabestaanden.

Als burgemeester en wethouders een vergunning hebben verleend voor een permanent voor asverstrooiing bestemd terrein, dan zal dat terrein vrijwel altijd op een begraafplaats of bij het crematorium liggen. Doorgaans is voor gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria rond de mogelijkheden voor asverstrooiing het een en ander geregeld in beheersverordeningen. De regelingen daarin maken deel uit van het algehele beleid rond de begraafplaats. Het openstellen van de begraafplaats en het crematoriumterrein voor incidentele verstrooiing zou daarin verstorend kunnen werken.

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. Zo zijn er wellicht meer. Onder "volgende plaatsen" kan de gemeente, uiteraard gemotiveerd, plaatsen invullen waarvan zij zegt dat het niet wenselijk is dat daar as wordt verstrooid, hieronder begrepen het openbare water of delen daarvan.

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.



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 om hier wel een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing te verklaren. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb wordt op de ontheffing van toepassing verklaard (vierde lid).

#### **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.

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.

#### ***Afdeling 10 Gebruik gemeentewapen***

##### **Artikel 5:38 Gemeentewapen**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

##### **Artikel 5:39 Toestemming voor gebruik**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

##### **Artikel 5:40 Incidenteel gebruik**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Hoofdstuk 6 Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen**

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

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Artikel 6:1, eerste en tweede lid, regelt dat het niet-naleven van de in de APV genoemde voorschriften of beperkingen die aan een vergunning of een ontheffing zijn verbonden een strafbaar feit oplevert.

De op te leggen straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het WvSr zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen.

Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt € 415 en van de tweede categorie € 4.150. Het is overigens uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de raad gekozen boetecategorie. Hierbij dient de rechter op grond van artikel 24 van het WvSr rekening te houden met de draagkracht van de verdachte. Het wettelijk minimum van de geldboete bedraagt op grond van artikel 23, tweede lid, van het WvSr € 3. De Gemeentewet heeft aan de raad de keuze gelaten op overtreding van verordeningen geldboete te stellen van de eerste óf de tweede categorie. De raad heeft daarbij de ruimte om binnen de verordening onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. Uiteraard kan in de APV ook worden gekozen voor een enkele strafmaat. De gemeente verliest dan echter de mogelijkheid om scheiding aan te brengen tussen lichte en zwaardere overtredingen. Het is niet mogelijk om van de indeling in boetecategorieën af te wijken, bijvoorbeeld door een maximumboete van € 1000 te stellen.

#### *Strafbaarheid rechtspersonen*

Op grond van artikel 91 juncto 51 van het WvSr. vallen ook rechtspersonen onder de werking van de sanctiebepaling. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie "indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat" (artikel 23, zevende en achtste lid, van het WvSr). Dat betekent dat voor overtredingen van de APV door een rechtspersoon de rechter de mogelijkheid heeft een boete van de derde categorie op te leggen ter hoogte van € 8.300.

#### *Uitgangspunten bij een keuze tussen de tweede en de eerste geldboetecategorie*

Het is niet goed mogelijk om algemene criteria te geven voor de vraag of een overtreding van een gemeentelijke verordening bedreigd moet worden met een boete van de eerste (lichte overtredingen) dan wel de tweede categorie. De opvatting van de raad over de ernst van bepaalde overtredingen is hiervoor maatgevend.

Wel kunnen enkele algemene uitgangspunten worden genoemd:

a. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Gezien de aard van de bepalingen van de APV kan als algemene lijn worden gehanteerd dat op overtredingen een straf van de tweede categorie wordt gesteld. Op de overtredingen die de raad minder ernstig acht, kan een boete van de eerste categorie worden gesteld. Overigens dient er bij de vaststelling van de strafhoogte rekening te worden gehouden met het feit dat ook de lichtere delicten soms onder zodanige omstandigheden kunnen worden gepleegd, dat zij een zwaardere bestraffing verdienen. Het komt nog wel eens voor dat de rechter er behoefte aan heeft, voor bijvoorbeeld bepaalde baldadigheidsdelicten - waarop in het algemeen een zware straf niet past - met het oog op de algemene preventie, een zwaardere straf op te leggen. Desondanks blijft het gewenst om na te gaan welke overtredingen in de eigen gemeentelijke verordeningen in aanmerking komen voor onderbrenging in de eerste categorie.

b. Op milieuovertredingen, met name overtredingen die ook door rechtspersonen kunnen worden gepleegd, wordt veelal een boete van de tweede categorie gesteld.

c. Indien aanvullend wordt opgetreden ten opzichte van provinciale verordeningen, kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de raad kiest voor een geldboete van de eerste categorie indien de provinciale regelgever daar ook voor heeft gekozen. Een voorbeeld. In een provinciale landschapsverordening is het verboden om zonder vergunning buiten de bebouwde kom op of aan onroerend goed commerciële reclames aan te brengen of te hebben. In een APV is, uit hoofde van hetzelfde motief, eenzelfde verbod opgenomen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Zou nu overtreding van het provinciale voorschrift worden bedreigd met een geldboete volgens de eerste categorie, terwijl op overtreding van het gemeentelijk voorschrift een geldboete is gesteld volgens de tweede categorie, dan zouden voor identieke gedragingen verschillende maximumstraffen

gelden (€ 415 buiten de bebouwde kom; € 4.150 binnen de bebouwde kom). Overigens staat het de raad vrij om in dit soort gevallen toch te kiezen voor de tweede categorie.

d. Indien de raad aanvullend optreedt ten opzichte van een rijksregeling, kan net als bij de provincie als uitgangspunt worden genomen dat het Rijk wordt gevolgd bij de keuze van de boetecategorie. Zo zijn in elke APV wel bepalingen opgenomen die een aanvulling zijn op overtredingen waar Boek III WvSr een boete van eerste categorie op stelt.

Zo is ook in verschillende APV's (zie artikel 5:32 (crossterreinen)) als aanvulling op artikel 10, eerste lid, van de WvW 1994 een regeling opgenomen voor het houden van wedstrijden met motorrijtuigen op andere plaatsen dan de weg en voor wedstrijden anders dan met voertuigen op of aan de weg. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de WvW 1994 is het behoudens ontheffing op grond van artikel 148 van de WvW 1994 – verboden om op de weg een wedstrijd te houden. Overtreding van dit verbod wordt bedreigd met een geldboete van de eerste categorie.

In bijzondere wetten wordt aan gemeenten vaak de bevoegdheid gegeven of de verplichting opgelegd om nadere voorschriften vast te stellen. Ook de strafbaarstelling van de overtreding van deze gemeentelijke voorschriften is veelal in deze wetten opgenomen. De opsomming in het eerste en tweede lid van dit artikel bevatten dan ook geen in deze verordening opgenomen voorschriften, op overtreding waarvan straf is bedreigd in de bijzondere wet.

Dat betreft:

- artikel 2:6; overtreding van deze voorschriften is strafbaar gesteld in de artikelen 437 en 437ter van het WvSr (boete van de tweede respectievelijk derde categorie) en
- de voorschriften uit hoofdstuk 2, afdeling 8a, "Bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en Horecawet". Zie daarvoor het algemene gedeelte van de toelichting bij die afdeling.

*Hechtenis?*

Het zal zelden voorkomen dat voor overtreding van een APV-bepaling hechtenis wordt opgelegd, zeker nu ernaar gestreefd wordt de korte vrijheidsstraf nog meer terug te dringen "ten gunste" van de geldboete.

Toch is in het eerste lid van dit artikel de mogelijkheid van hechtenis opgenomen omdat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat in bepaalde (uitzondering)gevallen (bijvoorbeeld in het geval van recidive) de rechter behoefte heeft aan de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsstraf.

Op overtreding van de in het tweede lid van dit artikel genoemde – in de eerste geldboetecategorie ingedeelde – bepalingen, is echter geen hechtenis gesteld, omdat het hier lichte overtredingen betreft.

*Strafbaarstelling niet-naleving nadere regels en vergunningsvoorschriften*

Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. In een aantal bepalingen wordt aan het college de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen. Ook de overtreding hiervan levert een strafbaar feit op. Dit geldt ook voor de overtreding van krachtens artikel 1:4 gegeven beperkingen en voorschriften bij een vergunning of een ontheffing. Formeel levert dit laatste een overtreding van artikel 1:4, tweede lid, op. Hierin is de verplichting opgenomen dat degene aan wie krachtens de APV een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht is de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

*Wabo*

Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de WED aangeduid als economische delicten. Dat heeft

gevolgen voor de strafmaat, die onder de WED anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is het derde lid toegevoegd.

De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van de voorschriften, gesteld bij of krachtens artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's, blijft ook na inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (hierna: het Besluit) in stand. Nu het Besluit echter voorziet in regeling van de onderwerpen die voorheen in de Brandveiligheidsverordening geregeld waren, kan de bestuurlijke boete alleen opgelegd worden wegens overtreding van de bepalingen uit het Besluit. De bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen is hiertoe in artikel 6:1 vierde lid van de APV ondergebracht.

### **Artikel 6:2 Toezichthouders**

In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat bij of krachtens wettelijk voorschrift personen aangewezen kunnen worden die belast zijn met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Vastgelegd is, over welke bevoegdheden aangewezen toezichthouders beschikken (bijvoorbeeld plaatsen betreden, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner, inlichtingen vorderen en inzage in zakelijke gegevens). De aanwijzing van toezichthouders kan derhalve in de APV zelf plaatsvinden.

In het eerste lid gebeurt dit voor de als gemeentelijk opsporingsambtenaar benoemde functionaris(sen). Aanwijzing van deze functionaris(sen) in de APV zelf is noodzakelijk, omdat deze functionaris(sen) tevens opsporingsbevoegdheid heeft/hebben. Op basis van artikel 142, lid 1, sub c, van het Wetboek van Strafrecht hebben namelijk opsporingsbevoegdheid personen die bij (dus: in de verordening zelf) zijn belast met het toezicht op de naleving van die verordening, een en ander voor zover het die feiten betreft en die personen zijn beëdigd (namelijk: als buitengewoon opsporingsambtenaar, door de procureur-generaal).

Daarnaast kunnen, op basis van het tweede lid, toezichthouders (die dus niet tevens opsporingsbevoegdheid hebben) door het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester worden aangewezen. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de artikelen 160 en 174 van de Gemeentewet, waarin het college respectievelijk de burgemeester zijn belast met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen.

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

Artikel 149a Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij autonome 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 de 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 gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

Voor een aantal bepalingen in de APV wordt de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan de bijzondere wet, waarop deze bepalingen zijn gebaseerd. Het betreft artikel 2:3 inzake betogingen, dat steunt op artikel 4 van de Wet openbare manifestaties (in artikel 8 van die wet wordt de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen en andere plaatsen geregeld), de APV artikelen 2:67 tot en met 2:68 en de op de artikelen

437 en 437ter van het Wetboek van Strafrecht gebaseerde gemeentelijke helingsvoorschriften (artikel 552 van dat wetboek bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren - dus niet buitengewone opsporingsambtenaren – toegang hebben tot elke plaats waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij door een van de daar genoemde ondernemers worden gebruikt; dit geldt zowel voor toezicht als opsporing). In de Algemene wet op het binnentreden zijn vormvoorschriften opgenomen die een persoon die een woning wil betreden in acht moet nemen. Zo dienen zij bijvoorbeeld te beschikken over een schriftelijke machtiging. In artikel 3 van de wet wordt aangegeven wie een dergelijke machtiging kunnen afgeven: de procureur-generaal bij het gerechtshof en de (hulp)officier van justitie hebben een algemene bevoegdheid hiertoe. Hiernaast kan ook de burgemeester bevoegd zijn machtigingen te verlenen. Dit is het geval indien het binnentreden in de woning in een ander doel is gelegen dan in het kader van de strafvordering (bijvoorbeeld bij woningontuimingen). In artikel 5:27 van de Algemene wet bestuursrecht is voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij de uitoefening van bestuursdwang een andere regeling opgenomen. De bevoegdheid tot het afgeven van de machtiging is daar - met uitsluiting van de in de Algemene wet op het binnentreden genoemde functionarissen - bij hetzelfde bestuursorgaan gelegd dat de bestuursdwang toepast. Het betreden van andere gebouwen (dan woningen) en terreinen in het kader van toezicht is geregeld in artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Artikel 6:4 Intrekking oude verordening**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding en tegelijkertijd de intrekking van andere verordeningen.

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

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

Op aanvragen om een besluit, ingediend onder de oude verordening, wordt volgens de Awb beslist overeenkomstig de nieuwe verordening.

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.

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

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 6:7 Citeertitel**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.