Bijlage 3: Model Toelichting bij Model Algemene plaatselijke verordening (nieuw model, november 2026)

Leeswijzer

Deze VNG modeltoelichting biedt verschillende mogelijkheden tot aanpassing aan de lokale situatie van een gemeente. Deze worden expliciet gemaakt door blokhaken en een korte instructie in blauw. Deze zijn ook eenvoudig te vinden door te zoeken (Ctrl+F) op een blokhaak ([) in de tekst.

- [invullen: …] of [invullen: iets] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 1:1.
- [(bijvoorbeeld: iets)] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 1:3.
- [Variant kiezen: Variant A iets Variant B iets] = varianten waaruit gekozen kan worden, zie bijvoorbeeld varianten A en B bij artikel 3:6.
- [eventueel opnemen: iets] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 3:9.
- [kies optie: iets OF iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 3:18.

Voorafgaand aan het aanbieden aan de gemeenteraad moeten de keuzes zijn gemaakt en moeten deze leeswijzer, de blauwe teksten en de kop- & voettekst zijn verwijderd. Nadere uitleg en instructies zijn opgenomen in de implementatiehandleiding die hoort bij dit model. Als op onderdelen andere keuzes gemaakt worden dan in de modelverordening zijn gemaakt, dan sluit deze toelichting mogelijk niet aan, en moet de toelichting dus worden aangepast op de gemaakte keuzes. De modeltoelichting kan worden gebruikt als toelichting aan de gemeenteraad bij het voorstel tot vaststelling van de verordening. De toelichting wordt niet door de raad vastgesteld en daarom ook niet gepubliceerd in het gemeenteblad met de verordening.

Toelichting bij het besluit van de raad van de gemeente [invullen: naam gemeente] tot vaststelling van de Algemene plaatselijke verordening [invullen: naam gemeente en eventueel jaartal] (Algemene plaatselijke verordening [invullen: naam gemeente en eventueel jaartal])

Algemeen

De Algemene plaatselijke verordening (Apv) is een van de meest omvattende verordeningen van de gemeente. Het doel van de Apv is om in samenhang regels te stellen over de huishouding van de gemeente. Daarbij staat het gedrag van mensen met effecten voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de leefbaarheid in de publieke ruimte of met uitstraling naar de publieke ruimte centraal.

Autonomie en medebewind

De Apv is in het algemeen gebaseerd op de bevoegdheid van de gemeente om onderwerpen die de gemeentelijke huishouding aangaan te reguleren. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 149 Gemeentewet (Gemw): de gemeenteraad (raad) maakt de verordeningen die de raad in het belang van de gemeente noodzakelijk acht. Het is een autonome (zelfstandige) bevoegdheid waaruit volgt dat de raad vrij is om naar eigen inzicht regels te maken. Uiteraard zijn er wel grenzen aan die bevoegdheid:
- de Apv heeft uitsluitend betrekking op het eigen grondgebied;
- de Apv regelt geen zaken die zodanig de privésfeer van burgers betreffen dat ze niet meer tot de huishouding van de gemeente kunnen worden gerekend;
- de Apv is niet in strijd met hogere regelgeving en maakt waar nodig pas op de plaats.

Naast de autonome bevoegdheid van de gemeente staat medebewind. Medebewindstaken volgen uit hogere wetgeving. In die wetgeving staat dan dat de raad bepaalde regels moet of kan stellen.

Bij die medewindstaken is telkens de vraag relevant of regeling in de Apv moet of in een andere, aparte verordening. De medebewindstaken die in de Apv zijn opgenomen hangen nauw samen met andere artikelen in de Apv. Op die manier blijft er een samenhangend geheel bestaan van gemeentelijke regelingen die betrekking hebben op de publieke ruimte.

Aanhef
In de aanhef van de Apv zijn de grondslagen van de Apv opgenomen: artikel 149 van de Gemw en de medebewindsbepalingen.

Wettelijke grondslag	**Apv**
artikel 149 Gemeentewet	algemene verordenende bevoegdheid
artikel 149a Gemeentewet (binnentreden woningen)	artikel 6:2
artikel 151a Gemeentewet (seksbranche)	afdeling 4.2
artikel 151b Gemeentewet (veiligheidsrisicogebied)	artikel 5:2
artikel 151c Gemeentewet (cameratoezicht)	artikel 5:3
artikel 151d Gemeentewet (woonoverlast)	artikel 5:7
artikel 154 Gemeentewet (strafbepaling)	artikel 6:3
artikel 154a Gemeentewet (bestuurlijke ophouding)	artikel 5:1
artikelen 3 en 4 Wet openbare manifestaties	artikel 2:18
artikel 4 Alcoholwet	artikel 4:8
artikelen 25a, 25b, 25c, 25d en 25e Alcoholwet	artikelen 4:9 tot en met 4:13
artikel 30c, tweede lid, Wet op de kansspelen (aantal kansspelautomaten)	artikel 4:42
artikel 64, tweede lid, Wet veiligheidsregio's (facultatief)	artikel 6:3, vierde lid

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Definities
In dit artikel is een aantal begrippen gedefinieerd dat vaker in de Apv voorkomt. Deze begrippen zijn hieronder nader toegelicht. Een begrip dat alleen van belang is voor een of enkele artikelen of voor een bepaalde paragraaf, afdeling of hoofdstuk, is in dat artikel, paragraaf, afdeling of hoofdstuk gedefinieerd en zo nodig daar voorzien van een toelichting. Meerdere te onderscheiden locatieaanduidingen worden in dit artikel gedefinieerd, bijvoorbeeld openbaar groen, openbaar water, openbare plaats, publieke plaats en publieke ruimte. Het is daarbij belangrijk om op te merken dat deze begrippen elkaar niet uitsluiten, met uitzondering van de begrippen 'openbare plaats' en 'publieke plaats'. In iedere hoofdstukaanduiding, afdelingstitel, paragraaftitel en opschrift van de artikelen is zo nauwkeurig mogelijk aangegeven op welke locatie de te reguleren gedraging of activiteit betrekking heeft.

Beperkingengebiedactiviteit
Voor meerdere Apv-verboden geldt dat beperkingengebiedactiviteiten van die verboden moeten worden uitgezonderd. Dit is telkens in de desbetreffende artikelen geregeld. In de Omgevingswet wordt een beperkingengebiedactiviteit omschreven als een activiteit binnen een beperkingengebied. Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object.

Bouwwerk en gebouw
De definities van 'bouwwerk' en 'gebouw' in de Apv bevatten een verwijzing naar de omschrijvingen in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet. Deze bijlage geeft van het begrip 'bouwwerk' de volgende omschrijving: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren,

met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.
Van het begrip ‘gebouw’ staat in dezelfde bijlage de volgende omschrijving: bouwwerk dat een voor mensen toegankelijk overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Bromfiets
Artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) bevat een uitgebreide omschrijving van wat een bromfiets is. Het gaat om motorrijtuigen op twee, drie of vier wielen met bepaalde technische kenmerken. Brombakfiets, brommobiel, snorfiets en speed-pedelec zijn bromfietsen (zie artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV1990)). Een ‘fatbike’ kan een bromfiets zijn, maar kan ook een fiets met trapondersteuning (elektrische fiets) zijn. De feitelijke technische uitvoering bepaalt onder welke voertuigcategorie de ‘fatbike’ valt.

Handelsreclame
Op grond van de definitie ziet handelsreclame niet op reclame voor ideële doeleinden. Dit voorkomt dat er een conflict ontstaat met de vrijheid van meningsuiting. Zie artikel 7, vierde lid, van de Grondwet.

Houtopstand
De bijlage, onder A, van de Omgevingswet definieert een houtopstand als een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend. Hakhout zijn een of meer bomen die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen.
Openbaar groen
Deze definitie omvat alle groenvoorzieningen in de gemeente, met uitzondering van bermen. Gelet op de definitie van weg in artikel 1 en 65, derde lid, van de WVW 1994 en artikel 10 van het RVV 1990 vallen bermen niet onder openbaar groen. Groenvoorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn kunnen zowel openbare als publieke plaatsen betreffen.

Openbaar water
De definitie sluit aan bij ‘openbaar water’ in de zin van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, dat is ieder water dat openstaat voor het publiek. ‘Openbaar’ is hier dus gelijk aan ‘feitelijk voor het publiek toegankelijk’. Openbaar water kan zowel een ‘openbare plaats’ als een ‘publieke plaats’ in de zin van de Apv zijn en is dus een species van het genus ‘publieke ruimte’.

Openbare inrichting
Het begrip ‘openbare inrichting’ heeft betrekking op bedrijven waar alcoholhoudende dranken worden verstrekt voor gebruik ter plaatse (“natte horeca”) en op bedrijven waar geen alcoholhoudende dranken worden verstrekt (“droge horeca”). Onder het begrip ‘openbare inrichting’ vallen ook bedrijven waar rookwaren worden verstrekt. Coffeeshops worden eveneens als gewone openbare inrichtingen behandeld. Er zijn geen bijzondere bepalingen over coffeeshops opgenomen. Afhaalzaken vallen niet onder de definitie van ‘openbare inrichting’. Dat zijn zaken waar etenswaren worden verkocht of bereid die direct voor consumptie geschikt zijn, maar waar de etenswaren niet ter plekke geconsumeerd kunnen worden. Het gaat bijvoorbeeld om traiteurs, pizzabakkers, sushi- of shoarmazaken die maaltijden op bestelling thuis afleveren of waar de maaltijden kunnen worden afgehaald. Dergelijke bedrijven vallen onder de Winkeltijdenwet en de Winkeltijdenverordening. Voor deze zaken is dus geen horeca-exploitatievergunning nodig.

Openbare plaats
Voor deze definitie is aangesloten bij de omschrijving van ‘openbare plaats’ in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties (Wom). Een openbare plaats wordt in die wet gedefinieerd als een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Openstaan voor het publiek betekent dat in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan. Het verblijf op

die plaats mag niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden zijn (Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15–16). Dat de plaats ‘openstaat’ betekent verder dat geen sprake is van een meldingsplicht, de eis van voorafgaand verlof, of de heffing van een toegangsprijs voor het betreden van de plaats.
Op grond van deze betekenis zijn bijvoorbeeld geen openbare plaats: stadions, winkels, cafés, restaurants, musea, ziekenhuizen, universiteiten, kerken, moskeeën, de hal van het gemeentehuis en het deel van een station en de perrons dat zich achter gesloten toegangspoortjes bevindt en slechts toegankelijk is voor publiek na het tegen betaling inchecken. Op grond van de Apv valt een groot aantal van deze locaties onder het begrip ‘publieke plaats’ (zie aldaar).
Krachtens bestemming wil zeggen dat de rechthebbende – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter heeft gegeven, bijvoorbeeld door middel van een besluit of inrichting van de plaats. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt (Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16).
Voorbeelden van openbare plaatsen zijn: openbare wegen, plantsoenen, speelweiden, parken, vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van aankomst- en vertrekhallen van vliegvelden, openbare waterwegen en vrij toegankelijke recreatieplassen.
In artikel 1, tweede lid, van de Wom is 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, 19427, nr. 5, p. 11-13 en nr. 6).

Parkeren
Voor de definitie van ‘parkeren’ is aangesloten bij de definitie in artikel 1 van het RVV 1990. Dit artikelonderdeel verstaat daarom 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.

Publieke plaats
Naast de definitie van ‘openbare plaats’ is ook opgenomen een definitie van ‘publieke plaats’. De Wom onderscheidt openbare plaatsen en niet-openbare plaatsen. De niet-openbare plaatsen zijn dan onder te verdelen in:
a. voor het publiek toegankelijke plaatsen;
b. niet voor het publiek toegankelijke plaatsen; en
c. woningen.
De a-categorie niet-openbare plaatsen noemen we in de Apv ‘publieke plaatsen’. Een publieke plaats is dus een voor eenieder toegankelijke plaats die geen openbare plaats is omdat het verblijf er doelgebonden is. Hieronder vallen ook voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in de artikelen 151b, eerste lid, en 174, eerste lid, van de Gemw. Zo wordt het ook in wetgeving geformuleerd (zie bijvoorbeeld artikel 151c, eerste lid, van de Gemw).
Voor publieke plaatsen kunnen wel voorwaarden gelden voor toegang en verblijf, zoals een entreeprijs, minimumleeftijd of verzoek om identificatie. Het publiek gebruik van het gebouw is doelgebonden, bijvoorbeeld bij een bijzondere bestemming of als gebruiksvoorwaarden gelden.
Voorbeelden van publieke plaatsen, meer in het bijzonder voor het publiek openstaande gebouwen (en daarbij behorende erven) zijn: stadions, musea, bibliotheken, winkels, cafés, restaurants en de bijbehorende terrassen, bioscopen, theaters, dierentuinen, attractieparken en andere dagattracties, en bepaalde recreatiegebieden. Onder de definitie vallen ook voor het publiek openstaande ruimten in gebouwen (lokalen) en – in verband met de definitie van gebouw en bouwwerk in de Apv – drijvende bouwwerken zoals hotels of restaurants.
Als de gestelde voorwaarden tot gevolg hebben dat alleen nog specifieke personen toegang hebben, dan is geen sprake van een publieke plaats, maar van een niet voor het publiek toegankelijke plaats. De feitelijke omstandigheden van het geval zijn bepalend. Formele criteria, zoals de benaming, de aanduiding op de gevel of een lidmaatschap zijn niet bepalend voor de

vaststelling van het publieke of besloten karakter. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd.

Publieke ruimte
Publieke ruimte is een overkoepelend begrip voor openbare en publieke plaatsen. Het betreft dus alle voor eenieder – zonder aanzien des persoons – toegankelijke plaatsen.

Rechthebbende
Hieronder wordt verstaan de rechthebbende naar burgerlijk recht.

Schaarse vergunning of ontheffing
Bij schaarste is het aantal beschikbare vergunningen of ontheffingen beperkt ten opzichte van het aantal (potentiële) gegadigden, waardoor niet aan iedere aanvrager een vergunning of ontheffing kan worden verleend. Deze schaarste kan voortvloeien uit fysieke of technische beperkingen (natuurlijke schaarste), zoals de beperkte beschikbaarheid van fysieke ruimte of andere objectief begrensde publieke middelen, dan wel uit een door het bevoegde bestuursorgaan vastgestelde kwantitatieve begrenzing van het aantal vergunningen of ontheffingen (beleidsmatige schaarste). In beide gevallen vereist de verdeling van de vergunningen of ontheffingen een transparante, objectieve en non-discriminatoire verdelingsprocedure, waarbij potentiële gegadigden een gelijke kans krijgen om voor vergunning- of ontheffingverlening in aanmerking te komen.

Terras
Een terras is (ook) een erf in de zin van artikel 174 van de Gemw (behorend bij een voor het publiek openstaand gebouw, waarin de openbare inrichting is gevestigd).

Voertuig
Artikel 1 van het RVV 1990 omschrijft voertuigen als fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Hoewel aangesloten is bij deze definitie, zijn kleine wagens van de definitie uitgesloten. Dit om te voorkomen dat sommige Apv-artikelen een te ruime strekking krijgen. Hetzelfde artikel omschrijft een gehandicaptenvoertuig als een voertuig dat is ingericht voor het vervoer van een gehandicapte, niet breder is dan 1,10 meter en niet is uitgerust met een motor, dan wel is uitgerust met een motor waarvan de door de constructie bepaalde maximumsnelheid niet meer dan 45 km per uur bedraagt, en geen bromfiets is. Rolstoelen zijn gehandicaptenvoertuigen, maar als ze zijn uitgerust met een motor geen motorvoertuigen in de zin van de Apv.

Weg
De definitie van ‘weg’ sluit aan bij de definitie van ‘wegen’ in artikel 1, eerste lid, onder b, van de WVW 1994. Hieronder wordt verstaan 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 voor eenieder openstaande trottoirs, voetpaden, voetgangersgebieden, rijwielpaden en parkeerplaatsen of -terreinen.
De weg valt overigens binnen de definitie van ‘openbare plaats’.

Verschillende artikelen in de Apv hebben betrekking op (verboden) gedragingen ‘op of aan de weg’. Een soms ook boven de weg. De term ziet 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. Uiteraard vallen daaronder geen gedragingen binnenshuis. Een stilstaande auto staat weliswaar op of aan de weg, maar wat daarbinnen gebeurt is privédomein. Overlastgevend gedrag vanuit een stilstaande auto met uitstraling naar de publieke ruimte valt wel onder ‘op of aan de weg’ (vergelijk ABRvS 14-05-2025. ECLI:NL:RVS:2025:2170).

Artikel 1:2 Doel van de verordening

Dit artikel legt expliciet het doel van de verordening vast. De Apv-artikelen strekken er telkens toe de in het eerste lid beschreven doelen te (waar)borgen en te beschermen en in onderlinge samenhang te regelen. Het gaat bij deze doelen in algemene zin om het resultaat dat de verordening beoogt te realiseren. In sommige artikelen is expliciet het oogmerk van de bepaling opgenomen en dus wat de bepaling aan het realiseren van deze doelen bijdraagt. Het oogmerk van een bepaling kan dus niet los van het doel van de regeling worden gezien.

Hieronder zijn de doelen van de Apv nader toegelicht.
1. Waarborgen openbare orde en openbare veiligheid
Openbare orde en openbare veiligheid gaan over het waarborgen van een veilige en ordelijke samenleving. In de wet in formele zin, zoals de Gemeentewet (Gemw) of het Wetboek van Strafrecht (WvSr), is geen nadere definitie opgenomen van deze twee begrippen. In essentie gaat het bij openbare orde om het “ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse, als dat door menselijk handelen beïnvloed en bepaald wordt”, “het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven” of “de feitelijke rust (orde) in de publieke ruimte die aldaar als de normale gang van zaken is te beschouwen” (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 88-89; Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 38 en Conclusie A-G 20-04-2021, ECLI:NL:PHR:2021:387). Of er sprake is van een verstoring van de openbare orde moet volgens de Hoge Raad (HR) worden beoordeeld aan de hand van het normale spraakgebruik, en met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Het moet gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende publieke ruimte. Niet nodig is dat er wanordelijkheden onder het publiek zijn teweeggebracht (HR 30-01-2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104).

Openbare veiligheid is sterk gerelateerd aan de openbare orde. Het gaat dan om de aan- of afwezigheid van gevaar voor personen, goederen of de samenleving en de mate waarin iemand zich door intimidaties, overlast of overtredingen bedreigd voelt.

Zedelijkheid en dierenwelzijn
Het begrip ‘zedelijkheid’ valt ook onder het begrip openbare orde. Dat neemt niet weg dat in de Apv in specifieke gevallen zedelijkheid expliciet is benoemd als dit prominent aan de orde is. Overweging 41 van de Dienstenrichtlijn noemt als onderdeel van de openbare orde: het beschermen van de menselijke waardigheid (vgl. zedelijkheid) of het belang van dierenwelzijn. Het belang van dierenwelzijn als aparte weigeringsgrond is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in strijd is met de uitputtende regeling van dierenwelzijn in de (toenmalige) Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in samenhang met de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften (ABRvS 26-08-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075). Hoewel de hiervoor genoemde wet is opgegaan in de Wet dieren, is het de verwachting dat aan het gegeven oordeel van de Afdeling nog steeds betekenis toekomt en dat ook de Wet dieren uitputtend bedoeld is.

2. Bescherming volksgezondheid
Om binnen de invloedsfeer van de Apv de volksgezondheid zoveel mogelijk te beschermen, worden bepaalde regels voorgeschreven. Het begrip heeft betrekking op gezondheid van de gemeentelijke bevolking als collectief. Onder het belang van ‘volksgezondheid’ kan bijvoorbeeld het uitbreken van mond-en-klauwzeer of COVID-19 gezien worden, waardoor de veiligheid van personen in gevaar komt. Verkeersveiligheid kan ook gezien worden als onderdeel van volksgezondheid, wanneer het algemeen belang ook ziet op het voorkomen van verkeersslachtoffers.

3. Bescherming van de leefbaarheid
Van oudsher is de Apv een verordening die de openbare orde en de openbare veiligheid beschermt en overlast tegengaat. Het beschermen van de leefbaarheid vult deze bescherming aan voor zover dit ziet op de kwaliteit van de woon- of leefomgeving, waaronder het uiterlijk aanzien van de gemeente. Deze bescherming is een bepalende factor voor de leefbaarheid. In de

Apv valt te denken aan de bepalingen rondom geluidoverlast, geurhinder en overlast veroorzaakt door stof, afval en dergelijke.

Verhouding tussen Apv en omgevingsplan
Gelet op de doelen van de Apv is er een aanzienlijk aantal raakvlakken met de Omgevingswet en het daarop gebaseerde omgevingsplan. Het doel van het omgevingsplan is om daarin de regels die betrekking hebben op de functie, de inrichting, het gebruik en het beheer van grond en de zich daarop bevindende gebouwen zoveel mogelijk samenhangend te reguleren. Kort gezegd is het uitgangspunt dat bepalingen die de openbare orde betreffen in de Apv staan en dat bepalingen die activiteiten regelen die de fysieke leefomgeving wijzigen, in het omgevingsplan zijn opgenomen. De afbakening tussen de Apv en de Omgevingswet is telkens in het artikel gespecificeerd.

Aard van de Apv-bepalingen
De regulering van de publieke ruimte of gedrag in of gebruik van privéruimten (niet voor het publiek toegankelijke plaatsen) met gevolgen voor de leefomgeving gebeurt in de Apv op verschillende manieren. In de Apv staan zorgplichten, verboden, bevoegdheden en sancties. In de Apv komen de volgende vier ‘toestemmingsstelsels’ voor:
- meldingstelsel;
- vrijstellingstelsel;
- vergunningstelsel;
- ontheffingstelsel.

Deze vier stelsels worden hieronder toegelicht.

Meldingstelsel
Bij een meldingstelsel kan sprake zijn van een verbod, maar is er geen bezwaar tegen de activiteit als zodanig. Om grip en regie te houden is in deze gevallen een melding verplicht gesteld. Bij een meldingstelsel kan geen sprake zijn van schaarste, want elke melding die aan de voorschriften voldoet, wordt geaccepteerd. Er is bij meldingen dus geen verdeling nodig. Als het meldingstelsel alleen wordt beheerst door algemene regels waarbij geen reactie van het bestuursorgaan (het college of de burgemeester) volgt, dan leidt het doen van een melding ook niet tot een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat. In andere gevallen leidt de weigering of acceptatie, het uitblijven van een reactie of het niet-tijdig reageren door het bestuursorgaan tot een besluit waartegen wel bezwaar en beroep mogelijk is.

Vrijstellingstelsel
Een vrijstelling is een uitzondering op een verbod. De vrijstelling geldt voor iedereen die aan de voorwaarden voor die vrijstelling voldoet. Ook hier is dus geen sprake van schaarste en is dus evenmin een verdeling nodig.

Vergunningstelsel
Bij een vergunningstelsel geldt een verbod, maar bestaat in het algemeen geen bezwaar tegen de activiteit. Met het vergunningsstelsel wordt de regie op de activiteiten gehouden. Het aantal beschikbare vergunningen kan beperkt zijn. Dat volgt dan uit het artikel of uit de feitelijke omstandigheden. In dat geval kan sprake zijn van schaarste. Er is dan verdelingsbeleid vastgesteld.

Ontheffingstelsel
Bij een ontheffingstelsel geldt een verbod om een bepaalde activiteit uit te voeren. In uitzonderlijke gevallen is een uitzondering op het verbod mogelijk in de vorm van een ontheffing. Dan geldt het verbod niet. Ook bij een ontheffingstelsel kan sprake zijn van schaarste. Er is dan verdelingsbeleid vastgesteld.

In het betreffende artikel staat telkens welk stelsel van toepassing is.

Apv-bepalingen zijn non-discriminatoir, noodzakelijk en geschikt (evenredig)
Als een activiteit onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt en beperkt wordt door een vergunning-, melding- of ontheffingstelsel, mag die beperking alleen als deze niet discrimineert, wordt gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en als die beperking evenredig is met die dwingende reden van algemeen belang. Dat geldt dus ook voor schaarse vergunningen of ontheffingen die dienstverrichters nodig hebben, zoals vergunningen voor evenementen en openbare inrichtingen.
Op grond van het (nationale) gelijkheidsbeginsel, waaruit het beginsel van gelijke kansen voortvloeit, gelden deze regels ook voor schaarse vergunningen die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen (ABRvS 02-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927). Het voor onbepaalde tijd verlenen van schaarse vergunningen kan tot gevolg hebben dat de markt voor nieuwe aanbieders feitelijk ontoegankelijk wordt. Dat mag dus niet.

Ook artikel 3:4, tweede lid, van de Awb ziet op evenredigheid: de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Onnodig nadelige gevolgen moeten worden voorkomen. Dit geldt voor de vaststelling van de Apv en voor een besluit in het concrete geval.

De in de Apv opgenomen voorschriften, waaronder vergunning- en ontheffingstelsels, voor of over dienstverrichters zijn voor hen niet discriminerend. Zij maken geen onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de plaats van de statutaire zetel. De voorschriften zijn noodzakelijk, want gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, bestaande uit de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de leefbaarheid (overeenkomend met de doelen van de Apv).

Bij het opnemen van de Apv-artikelen is steeds beoordeeld of het artikel geschikt is om het doel te bereiken, waarbij is gekeken of het artikel effectief en samenhangend is. Vervolgens is beoordeeld of het artikel noodzakelijk is om het doel te bereiken en of er geen andere geschikte maatregelen zijn die de belanghebbenden minder of het minst belasten. Tot slot is beoordeeld of het artikel evenwichtig is en dus op zichzelf een geschikte en noodzakelijke maatregel is die in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend is voor de belanghebbenden. Daarbij wordt aangetekend dat waar het meldingen, vergunningen of ontheffingen betreft, een controle achteraf te laat zou komen om daadwerkelijk doeltreffend te zijn. Alle artikelen in de Apv kunnen in algemene zin deze driestappentoets doorstaan en zijn in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. De toepassing in individuele gevallen kan wel tot een ander oordeel leiden.

Artikel 1:3 Beslistermijn
Dit artikel regelt de beslistermijn op aanvragen voor vergunningen of ontheffingen, de mogelijkheid om de beslistermijn in bepaalde gevallen te verlengen, voor welke aanvragen geldt dat een vergunning of ontheffing van rechtswege is gegeven als niet tijdig op een aanvraag is beslist en voor welke aanvragen dit niet geldt vanwege de toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet. Deze vier onderdelen worden hieronder verder toegelicht.

Eerste lid
Het eerste lid maakt kenbaar binnen welke termijn het bevoegde bestuursorgaan op een aanvraag om een vergunning of een ontheffing moet beslissen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat de beslistermijn in het wettelijk voorschrift staat. Het voldoet, voor zover van toepassing, aan de verplichting uit artikel 13 van de Dienstenrichtlijn om een aanvraag binnen een vooraf bepaalde redelijke termijn te behandelen. Op grond van artikel 4:13, tweede lid, van de Awb en artikel 31, eerste lid, van de Dienstenwet is [invullen: aantal (bijvoorbeeld: acht)] weken een redelijke termijn. Bij schaarse vergunningen of

ontheffingen kan het nodig zijn te werken met een aanvraagtijdvak (zie ook de artikelen 6, tweede lid, en 9, tweede lid). De beslistermijn vangt dan aan na het verstrijken van het aanvraagtijdvak.

Tweede lid
Het tweede lid maakt het mogelijk de beslistermijn te verlengen, maar niet onbeperkt. Verlenging kan nodig zijn, bijvoorbeeld omdat sommige aanvragen ingewikkeld zijn en soms meer tijd vragen, zeker die aanvragen waarvoor meerdere adviezen moeten worden ingewonnen. De gemeente moet de aanvrager over de verlenging informeren (artikel 4:14 van de Awb, artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn en artikel 31, vierde lid, van de Dienstenwet). Als sprake is van een dienst, is alleen de ingewikkeldheid van het onderwerp reden voor termijnverlenging. Verlenging kan dan eenmaal plaatsvinden (artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn en artikel 31, tweede lid, van de Dienstenwet). De mogelijkheid van verlengen staat los van de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de beslistermijn op te schorten als de aanvraag niet compleet is ingediend (artikel 4:15 van de Awb).
Als voor een activiteit verschillende besluiten (bijvoorbeeld vergunningen) nodig zijn, is sprake van samenhangende besluiten (afdeling 3.4a van de Awb) en kan de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb bij afzonderlijk besluit worden toegepast. Er is niet voor gekozen het gebruik van deze coördinatieregeling in de Apv verplicht te stellen. Als sprake is van coördinatie, dan gelden er bepaalde procedurevoorschriften. Zie hiervoor afdeling 3.5 van de Awb. Met betrekking tot de beslistermijn geldt de voor de gecoördineerde besluiten langste beslistermijn.
De coördinatieregeling kan worden toegepast in het geval voor een activiteit naast een Apv-vergunning ook een omgevingsvergunning nodig is, bijvoorbeeld voor het houden van een evenement. Ook kan deze regeling worden toegepast wanneer meerdere Apv-vergunningen voor dezelfde activiteit moeten worden verkregen. De burgemeester of het college kan in zo'n geval optreden als coördinerend bestuursorgaan (dat wordt dan vastgelegd in het 'coördinatiebesluit').

Derde lid
Artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb maakt het mogelijk om in de Apv te bepalen dat een vergunning of ontheffing van rechtswege ('automatisch') is gegeven als het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag beslist (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen, ook wel 'lex silencio positivo' genoemd). Op de aanvraag is dan paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
In dit derde lid is opgenomen in welke gevallen van rechtswege een vergunning of ontheffing is gegeven als de gemeente niet tijdig beslist op een aanvraag. Dat vermindert de regeldruk en verbetert de dienstverlening aan bedrijven en burgers.
Gelet op de in artikel 1:2, eerste lid, bedoelde oogmerken van de Apv – bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de leefbaarheid – is het voor andere aanvragen dan de hier genoemde niet wenselijk dat vergunningen of ontheffingen van rechtswege gegeven zijn. Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is dan dus niet van toepassing.

Dienstenrichtlijn of wet in formele zin
Dat een besluit van rechtswege is gegeven bij niet tijdig beslissen, kan ook volgen uit een wet in formele zin. Zo bepalen artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn en artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet dat een vergunning die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn of Dienstenwet valt van rechtswege is gegeven op het moment dat niet tijdig op de aanvraag om de vergunning wordt beslist. Als een hogere regeling bepaalt dat van rechtswege een vergunning is gegeven als het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag beslist, staat dat niet nogmaals in de Apv.
Zie ook hierna bij het vierde lid.

Vierde lid
Artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet biedt de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat een vergunning of ontheffing niet van rechtswege is gegeven. Dat kan gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij (artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn). In het vierde

lid van artikel 1:3 is een opsomming opgenomen voor welke vergunningen of ontheffingen de vergunning of ontheffing niet van rechtswege is gegeven als het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag beslist. De in artikel 1:2, eerste lid, bedoelde oogmerken van de Apv rechtvaardigen in deze gevallen deze uitzondering.

Vijfde lid
In de Apv staat een aantal vergunningen die als omgevingsvergunning moeten worden verleend (zie onder andere de artikelen 3:1, 3:2 en 3:3). In die gevallen is dit artikel over de beslistermijn niet van toepassing.

Artikel 16.64 van de Omgevingswet kent namelijk een eigen beslistermijn voor aanvragen om een omgevingsvergunning: binnen acht weken voor de reguliere voorbereidingsprocedure of, als voor de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming van een adviesorgaan nodig is, binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag. Er is eenmaal verlenging met zes weken mogelijk.

Een omgevingsvergunning kan verder niet van rechtswege zijn gegeven bij niet tijdig beslissen (artikel 16.64, vierde lid, van de Omgevingswet).
Als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de aanvraag om een omgevingsvergunning, moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag worden beslist (artikel 3:18, eerste lid, Awb). Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is dan niet van toepassing (artikel 3:10, vierde lid, Awb).

Artikel 1:4 Weigeringsgronden
Dit artikel bevat de algemene weigeringsgronden. Deze weigeringsgronden zijn toepasbaar bij de aanvragen voor vergunningen of ontheffingen. Het komt voor dat bij specifieke aanvraagprocedures in aanvulling op artikel 1:4 andere of aanvullende weigeringsgronden worden geregeld. Die weigeringsgronden zijn, zo nodig, bij die specifieke artikelen toegelicht. In artikel 1:8 is vervolgens bepaald dat de algemene en aanvullende weigeringsgronden ook grond geven om een vergunning of ontheffing te kunnen wijzigen of intrekken.

Eerste lid
Het eerste lid ziet op schaarse vergunningen of ontheffingen. Een vergunning of ontheffing wordt geweigerd als de aanvraag buiten – dat wil zeggen vóór of na – het ingestelde aanvraagtijdvak wordt ingediend of als het voor de activiteit vastgestelde maximumaantal vergunningen of ontheffingen door verlening zou worden overschreden. Deze grondslagen voor weigering zijn nodig vanuit de noodzaak van het volgen van een transparante en eerlijke verdelingsprocedure bij schaarse vergunningen of ontheffingen.

Tweede lid
Een vergunning of ontheffing kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de leefbaarheid. Hieronder wordt niet alleen begrepen het voorkomen of beperken van hinder of overlast, maar ook of een activiteit zich verdraagt met het karakter of de bestemming van de plaats waar het wordt gehouden.
Daarnaast kunnen in specifieke artikelen aanvullende of afwijkende weigeringsgronden worden genoemd (al dan niet als gevolg van de medebewindstaken). De algemene weigeringsgronden sluiten aan op de in artikel 1:2, eerste lid, omschreven oogmerken van de Apv.

Derde lid
Het is voor alle betrokkenen weinig zinvol een aanvraag inhoudelijk te toetsen als door een te late indiening een goede en volledige toetsing niet meer mogelijk is vóór de beoogde datum van de activiteit. Als een aanvrager een onvolledige aanvraag dusdanig laat indient dat er geen tijd meer is om deze door hem te laten aanvullen, dan kan het bevoegde bestuursorgaan een vergunning of ontheffing weigeren. Weigeren kan ook als de aanvraag wel volledig is, maar er onvoldoende tijd is om deze nog voor de beoogde datum van de activiteit te toetsen.

Artikel 1:5 Voorschriften, beperkingen en verbod om af te wijken
Eerste lid
De bevoegdheid om een vergunning of ontheffing te verlenen, omvat ook de bevoegdheid om hieraan voorschriften (verplichtingen die de houder moet naleven) of beperkingen (begrenzingen in tijd, plaats of anderszins) te verbinden. Ook aan een vrijstelling kunnen door het bevoegde bestuursorgaan voorschriften of beperkingen worden verbonden.
Het eerste lid maakt deze bevoegdheid expliciet. De bevoegdheid is niet ongelimiteerd: voorschriften en beperkingen moeten dienen ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning, ontheffing of vrijstelling in het leven is geroepen. Om welk belang het precies gaat en hoeveel beoordelingsruimte er is, blijkt steeds uit de afzonderlijke hoofdstukken.
Voorschriften en beperkingen worden doorgaans in de vergunning of ontheffing opgenomen. In sommige gevallen formuleert de Apv zelf al voorschriften en beperkingen.

De bevoegdheid om in het algemeen aan een vergunning of ontheffing voorschriften of beperkingen te verbinden ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing in het leven is geroepen, voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo kan het verbinden van voorschriften of beperkingen geschikt zijn om het doel te bereiken. Dit maakt het artikel noodzakelijk. Tot slot is het artikel ook evenwichtig en niet onredelijk bezwarend.
Als sprake is van een activiteit waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is, geldt ook voor de voorschriften of beperkingen dat deze non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig moeten zijn (artikel 9, eerste lid, en 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn). Zie de toelichting op artikel 1:2.
Bij het verbinden van voorschriften en beperkingen aan een vergunning of ontheffing moet in het specifieke geval altijd nog een zelfstandige afweging worden gemaakt.

Tweede lid
Het tweede lid regelt dat het niet-naleven van de vergunning, ontheffing of vrijstelling of een daaraan verbonden voorschrift of beperking een zelfstandige overtreding van de Apv oplevert. Overtreding kan op verschillende manieren bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, bijvoorbeeld met een last onder bestuursdwang of dwangsom of door het intrekken van de vergunning of ontheffing op grond van artikel 1:8. Strafrechtelijke handhaving is eveneens mogelijk, via de algemene sanctiebepaling die in deze Apv is opgenomen (artikel 6:3)

Derde lid
De Omgevingswet kent een eigen regeling over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Zie bijvoorbeeld de artikelen 4:5, 5:5 en 5:34 van de Omgevingswet.

Artikel 1:6 Looptijd van vergunning of ontheffing
Eerste lid
Hoofdregel is dat Apv-vergunningen en -ontheffingen een onbepaalde looptijd kennen. Het niet onnodig beperken van de aanvrager of houder is dus het uitgangspunt. Uiteraard kunnen er omstandigheden zijn die ervoor zorgen dat de vergunning of ontheffing wel voor bepaalde tijd wordt verleend, zoals bij schaarse vergunningen of ontheffingen.
Ook artikel 11 van de Dienstenrichtlijn en artikel 33 van de Dienstenwet (die op verschillende Apv-artikelen van toepassing is), gaan uit van vergunningen voor onbepaalde tijd. Een beperkte geldigheidsduur is verplicht in drie gevallen:

a. Verlenging van de vergunning vindt automatisch plaats of is alleen afhankelijk van de voortdurende vervulling van de voorwaarden.
b. Het aantal beschikbare vergunningen is beperkt door een dwingende reden van algemeen belang, bijvoorbeeld door natuurlijke schaarste.
c. Een beperkte duur is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.

Tweede lid
Het tweede lid regelt dat schaarse vergunningen of ontheffingen (ongeacht of deze onder de werking van de Dienstenrichtlijn vallen) zich in ieder geval naar hun aard niet lenen voor verlening voor onbepaalde tijd.

Artikel 1:7 Persoonlijk karakter van vergunning of ontheffing
Een vergunning of ontheffing is persoonlijk 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). Een persoonlijke vergunning, ontheffing of vrijstelling is in principe niet aan een ander persoon overdraagbaar, tenzij een specifiek artikel duidelijk bepaalt dat dat wel kan.

Tweede lid
De Omgevingswet kent een eigen regeling over de overdraagbaarheid van een omgevingsvergunning (artikel 5:37 van de Omgevingswet). De Apv is dan dus niet van toepassing.

Artikel 1:8 Wijziging of intrekking van vergunning, ontheffing of vrijstelling
De genoemde wijzigings- en intrekkingsgronden hebben een facultatief (keuze) karakter (‘kan’). Het hangt van de omstandigheden af of tot wijziging of intrekking wordt overgegaan. Niet ieder niet-naleven van vergunnings-, ontheffings- of vrijstellingsvoorschriften leidt namelijk tot wijziging of intrekking. Afhankelijk van de omstandigheden kan het wijzigen of intrekken worden beperkt door de te maken belangenafweging en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Bij die belangenafweging wordt het algemeen belang dat is gemoeid met de (onmiddellijke) naleving van de voorschriften afgewogen tegen het belang van de houder van de vergunning of ontheffing of van degene(n) waarvoor de vrijstelling geldt bij het (ongewijzigd) houden van de vergunning, ontheffing of vrijstelling. Bij een kleine wijziging van omstandigheden die geen gevolgen heeft voor het algemeen belang, kan de vergunning, ontheffing of vrijstelling niet op grond van dit artikel worden gewijzigd of ingetrokken. Dit is anders als de gewijzigde omstandigheden wel gevolgen (kunnen) hebben voor het algemeen belang. Dan moet er een nieuwe beoordeling plaatsvinden. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen is in de aanhef van het eerste lid expliciet vermeld dat de algemene weigeringsgronden van artikel 1:4 en de aanvullende weigeringsgronden bij specifieke artikelen ook kunnen worden aangewend om een vergunning of ontheffing te wijzigen of in te trekken.

Onderdeel e
Uit de rechtspraak over schaarse vergunningen volgt dat bij een wezenlijke wijziging van een schaarse vergunning geen aanspraak kan worden gemaakt op continuering van de schaarse vergunning. Een wezenlijke wijziging leidt dan tot intrekking van de vergunning en een nieuwe verdelingsprocedure. Voorbeelden van een wezenlijke wijziging zijn:
- verhuizen naar een andere locatie (ABRvS 27-09-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611);
- een rechtsvormwijziging die heeft geleid tot een wijziging in de kwaliteiten van de vergunninghouders (en hun verhouding tot de Staat) en tot aanpassing van de vergunningvoorschriften (ABRvS 13-03-2019, ECLI:NL:RVS:2019:774).

Tweede lid
Vrijstellingen zijn generiek en worden niet op aanvraag verleend. Daarom is het eerste lid beperkt van overeenkomstige toepassing op vrijstellingen met dien verstande dat de mogelijkheid wordt gegeven om in individuele gevallen de vrijstelling niet van toepassing te kunnen verklaren.

Derde lid
De Omgevingswet kent een eigen regeling voor het wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning (zie paragraaf 5.1.5 en artikel 18.10 van de Omgevingswet).menings

Artikel 1:9 Bevoegdheid tot aanwijzing en vaststellen aanvraagtijdvak en verdeelregels
Eerste lid
Deze overkoepelende, expliciete aanwijzingsbevoegdheid is voor de volledigheid opgenomen. Dit voorkomt discussie over de vraag of de aanwijzingsbevoegdheid voldoende is geregeld, als bijvoorbeeld in een artikel staat dat een gebod of verbod slechts geldt op door het college of de burgemeester aangewezen plaatsen. Zie bijvoorbeeld de artikelen 2:22 (verspreiden geschreven of gedrukte stukken, productmonsters of afbeeldingen op door het college aangewezen openbare plaatsen), 2:23 (door het college aangewezen aanplakborden voor meningsuitingen en bekendmakingen), 4:36, eerste lid, onder g (door de burgemeester aangewezen categorieën vechtsportwedstrijden of -gala's) en 4:39 (door de burgemeester aangewezen openbare plaatsen voor optredens). En zo zijn er nog meer bepalingen waarvoor een aanwijzingsbesluit nodig is.

Tweede lid
Dit lid geldt als wettelijke grondslag voor het college of de burgemeester om regels te stellen in het kader van een verdelingsprocedure bij schaarse Apv-vergunningen of -ontheffingen. Deze regels waarborgen een transparante procedure voor de verdeling van een schaarse vergunning of ontheffing. Ze bieden duidelijkheid over wanneer de vergunning of ontheffing beschikbaar komt, wanneer deze kan worden aangevraagd (aanvraagtijdvak), hoe de vergunningen onder de aanvragers worden verdeeld (denk aan loting of aan een vergelijkende toets) en welke beslistermijnen er gelden als die afwijken van wat al in de verordening is geregeld. Ook wordt in deze regels de looptijd van de vergunning of ontheffing beperkt, waarbij rekening moet worden gehouden met een redelijke terugverdientijd.

Hoofdstuk 2. Regulering gedragingen in de publieke ruimte en op andere plaatsen

Afdeling 2.1. Gedragingen in de publieke ruimte en op plaatsen in de openlucht

Paragraaf 2.1.1. Gedragingen met alcohol, drugs en steekwapens

Artikel 2:1 Drankgebruik op openbare plaatsen
Eerste lid
Alcoholgebruik op een openbare plaats is op zich niet (overal) verboden, maar kan bij bovenmatig gebruik wel leiden tot hinder en overlast. Op grond van het eerste lid kan dan handhavend worden opgetreden. Het is voor jongeren onder de achttien jaar op grond van de Alcoholwet verboden om alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Daarom is in het eerste en tweede lid bepaald dat de verboden gelden voor personen die achttien jaar of ouder zijn.

Tweede lid
Dit artikel kan worden gebruikt om in een voorfase ervoor te zorgen dat de openbare orde of de openbare veiligheid niet wordt verstoord.

Het verbod geldt alleen in een door het college aangewezen gebied. Het college moet een duidelijk omschreven gebied aanwijzen. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde of de openbare veiligheid, of de openbare orde of de openbare veiligheid al is aangetast. Het kan bijvoorbeeld gaan om het uitgaansgebied in het centrum of een park of plein waar regelmatig overlast veroorzaakt wordt. Als een college een gebied aanwijst, dan is het verboden om daar alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flesjes en blikjes met drank voorhanden te hebben.

Derde lid
Het verbod is alleen van toepassing op openbare plaatsen. Als terrassen of bijvoorbeeld evenementenlocaties een openbare plaats zijn, geldt het verbod niet als daarvoor een ontheffing op grond van artikel 35 van de Alcoholwet is verleend.

Artikel 2:2 Drugshandel in de publieke ruimte
In de Opiumwet (Opw) wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel in de publieke ruimte, zowel als het om harddrugs, om designerdrugs als om softdrugs (waaronder lachgas) gaat. 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 of openbare veiligheid en van strafbare feiten tot doel heeft (vergelijk HR 17-11-1992, ECLI:NL:PHR:1992:AD1779, NJ 1993, 409).

De Opw is een strafrechtelijk instrument waarin onder meer de verbodsbepalingen staan van middelen of substanties die worden genoemd op lijst I ('harddrugs'), lijst Ia ('designerdrugs') en II ('softdrugs') die behoren bij deze wet. Zo wordt verboden deze middelen en substanties te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. Om niet in de sfeer van de Opw te treden is de zinsnede "Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet" opgenomen.

Het 'kennelijke doel' kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, enzovoorts.

Met "daarop gelijkende waar" wordt bedoeld waar die voor enig verdovend middel of substantie kan doorgaan, bijvoorbeeld nieuwe middelen en substanties die al wel worden gebruikt, maar nog niet op de lijsten bij de Opw voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden of nepdrugs. In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars ('drugsrunners') strafbaar gesteld.

Artikel 2:3 Drugsgebruik in de publieke ruimte
Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Deze bepaling is opgenomen ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de leefbaarheid, dus met een ander motief dan de Opiumwet. (Opw). De Opw heeft tot doel de publieke gezondheid te beschermen. Bovendien stelt de Opw het *gebruik* niet strafbaar: "Het is niet de bedoeling aan de term 'aanwezig hebben' een zo ruime uitleg te geven dat daaronder ook 'gebruik' valt" (Kamerstukken II, 1975/1976, 13 407, nr. 7, p. 2). Het artikel dupliceert de Opw niet en kent een ander motief. Beide regels kunnen dus naast elkaar blijven bestaan (HR 13-10-2015, ECLI:NL:HR:2015:3031; HR 17-11-2015, ECLI:NL:HR:2015:3328).

Sinds 1 januari 2023 is lachgas een softdrug, zodat het verboden is dit te verhandelen of te gebruiken op openbare plaatsen. Het verboden gebruik van lachgas is duurzaam gereguleerd met dit artikel. Ook designerdrugs zijn sinds 1 juli 2025 opgenomen in de Opw (artikel 2a, lijst Ia). Zie over de betekenis van 'daarop gelijkende waar' het gestelde bij de toelichting op artikel 2:2.

Artikel 2:4 Bij zich hebben van messen of andere voorwerpen als steekwapen in de publieke ruimte
Het oogmerk van het artikel is bescherming te bieden tegen mogelijke aantasting van de openbare orde of de openbare veiligheid door het bij zich hebben (dragen) van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt te verbieden.

Vanzelfsprekend is de Wet wapens en munitie (Wwm) onverminderd van toepassing. De Wwm verbiedt het dragen (= bij zich hebben) van wapens, waaronder nader aangeduide messen of voorwerpen die als wapen kunnen dienen als sprake is van een situatie waarin, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder deze voorwerpen worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen.

Voor de toepassing van de Wwm bepaalt de context dus of een voorwerp een wapen is of niet. Het Apv-artikel verbiedt het bij zich hebben van andere dan in de Wwm aangeduide messen of van voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, waarbij *nog geen* sprake is van bovengenoemde situatie. Hierdoor kan aantasting van de openbare orde of de openbare veiligheid preventief worden voorkomen en wordt de veiligheid bevorderd.

Uit het arrest van de Hoge Raad van 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993, volgt dat het in het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid mogelijk is om een bepaling in de Apv op te nemen die ziet op een 'messenverbod'. Deze bepaling mag niet zien op wapens of voorwerpen die zijn genoemd in artikel 2 van de Wwm.

Eerste lid
Op grond van dit lid kan het college delen van de publieke ruimte aanwijzen waar het bij zich hebben van messen, en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, verboden is. Onder publieke ruimte worden op grond van artikel 1:1 zowel openbare als publieke plaatsen verstaan.

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

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

Paragraaf 2.1.2. Gedragingen bij of op openbaar water

Artikel 2:5 Gedragingen op openbaar water
Dit artikel is een aanvulling op de verkeersregels uit het Binnenvaartpolitiereglement. Ook op grond van de provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening ('bij of krachtens de Omgevingswet') kunnen regels gelden. Het artikel richt zich tot de gebruikers van het openbaar water. Vergelijkbaar met artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 wordt in algemene zin hinder of gevaarlijk gedrag door de gebruikers verboden. Door bijvoorbeeld te zwemmen in het openbaar water kunnen er in relatie tot het scheepsvaartverkeer gevaarlijke situaties ontstaan. Ook kan dat leiden tot hinder van het scheepsvaartverkeer. Om dat te voorkomen is dergelijk gedrag op basis van dit artikel verboden.

Artikel 2:6 Gedragingen met vaartuigen
Met dit artikel is beoogd overlast en schade aan vaartuigen te voorkomen. Bovendien beschermt het artikel de verkeersveiligheid op het water.

Artikel 2:7 Gedragingen met reddingsmiddelen
Om te waarborgen dat bij het water geplaatste reddingsmiddelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden voor het redden van personen is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van reddingsmiddelen strafbaar gesteld. Hiermee wordt de veiligheid op het water gewaarborgd. Het verbod is evenredig, gelet op het doel om deze middelen voor (potentieel) levensreddende handelingen beschikbaar te houden.

Artikel 2:8 Gedragingen op ijsoppervlak

Dit artikel moet gevaarlijke situaties op ijsoppervlakken voorkomen en daarmee de veiligheid van de gebruikers van het ijs bevorderen. Het artikel voorziet daartoe in de eerste plaats in een verbod om het ijs aan te tasten of op een andere manier de gebruikers in gevaar te brengen, maar ook in een verbod om af te doen aan de maatregelen die zijn genomen om de veiligheid te bevorderen, zoals het verwijderen van borden of hekken die zijn geplaatst. Het verbod is niet van toepassing als er voor de situatie al andere regels bestaan, bijvoorbeeld in de provinciale omgevingsverordening (tweede lid).

Paragraaf 2.1.3. Gedragingen in openbaar groen

Artikel 2:9 Gedragingen in of op openbaar groen
Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen van overlast, met name door stank of geluid, en gevaar of schade aan openbaar groen. Verder moet de bepaling ook natuur- en milieuwaarden beschermen. Het in of op openbaar groen aanwezig zijn zal de beplanting in de meeste gevallen bijvoorbeeld niet ten goede komen. Dit is ook het geval als er niet direct schade ontstaat.

Eerste lid
In het eerste lid is een verbod opgenomen om in of op openbaar groen aanwezig te zijn, daar een voertuig op te plaatsen of daar schade aan toe te brengen. Het plaatsen van een voertuig op openbaar groen is daarbij apart genoemd omdat dit geen aanwezigheid vereist. Dit ligt anders bij het rijden met een voertuig of paard in of op het openbaar groen. Daarvoor is wel nodig dat er iemand aanwezig is. Het rijden is dus een gedraging die valt onder het verbod om op in of openbaar groen aanwezig te zijn.

Tweede lid
In het tweede lid zijn uitzonderingen op het verbod opgenomen. Deze hebben vooral betrekking op gevallen waarvoor al regels bestaan of het verbod niet geschikt is. Zo geldt het verbod niet voor het verkeer op de wegen die gelegen zijn in het openbaar groen (onder a).

Gemeenten kunnen verkeersmaatregelen nemen op grond van artikel 18 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), maar die maatregelen zien enkel op wegen in de zin van die wet. Deze bepaling vormt hierop dus een aanvulling en biedt een grondslag om ook het verkeer buiten de wegen en dus in het openbaar groen te regelen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de WVW 1994 onder ‘wegen’ ook de bermen begrijpt. Het verbod uit het eerste lid ziet dus niet op bermen, daarop is de WVW 1994 van toepassing.

Het onder het tweede lid, onder f, bedoelde ‘bij of krachtens de Omgevingswet’ ziet bijvoorbeeld op stiltegebieden waarvoor in de provinciale omgevingsverordening regels zijn gesteld om geluidhinder te voorkomen.

Derde lid
Het college kan op grond van het derde lid ontheffing verlenen van het verbod. Het gaat hier om een ontheffing voor personen die om wat voor reden dan ook noodzakelijkerwijs in of op openbaar groen moeten zijn en voor wie dat op grond van het eerste lid verboden is.

Artikel 2:10 Aanwijzing en nadere regels voor gedragingen in of op openbaar groen
Het college kan terreinen aanwijzen waar het in artikel 2:9 opgenomen verbod niet geldt en daarvoor nadere regels stellen. Nadere regels voor het gebruik van de terreinen kunnen bijvoorbeeld zien op snelheidslimieten, tijdstippen waarop verkeer is toegestaan of de toelating of uitsluiting van bepaalde categorieën voertuigen, maar het college kan bijvoorbeeld ook bepalen dat het verbod in die gebieden deels niet van toepassing is en zich dus bijvoorbeeld tot het rijden in openbaar groen beperken. Overigens ziet de bepaling niet op wegen. Daarvoor geldt de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 2:11 Rijden over bermen en taluds
Zoals in de toelichting op artikel 2:9 al is opgemerkt, vallen onder wegen in de zin van de Wegenverkeerswet 1994 ook bermen en taluds. Bermen en taluds vallen daardoor niet onder de verboden die in artikel 2:9 opgenomen zijn. Om die reden is in deze bepaling afzonderlijk een verbod voor het rijden over de berm, de glooiing of de zijkant van een weg opgenomen.

Het oogmerk van de bepaling is om schade aan bermen, glooiingen en zijkanten van de weg te voorkomen. Daarmee dient de bepaling een ander doel dan de wegenverkeerswetgeving en doorkruist het die wetgeving dus niet. Het rijden met en parkeren van voertuigen op openbaar groen dat geen deel uitmaakt van de weg (in de zin van de wegenverkeerswetgeving) is geregeld in artikel 2:9.

Artikel 2:12 Rookverbod in bossen en andere natuurterreinen
Eerste lid
Het oogmerk van de verboden is het voorkomen van branden in bossen en andere natuurterreinen en het tegengaan van beschadiging van eigendommen. De verboden gelden voor specifieke brandgevaarlijke gedragingen in bossen, heide, veengronden of in duingebieden. De verboden zijn een aanvulling op artikel 429, aanhef en onder 3˚, van het Wetboek van Strafecht (WvSr), omdat deze gelden ongeacht of er sprake is van een gebrek aan de nodige omzichtigheid of voorzorg.

Bij het rookverbod onder a is geregeld dat het college de periode bepaalt waarin een rookverbod van kracht is in bossen en natuurterreinen. Het verbod strekt echter niet zo ver dat roken in gebouwen en in de bijbehorende tuinen die in een bos of ander natuurterrein liggen niet meer mogelijk is.

Ook bij het verbod op het voorhanden hebben van brandende of smeulende voorwerpen onder b stelt het college de periode vast waarin het verbod geldt. Het verbod betekent dan dat er in die periode bijvoorbeeld niet mag worden gebarbecued en er geen kampvuur mag worden aangelegd.

Buiten de periode die het college op grond van het eerste lid, onder b, vaststelt is het wel toegestaan brandende of smeulende voorwerpen voorhanden te hebben, maar is het niet toegestaan die voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.
Eenieder in een natuurgebied is verplicht de voorschriften op te volgen, die het bevoegd gezag in geval van extreme droogte geeft tot het voorkomen van natuurbranden en het beperken van de gevolgen van natuurbranden (artikel 6.3 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen).

Tweede lid
Als iemand door een gebrek aan de nodige omzichtigheid of voorzorg gevaar voor bos-, heide-, helm-, gras- of veenbrand doet ontstaan, is diegene strafbaar op grond van artikel 429, aanhef, en onder 3°, van het WvSr. De in dit artikel opgenomen Apv-verboden zijn dan niet van toepassing.

Paragraaf 2.1.4. Overige gedragingen in de publieke ruimte en plaatsen in de openlucht

Artikel 2:13 Crossen
Eerste lid
Dit artikel bevat een crossverbod buiten de weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994). Het verbod beoogt overlast en onveilige situaties te voorkomen.

Als een auto- of motorsportactiviteit, crossen en dergelijke op de weg plaatsvindt én een wedstrijdkarakter heeft, is artikel 10 van de WVW 1994 van toepassing. Om die reden is onder a opgenomen dat het in dit artikel om crossen buiten wedstrijdverband gaat en onder b dat ook andere typen wedstrijden verboden zijn dan in artikel 10 van de WVW 1994 is bedoeld.

Tweede lid
Het tweede lid bakent de bepaling af met andere regelgeving. Er kunnen regels in het omgevingsplan staan. Voor auto- en motorsport staan er regels in paragraaf 3.9.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het gaat dan om een omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit. Als het omgevingsplan het crossen niet toestaat, of sprake is van een situatie waarin wordt voorzien door de Zondagswet of het Besluit geluidproduktie sportmotoren, dan geldt een algeheel verbod op het crossen in welke vorm dan ook.

Artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet verbiedt het op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. Volgens het derde lid van dit artikel is de burgemeester bevoegd van dit verbod voor de tijd na 13.00 uur ontheffing te verlenen.

Artikel 2 van het Besluit geluidproduktie sportmotoren verbiedt het gebruik van een sportmotor als dat een bepaald geluiddrukniveau overstijgt of buiten crossterreinen als bedoeld in paragraaf 3.9.1 van het Bal. Het college of gedeputeerde staten kan in dat geval ontheffing verlenen (artikel 3 van het besluit).

Artikel 2:14 Aanwijzing van crossterreinen
Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen en dergelijke buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen, zoals natuurgebieden, parken, plantsoenen of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen.

De eerstbedoelde terreinen zijn aangewezen in het omgevingsplan. Het exploiteren van een terrein of gebouw voor het sporten of recreëren met gemotoriseerde voertuigen is in paragraaf 3.9.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen als milieubelastende activiteit. Die aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen. Er is een omgevingsvergunning nodig voor het sporten of recreëren met voertuigen met een verbrandingsmotor in de openlucht. De reden van de vergunningplicht is het geluid. De regels uit paragraaf 3.9.1 van het Bal gelden niet voor een voertuig met een elektromotor of als een activiteit eenmalig op een bepaalde locatie plaatsvindt.

Eventuele overige terreinen kunnen door het college worden aangewezen. Het college kan bij het nemen van een aanwijzingsbesluit alleen nadere regels stellen ter bescherming van de belangen die dit artikel dient. Behalve het belang van het voorkomen van overlast, is dit de bescherming van de leefbaarheid en het belang van de veiligheid van het publiek of de deelnemers.

Artikel 2:15 Verbranden afvalstoffen of anderszins vuur stoken
Eerste lid
Deze bepaling heeft als oogmerk overlast door geur en rook tegen te gaan, de openbare orde of de openbare veiligheid te beschermen en aantasting van flora en fauna te voorkomen.

Tweede lid
Er zijn situaties waarin het verbod niet geldt. Dit is in de eerste plaats aan de orde als geen afvalstoffen worden verbrand en er geen sprake is van gevaar, overlast of hinder voor de omgeving (onder a). Zo is het niet verboden om kaarsen of fakkels als verlichting te gebruiken, een sfeervuur in de vorm van een terrashaard of vuurkorf te stoken, of te barbecueën. Daarbij wordt opgemerkt dat er, met name binnen de bebouwde kom, al snel kans is op overlast door rook. In dat geval geldt het verbod dus wel.
Verder is het verbod op grond van het tweede lid niet van toepassing op gevallen die al zijn geregeld in andere wet- en regelgeving (onder b).

Paragraaf 3.2.15 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) verbiedt bijvoorbeeld het verbranden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen zonder omgevingsvergunning. Verder verbiedt artikel 10.2 van de Wet milieubeheer (Wm) het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen. Het college kan op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm daarvan ontheffing verlenen als het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet.
Artikel 429, eerste lid, onder 1° en 3°, van het Wetboek van Strafrecht stelt tot slot het afschieten van een vuurwapen, het ontsteken van vuurwerk, het aanleggen, voeden of onderhouden van een vuur en het door gebrek aan de nodige omzichtigheid of voorzorg doen ontstaan van gevaar voor bos-, heide-, helm-, gras- of veenbrand strafbaar. Daarbij wordt opgemerkt dat bij het aanleggen, voeden en onderhouden van een vuur alleen sprake is van strafbaarheid als dit plaatsvindt op een zo korte afstand van gebouwen of goederen, dat daardoor brandgevaar kan ontstaan.

Derde lid
Het derde lid maakt het mogelijk om ontheffing te verlenen van het verbod, eventueel onder bepaalde voorwaarden. Dit betekent dat het op bepaalde plekken toch toegestaan kan zijn om afval te verbranden of vuur te stoken, zolang aan de voorwaarden in de ontheffingsbeschikking wordt voldaan.
Als de ontheffing op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm wordt geweigerd, is er geen ruimte meer voor een ontheffing op grond van artikel 2:15. Dit volgt uit het systeem van de wet. Een ontheffing op grond van artikel 2:15 kan in dit geval namelijk nooit worden verleend wegens strijd met de Wm. De aanvraag voor een ontheffing op grond van artikel 2:15 hoeft daarom niet in behandeling te worden genomen. De grondslag hiervoor is artikel 4:5 van de Awb.

Afdeling 2.2. Gedragingen op openbare plaatsen of van daaruit zichtbaar

Paragraaf 2.2.1 Samenkomsten op openbare plaatsen

Artikel 2:16 Kennisgeving bijeenkomsten op openbare plaatsen
Regels voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen staan in de Wet openbare manifestaties (Wom). De Wom beoogt een eenvormige regeling te geven voor de activiteiten die onder de bescherming van de artikelen 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en 9 (recht tot vergadering en betoging) van de Grondwet vallen. Voor deze bijeenkomsten op openbare plaatsen kan de gemeenteraad in een verordening regels stellen over het doen van een voorafgaande kennisgeving (artikelen 3 en 4 van de Wom). Dit betreft regels over:
- wanneer een kennisgeving is vereist van degene die het voornemen heeft een van de genoemde bijeenkomsten te houden;
- het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.

Dit artikel voorziet daarin. De inhoud is ontleend aan het overgangsrecht van de Wom (Stb. 1988, 157; artikel VI). Er is gekozen voor een kennisgevingsplicht voor al deze bijeenkomsten, omdat de praktijk uitwijst dat ze een grote invloed op de openbare orde en de openbare veiligheid hebben.

Betoging of vergadering
Op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad kan sprake zijn van een betoging als:
- een aantal personen openlijk en in groepsverband optreedt, al dan niet in beweging, en
- de groep erop uit is een mening uit te dragen.

Zie hierover ook ABRvS 27-08-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174 (Occupy), r.o. 5.1 en 5.2.
Een groep van acht personen wordt al voldoende geacht om van een betoging te spreken (HR 11-05-1976, NJ 1976, 540).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een arrestatie, vervolging en veroordeling bij een protest tegen een vooraf aangekondigde ontruiming van een gekraakt

pand, neerkomt op een ongerechtvaardigde inmenging in het recht op vrijheid van vreedzame vergadering als bedoeld in artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EHRM 21-11-2023, nr. 56896/17, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617; HR 11-06-2024, ECLI:NL:HR:2024:843).

Eerste lid
De kennisgeving moet zijn gedaan voor de openbare aankondiging van de bijeenkomst en ten minste [invullen: aantal (bijvoorbeeld: 48)] uren voor de aanvang ervan. Deze termijn was ook opgenomen in het overgangsrecht van de Wom (Stb. 1988, 157, artikel VI), en wordt dus als redelijk beschouwd.

Gevolgen ontbreken of te laat ingediende kennisgeving
Ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden mag de burgemeester bij het achterwege blijven van een vooraf verplicht gestelde kennisgeving gebruikmaken van zijn bevoegdheid opdracht te geven de betoging direct te beëindigen en uiteen te gaan (HR 17-10-2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741). Het grondrecht van samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen kan echter niet lichtvaardig worden beperkt. Het niet vooraf doen van de verplichte kennisgeving van een demonstratie of een onwettige demonstratie vormt geen rechtvaardiging om de demonstratie te beëindigen. Beperking of inmenging moet ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’. Als er verder niets illegaals aan de hand is en er geen bedreigingen zijn voor de openbare orde of de openbare veiligheid, zou het beëindigen alleen omdat de melding ontbreekt, een disproportionele beperking van de grondrechten inhouden (EHRM 17-07-2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104). Na een bepaalde tijd die voldoende is voor de deelnemers om hun doelstellingen te bereiken, kan de ontbinding van een onwettige bijeenkomst als gerechtvaardigd worden beschouwd in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid en de bescherming van de rechten van anderen, bijvoorbeeld om verslechtering van de hygiënische omstandigheden te voorkomen of om de verstoring van het verkeer veroorzaakt door de demonstratie te stoppen (EHRM 20-02-2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704; zie ook ABRvS 9-11-2022, ECLI:NL:RVS:2022:3223). Dit is ook in de Apv het uitgangspunt. Zie ook het derde lid.

Regelmatig terugkerende godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten
Voor op vaste tijdstippen regelmatig terugkerende godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten op openbare plaatsen, uitgaande van een kerkgenootschap en zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag volstaat op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wom een eenmalige kennisgeving. Dit kan voor bijvoorbeeld jaarlijks terugkerende processies gelden.

Tweede lid
Dit lid regelt dat de kennisgevingstermijn in ieder geval een werkdag omvat, zodat ambtelijke beoordeling kan plaatsvinden.

Derde lid
Het al te strikt vasthouden aan de kennisgevingstermijn verhoudt zich slecht tot de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde vrijheden. De burgemeester kan daarom in bijzondere omstandigheden – bijvoorbeeld bij spontane demonstraties – afwijken van de kennisgevingstermijn.

Burgemeestersbevoegdheden in de Wom
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 de burgmeester een aanwijzingsbevoegdheid toe en artikel 7 van de Wom bepaalt dat de burgemeester bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te

geven deze te beëindigen en uiteen te gaan. De voorwaarden waaronder van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, volgen uit de Wom. Voor vergaderingen en betogingen op ‘andere dan openbare plaatsen’ kent de Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 van de Wom).

Artikel 2:17 Samenscholing en ongeregeldheden op openbare plaatsen
Mensen moeten zich op openbare plaatsen veilig kunnen voelen en niet door groepjes personen of een enkel persoon worden lastiggevallen. Verder kan samenscholing, zich onnodig opdringen, vechten of uitdagend gedrag vertonen zorgen voor overlast. Die overlast kan bijvoorbeeld bestaan uit geluidoverlast, intimideren, obstructie van de openbare weg door groepsvorming, vervuiling en vernieling, al dan niet door een groep. Als zo’n situatie ontstaat, kan door het opvolgen van aanwijzingen van een politieambtenaar (bevelen) de openbare orde of openbare veiligheid worden hersteld. Dit artikel biedt (zo) ook een handvat om op te treden tegen het hinderen van hulpverleners.

Eerste lid
De genoemde begrippen spreken grotendeels voor zich. Het begrip ‘samenscholing’ is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en betekent zoveel als deel uitmaken van een volksoploop of het groepsgewijs bij elkaar komen van mensen, die een dreigende houding aannemen of kwade bedoelingen hebben.

Tweede lid
Het tweede lid verplicht iedereen om zich op bevel van een politieambtenaar te verwijderen van een openbare plaats bij (dreigende) ongeregeldheden of een samenscholing.
Anders dan het geval is als de strafvervolging betrekking heeft op het misdrijf van artikel 184 van het WvSr, is hier niet vereist dat de vordering of het bevel door de politieambtenaar is gedaan of gegeven krachtens een wettelijk voorschrift dat uitdrukkelijk inhoudt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van de vordering of het geven van het bevel. Het niet voldoen aan het ‘Apv-bevel’ is een overtreding en kan geen misdrijf zijn (HR 16-12-2014, ECLI:NL:HR:2014:3639). Overtreding van een dergelijk bevel is strafbaar gesteld via opname van artikel 2:17, tweede lid, in artikel 6:3. Vervolging vindt op grond daarvan plaats.

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 (Wom) 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 samenscholing het karakter heeft van een godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomst, een betoging of een vergadering. Gelet op de Wom moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. Het vijfde lid voorziet daarin.

Zesde lid
Het is niet uit te sluiten dat de afzetting of afsluiting van openbare plaatsen bedoeld in het derde lid plaatsvindt in opdracht van het college, namelijk als er geen sprake is van het feitelijk herstellen of bewaren van de openbare orde of openbare veiligheid. Daarom is in dit lid de term ‘bevoegde bestuursorgaan’ gebruikt.

Paragraaf 2.2.2. Overige gedragingen op openbare plaatsen of van daaruit zichtbaar

Artikel 2:18 Hinderlijke of overlastgevende gedragingen
Op basis van dit artikel kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden.

Eerste lid, onder a (natuurlijke behoefte doen)
Het doen van de natuurlijke behoefte (‘wildplassen’ en ‘wildpoepen’) op een openbare plaats kan leiden tot verrommeling van de openbare ruimte, is onhygiënisch, geeft stankoverlast en kan daarmee de openbare orde, de openbare veiligheid en de leefbaarheid aantasten. Dit artikel regelt daarom een verbod.

Eerste lid, onder b (bedelarij)
Vooral in 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 of de openbare veiligheid in het geding.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in 2021 geoordeeld dat de menselijke waardigheid en het recht op privéleven (art. 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)) worden aangetast als personen in een kwetsbare situatie de hulp van anderen niet mogen inroepen via bedelen om in hun basisbehoeften te voorzien (EHRM 19-01-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515 (Lăcătuş/Zwitserland)). Dit oordeel is in 2026 bevestigd in de uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) in de zaak European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) and International Federation for Human Rights (FIDH) v. France (ECSR 05-03-2026, Complaint No. 224/2023, https://hudoc.esc.coe.int/?i=cc-224-2023-dmerits-en) en in de zaak International Federation for Human Rights (FIDH) and International Movement ATD Fourth World v. Belgium (ECSR 17-08-2026, Complaint No. 233/2023, https://rm.coe.int/decision-on-the-merits-cc-233-2023-/48802cf864).

Omdat een bedelverbod ingrijpt op mensenrechten, kan een verbod alleen in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Hiervoor is vereist dat het verbod een wettelijke basis heeft (de bepaling in de Apv), een legitiem doel dient, en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Het vereiste legitieme doel voor een beperking van het recht om te bedelen kan bestaan uit de bescherming van rechten van anderen en van de openbare orde. De uitspraken maken duidelijk dat er hiervoor in de concrete situatie sprake moet zijn van een agressieve of opdringerige vorm van bedelen die op objectieve wijze overlastgevend is voor derden. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om gedrag dat enkel onbehaaglijk stemt, ongewenst overkomt, om het simpele vragen om hulp aan een voorbijganger of om gedrag waarbij enkel een vermoeden van overlast bestaat. Hierbij is namelijk geen sprake van aantasting van de rechten van derden of verstoring van de openbare orde.

Het EHRM heeft ook aangegeven dat het minder zichtbaar maken van armoede of het versterken van de commerciële of toeristische aantrekkingskracht juist niet telt als legitiem doel om het recht op bedelen te beperken. Ook het argument dat een verbod nodig is voor de strijd tegen mensenhandel vanwege de mogelijke uitbuiting van bedelaars door criminele netwerken volstaat niet. Nederland is namelijk verplicht slachtoffers van uitbuiting te beschermen. Criminalisering van slachtoffers werkt juist averechts.
In dit kader wordt nog gewezen op de uitspraak DIAN v Denmark (EHRM 13-06-2024, Application no. 44002/22, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-234499) waarin de eiser niet-ontvankelijk werd verklaard, aangezien in dat specifieke geval geen sprake was van bedelen als overlevingsactiviteit. In dergelijke individuele gevallen laat jurisprudentie nog ruimte om door middel van meer algemene bedelverboden handhavend te kunnen optreden. Dit vergt echter telkens een individuele beoordeling en motivering waarom een betrokkene zich niet in een dergelijk kwetsbare positie bevindt dat artikel 8 EVRM in het geding komt. Een individuele beoordeling laat zich moeilijk vangen in een algemeen Apv-verbod en is daarom hier niet voorzien.

Het bedelverbod mag enkel worden gehandhaafd als dit in de concrete situatie noodzakelijk is. Dit betekent dat het recht om te bedelen alleen mag worden beperkt als dit nodig is vanwege een dringend maatschappelijk belang én als deze beperking noodzakelijk is om het doel te bereiken én proportioneel is ten opzichte van het doel. Hiervoor is een belangenafweging vereist. Bij deze belangenafweging moet in de concrete situatie gekeken worden naar de aard van het bedelen (agressief, opdringerig of passief), de situatie van kwetsbaarheid waarin de betrokkene zich bevindt, en de plaats. Wanneer het bedelen deel uitmaakt van een overlevingsstrategie, of wanneer het voor de betrokkene niet mogelijk zou zijn om een boete te betalen, vereist dit terughoudendheid.

Tot slot, als er ook minder ingrijpende alternatieve maatregelen bestaan in plaats van toepassing van het verbod, dan moeten deze worden ingezet. Een repressieve aanpak via deze verbodsbepaling mag dus alleen in uitzonderlijke situaties worden ingezet (ultimum remedium). In de eerste plaats moet handhaving of politie de personen helpen met de weg naar sociale hulp of opvang. De inzet van bijvoorbeeld een brugfunctionaris die de taal van de betrokkene spreekt, kan hierbij zeer waardevol zijn.

Eerste lid, onder c en d
De onderdelen c en d beschrijven andere gedragingen die tot onnodige hinder of overlast kunnen leiden.

Tweede lid
Artikel 2:18 is een aanvulling op een aantal artikelen uit het Wetboek van Strafrecht (WvSr), zoals straatschenderij als bedoeld in artikel 424 van het WvSr, belemmeren van anderen op de openbare weg als bedoeld in artikel 426bis van het WvSr en burengerucht als bedoeld in artikel 431 van het WvSr. Omdat de artikelen uit het WvSr strak zijn afgebakend, biedt dit artikel ruimte om ook op te treden bij andere vormen van hinderlijk of overlastgevend gedrag.

Als een hinderlijke gedraging valt onder artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), is artikel 2:18 niet van toepassing. Artikel 5 van de WVW 1994 bepaalt dat het voor iedereen verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. Maar dan gaat het erom dat de gedraging - in het licht van alle omstandigheden van het geval - in concreto gevaar oplevert voor de veiligheid op de weg en wel in die zin dat er een reële mogelijkheid van schade voor personen of goederen wordt gecreëerd (Gerechtshof Leeuwarden 31-03-2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BL9694).

[eventueel opnemen: **Artikel 2:19 Bespieden van personen**
Deze bepaling beoogt ongemerkte en als ongewenst ervaren verstoring van de privacy te verbieden. Toepassing van het artikel zal alleen in excessieve situaties plaatsvinden. De politie zal in het algemeen pas optreden als er klachten zijn over bijvoorbeeld voyeurs of creepshots. De bepaling vormt een aanvulling op artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht. Anders dan bij het delict belaging (of stalking) is op grond van de Apv geen oogmerk vereist om iemand ergens toe brengen of van af te houden, dan wel vrees aan te jagen.]

Artikel 2:20 Verspreiden geschreven of gedrukte stukken, productmonsters of afbeeldingen
Eerste, tweede en derde lid
Het verspreiden of openlijk aanbieden van stukken, productmonsters of afbeeldingen (‘folderen, sampelen of flyeren’) kan op bepaalde plaatsen leiden tot overlast of strijd met de openbare orde of de openbare veiligheid, daaronder begrepen de goede zeden. Dit artikel maakt het voor het college mogelijk om op die plaatsen een verbod in te stellen en daar meer grip te krijgen op de overlast en verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid. Het college kan het verbod daarbij beperken tot bepaalde dagen en uren of tot bepaalde handelsreclame om het verbod

zoveel mogelijk te beperken tot dat wat nodig is om grip te krijgen op de overlast en verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid.

Grenzen aan bevoegdheid
Dit artikel raakt ook de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd door artikel 7 van de Grondwet en door internationale verdragen zoals artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Elk middel tot bekendmaking dat in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervult als geschriften in eigenlijke zin, valt onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. De verspreiding van gedrukte stukken of andere middelen waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard, kan alleen worden beperkt ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de goede zeden. Een algemeen verbod op verspreiding is niet toegestaan. Verboden die beperkt zijn naar plaats, tijd en wijze zijn wel mogelijk. Hierbij geldt dat die beperkingen niet de inhoud van de gedrukte stukken of andere middelen mogen bepalen en dat daarbij ‘gebruik van enige betekenis’ overblijft. Met ’gebruik van enige betekenis’ wordt bedoeld dat uitoefening van het recht op vrije meningsuiting ook daadwerkelijk mogelijk moet zijn en blijven.

Het college mag alleen gericht gebruikmaken van deze beperkingsmogelijkheid. Dat wil zeggen dat de beperkingen zich alleen mogen uitstrekken tot de plaatsen waar overlast of verstoringen van de openbare orde of de openbare veiligheid zijn te verwachten. En alleen voor zover dat op die dagen en uren en voor die handelsreclame aan de orde is. Dan is de beperking noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) in de zin van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. In het licht van de vrijheid van meningsuiting is in het artikel ook expliciet gemaakt dat de beperkingen geen betrekking mogen hebben op de inhoud.

Overigens valt handelsreclame niet onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. De verkoop van straatkranten valt wel onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Het verkopen ervan kan dus niet verbonden worden aan een vergunning of ontheffing. Wel kan de verkoop naar plaats en tijd op grond van dit artikel in de Apv worden beperkt.

Vierde lid
Een gemeentelijk verbod op het verspreiden van stukken is, onverminderd wat in de [invullen: citeertitel afvalstoffenverordening] geregeld is over bijvoorbeeld ongeadresseerd drukwerk, niet van toepassing op huis-aan-huisbladen of het aan huis bezorgen van geschreven of gedrukte stukken en afbeeldingen. Zulke verboden leveren strijd op met de vrijheid van meningsuiting.

Vijfde lid
Het vijfde lid geeft het college de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen van het verbod in het eerste lid.

Het college kan door het aanwijzen van plaatsen en tijden reguleren waar geschriften of afbeeldingen mogen worden verspreid. Daarom is er bij een aanvraag om ontheffing geen bezwaar tegen het van rechtswege geven van een ontheffing als het college niet tijdig op de aanvraag beslist. Paragraaf 4.1.3.3. van de Awb is daarom op de ontheffing van toepassing verklaard in artikel 1:3, derde lid.

Artikel 2:21 Plakken en kladden
Plakken en kladden kan de gemeente ontsieren, de leefbaarheid negatief beïnvloeden of de openbare orde of de openbare veiligheid aantasten. Tegelijkertijd moet het recht op vrijheid van meningsuiting gerespecteerd worden. Een algemeen verbod of een artikel waar plakken en kladden alleen is toegestaan na toestemming door de overheid, is daarom niet toegestaan. Omdat dit artikel ook de verplichting inhoudt dat het college plekken aanwijst waar plakken en kladden is

toegestaan (vrijheid van meningsuiting en bekendmakingen), is voldaan aan internationale en Europese regelgeving (het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden(EVRM)), de Grondwet en het evenredigheidsbeginsel, bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting dat uit de toepassing van artikel 2:23 kan voortvloeien, kan worden aangemerkt als nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid. Er is nog 'voldoende mogelijkheid van enige betekenis tot gebruik van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking' (HR 01-04-1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0677; ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657). Ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel is het artikel geschikt om het beoogde doel te bereiken en zijn er geen andere maatregelen voorhanden die net zo geschikt en minder belastend zijn. Dit maakt het artikel noodzakelijk. Tot slot is het artikel ook evenwichtig en niet onredelijk bezwarend.

Eerste lid
In de termen 'plakken en kladden' ligt al 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 of het projecteren of aanbrengen van andere geschriften, afbeeldingen of aanduidingen 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. Het tweede lid maakt geen inbreuk op de vrijheid van meningsuiting door bijvoorbeeld voorschriften aan de inhoud te verbinden, maar beperkt alleen het gebruik van het middel van bekendmaking. De voorafgaande toestemming van de rechthebbende moet worden beschouwd als een beperking van de vrijheid van meningsuiting ter bescherming van de rechten van anderen, onder wie ook de overheid als eigenaar (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657). Als de rechthebbende schriftelijk toestemming heeft gegeven, geldt het verbod niet.

Vierde lid, onder a, en vijfde lid
Een voorwaarde die aan de mogelijke beperking vanuit het tweede lid moet worden gesteld is dat de gemeente moet zorgen voor voldoende plakplaatsen voor het aanbrengen van meningsuitingen en niet commerciële bekendmakingen. Het college moet aanplakborden aanwijzen (vierde lid, onder a) en daarvoor nadere regels stellen (vijfde lid). Is niet in voldoende plakplaatsen voorzien, dan is er volgens de rechtspraak sprake van strijd met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Eén plakbord of plakzuil per 10.000 inwoners is een redelijke norm (ABRvS 05-06-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3657).

Artikel 2:22 Openen rioolputten en dergelijke
Met dit artikel kan gevaar (vallen en overstromingen), overlast (stank) en schade aan de rioolput, straatkolk, brandkraan, etc. worden voorkomen. Het waarborgt de effectieve werking van de genoemde voorzieningen en voorkomt bijvoorbeeld dat de brandweer in een noodsituatie moet zoeken naar een verborgen brandkraan. Omdat de gemeente ook verantwoordelijk is voor het beheer van de openbare ruimte, is dit verbod opgenomen.

Artikel 2:23 Gebruik van winkelwagens
Winkelwagens die onbeheerd op een openbare plaats worden achtergelaten geven overlast waardoor de openbare orde, de openbare veiligheid of de leefbaarheid aangetast kan worden. De winkelwagens kunnen hinder veroorzaken als zij niet worden teruggebracht naar de winkel. Ze staan dan op een openbare plaats, verminderen of blokkeren de doorgang en zorgen voor een verrommeling van de omgeving. Hierdoor wordt het uiterlijk aanzien van de gemeente aangetast en ontstaat een subjectief gevoel van onveiligheid.

Met dit artikel wordt de overlast in brede zin als gevolg van rondzwervende winkelwagens dan ook tegengegaan. Het aan eenieder gerichte verbod, in combinatie met een zorgplicht voor de winkelier en een beperking van die zorgplicht tot de omgeving, is geschikt om dit doel te bereiken en er zijn ook geen maatregelen denkbaar die net zo geschikt en minder belastend zijn. Dit artikel voldoet hiermee aan de uitgangspunten van het evenredigheidsbeginsel, is evenwichtig en niet onredelijk bezwarend.

Voor wat betreft de beperking van de zorgplicht tot de omgeving van het winkelbedrijf wordt nog opgemerkt dat niet nader is ingevuld wat onder omgeving wordt verstaan. De precieze invulling van de zorgplicht is dus afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. De zorgplicht gaat in elk geval niet zo ver dat winkeliers de winkelwagens niet op een stallingsplek in de omgeving kunnen laten staan.

Artikel 2:24 Vervoeren of bij zich hebben van inbrekerswerktuigen
Deze verbodsbepaling beoogt het plegen van misdrijven zoals diefstal met braak en fietsendiefstal te bemoeilijken en draagt daarmee bij aan de bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid.

Artikel 2:25 Vervoeren of bij zich hebben van geprepareerde voorwerpen
In deze verbodsbepaling wordt het vervoer van voor winkeldiefstal geprepareerde voorwerpen verboden. Winkeldieven gebruiken vaak voorwerpen zoals 'vermomde' diepvriestassen, stoorzenders oftewel 'jammers', magneten of elektronische hulpmiddelen om veiligheidspoortjes of veiligheidslabels uit te schakelen. Politie en beveiligers zijn getraind om deze voorwerpen te herkennen. Om de persoonlijke belangen van de burgers te beschermen, is in het tweede lid opgenomen dat dit verbod niet geldt als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het aangetroffen voorwerp niet bedoeld is om winkeldiefstal te gaan plegen.

Afdeling 2.3. Gedragingen op publieke of niet voor het publiek toegankelijke plaatsen

Artikel 2:26 Onnodig aanwezig zijn of hinderlijke gedragingen op bepaalde publieke of niet voor het publiek toegankelijke plaatsen
Op grond van dit artikel kan tegen vormen van hinder of overlast bij of in gebouwen worden opgetreden. Dit artikel gaat niet over de ‘weg’. De Wegenverkeerswet 1994 voorziet namelijk in die situatie.

Zie ook de toelichting bij artikel 2:20, waar het gaat om hinderlijke of overlastgevende gedragingen op openbare plaatsen of vandaaruit zichtbaar.

Met dit artikel is het mogelijk om misbruik, waaronder het verstoren van de openbare orde, de openbare veiligheid of beschadiging van eigendommen van derden tegen te gaan op bepaalde publieke plaatsen, zoals parkeergarages en wachtlokalen bij het openbaar vervoer. In het belang van de handhaving van de openbare orde of de openbare veiligheid is het wenselijk dat de politie bij baldadig of ordeverstorend gedrag op publieke plaatsen, onmiddellijk kan ingrijpen, mede om de eigendommen van derden te beschermen.

Aan deze bepaling bestaat behoefte omdat op basis van artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht, tegen het wederrechtelijk vertoeven (in een woning, besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik) slechts kan worden opgetreden door tussenkomst van de rechthebbende.

Hoewel het artikel ziet op verschillende gedragingen op publieke plaatsen en een min of meer vage normstelling bevat, heeft de Hoge Raad de bepaling als concreet genoeg beschouwd (HR 01-09-1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD1270). Het ordeverstorende element wordt door de zinsnede “zonder redelijk doel of op voor anderen hinderlijke wijze” in de bepaling tot uitdrukking gebracht.

De bepaling kan niet worden toegepast om het betogingsrecht als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Grondwet te beperken (HR 24-03-2026, ECLI:NL:HR:2026:483).

Artikel 2:27 Gedragingen bij evenementen
Met het oog op de openbare veiligheid en het beschermen van de openbare orde regelt dit artikel dat bij een evenement de orde niet mag worden verstoord. Het artikel richt zich in zijn algemeenheid tot de bezoekers. Wat onder een evenement wordt verstaan is vastgelegd in artikel 4:36.

Artikel 2:28 Gedragingen in openbare inrichtingen
Het artikel geeft een verbod om de orde in openbare inrichtingen te verstoren. De onderdelen a, b en c richten zich tot de (potentiële) bezoeker en niet tot het personeel of de exploitant. Voor de onderdelen b en c geldt dat de bezoeker deze bepaling ook overtreedt als de bezoeker toestemming heeft van de exploitant (als de bezoeker geen toestemming heeft van de exploitant en niet weggaat als de exploitant hierom vraagt, overtreedt de bezoeker artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht).

Artikel 2:29 Betreden gesloten woning, lokaal, gebouw, erf, terrein of openbare inrichting
De Gemeentewet (Gemw), de Opiumwet (Opw), de Woningwet (Wonw) en de Apv bevatten ieder bevoegdheden om in bepaalde gevallen verschillende locaties te kunnen sluiten. Dit artikel bevat vervolgens het verbod om ieder van deze gesloten locaties te mogen betreden.

Ad a.
De burgemeester kan woningen of niet voor het publiek openstaande lokalen en de daarbij behorende erven sluiten wegens verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor. Het gaat dan om een sluiting wegens (drugs)overlast op grond van artikel 174a van de Gemw.

Ad b.
De burgemeester kan bij aanwezigheid van drugs of drugshandel in een woning of lokaal, al dan niet voor het publiek openstaand, of daarbij behorend erf, een last onder bestuursdwang opleggen bestaande in het sluiten van de woning of het lokaal of daarbij behorend erf. Dit op grond van artikel 13b van de Opw

Ad c.
Het college kan op grond van artikel 17 van de Wonw in de daar genoemde gevallen een gebouw, open erf of terrein sluiten bij herhaaldelijke overtreding van bij of krachtens de Omgevingswet, waaronder het omgevingsplan, gegeven wettelijke voorschriften, als die gepaard gaan met gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of de leefbaarheid.

Ad d en e.
De burgemeester kan tot slot op grond van artikel 4:3, 5:5 en 5:15 van de Apv tot sluiting overgaan. Artikel 4:3 bevat een bevoegdheid voor de burgemeester om een openbare inrichting te sluiten in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de zedelijkheid, de volksgezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden. Op grond van artikel 5:5 is de burgemeester bevoegd om een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf te sluiten in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid. Artikel 5:15 geeft een soortgelijke bevoegdheid aan de burgemeester als er in strijd met de regels voor de bestuurlijke aanpak bestrijding ondermijning uit paragraaf 5.2 een bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend.
De rechtsgevolgen van de sluiting worden niet in genoemde specifieke wetten en bepalingen geregeld.

Door het eerste lid is betreding tijdens de sluiting verboden, zodat een sanctie kan worden gesteld.

In het tweede lid is geregeld dat het verbod niet geldt voor personen die de woning of het lokaal moeten betreden wegens dringende redenen. Het verbod geldt ook niet als personen op grond van een wettelijk voorschrift toegang hebben. Zo kan het college voor de in dit artikel genoemde sluitingen op grond van artikel 13b, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wonw de rechthebbende verplichten toe te staan dat een andere instantie of persoon het beheer of gebruik van de gesloten woning, lokaal, erf, gebouw of terrein krijgt.

Artikel 2:30 Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein en dergelijke
Op plaatsen waar veel mensen samenkomen, kunnen fietsen en bromfietsen gevaar, hinder of overlast opleveren. Daarom kan het college of de burgemeester voor bepaalde aangewezen terreinen tijden en plaatsen aanwijzen waar het verboden is met een fiets of bromfiets aanwezig te zijn. Het verbod geldt alleen wanneer dit voor bezoekers van die plaats kenbaar is, bijvoorbeeld door borden of afzettingen.
Op grond van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) kunnen bepaalde categorieën weggebruikers van bepaalde wegen worden geweerd. De achtergrond daarvan is het verkeersbelang – de verkeersveiligheid of de vrijheid van het (andere) verkeer. Dat moet op de in het RVV 1990 voorgeschreven wijze ter kennis van de weggebruiker worden gebracht.

Hoofdstuk 3. Regulering gebruik van de publieke ruimte en andere plaatsen

Afdeling 3.1. Gebruik met voorzieningen en voorwerpen

Paragraaf 3.1.1. Voorzieningen op openbare plaatsen of plaatsen in de openlucht

Artikel 3:1 Aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg
Eerste lid
Het aanleggen, beschadigen of op andere wijze veranderen van een weg is vergunningplichtig om de bruikbaarheid van de weg te waarborgen. Voor het begrip ‘weg’ wordt aangesloten bij de definitie uit de Wegenverkeerswet 1994 (zie artikel 1:1). Dit maakt dat een vergunning is vereist voor alle wegen die feitelijk voor het openbaar verkeer openstaan. De vergunningplicht geldt dus ook voor de wegen die in eigendom zijn van de gemeente. Ook op deze wegen is het namelijk wenselijk dat ten behoeve van de bruikbaarheid daarvan door bijvoorbeeld brandweer of ambulance voorschriften kunnen worden gesteld over onder andere de wijze van verharding en de afmeting. In aanvulling op de algemene bevoegdheid om op grond van artikel 1:5 voorschriften te geven biedt dit artikel de mogelijkheid om ook technische voorschriften te geven. Daarnaast bestaat de mogelijkheid werkzaamheden te faseren. Dit biedt ruimte om werkzaamheden aan de weg te combineren met het realiseren van voorzieningen in de naast de weg gelegen gronden, zoals riolering- en watervoorzieningen. Als de gemeente of een ander eigenaar is van de gronden, dan moet na verlening van de vergunning overigens ook toestemming voor de werkzaamheden aan de weg worden verkregen. Die privaatrechtelijke toestemming staat los van de publiekrechtelijke vergunning die voor het uitvoeren van de werkzaamheden vereist is.
De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 22.8 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit. De Apv maakt echter geen deel uit van het omgevingsplan. De aanvraag wordt daarom aan de regels in de Apv getoetst.

Tweede lid
Het verbod geldt niet voor overheidsorganen die in de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak wegen aanleggen of veranderen. Er mag van uitgegaan worden dat zij bij het uitvoeren van hun werkzaamheden rekening houden met de bruikbaarheid van de weg. Verder geldt het verbod niet in gevallen die al zijn geregeld in andere wet- en regelgeving.

Artikel 3:2 Maken of veranderen van een uitweg

Het oogmerk van deze bepaling is te voorkomen dat door het maken of veranderen van een uitweg gevaarlijke of hinderlijke situaties voor het verkeer ontstaan, dat een uitweg op onaanvaardbare manier ten koste gaat van openbaar groen of dat een uitweg feitelijk opheffing betekent van schaarse parkeerruimte. Daartoe is voorzien in een vergunningplicht. Het tweede lid voorziet daarbij, in aanvulling op de algemene weigeringsgronden uit artikel 1:4, in een aantal aanvullende weigeringsgronden voor het college. Als de gemeente of een ander eigenaar is van de weg, dan moet na verlening van de vergunning overigens ook privaatrechtelijke toestemming voor de werkzaamheden aan de weg worden verkregen. Die privaatrechtelijke toestemming staat los van de publiekrechtelijke vergunning die voor de werkzaamheden vereist is. Op grond van het derde lid geldt de vergunningplicht niet voor beperkingengebiedactiviteiten aangezien daarvoor de regels gelden die bij of krachtens de Omgevingswet in zijn gesteld.
De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 22.8 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit. De Apv maakt echter geen deel uit van het omgevingsplan. De aanvraag wordt daarom aan de regels in de Apv getoetst.

Artikel 3:3 Vellen van houtopstanden
Het oogmerk van deze bepaling is het reguleren van het vellen van monumentale en beschermingswaardige bomen. Wat onder ‘vellen’ wordt verstaan is bepaald in het eerste lid. Het college stelt voor de gemeente een lijst met dergelijke bomen en andere houtopstanden vast. Het vellen van de bomen en andere houtopstanden op die zogenoemde Bomenlijst is vergunningplichtig. De vergunning kan daarbij alleen worden geweigerd in verband met de belangen die in het artikel worden genoemd. De algemene uitzonderingsgronden van artikel 1:4 zijn niet aan de orde. Het college kan als voorschrift in de vergunning opnemen dat er bij het vellen van de boom of houtopstand een nieuwe boom of houtopstand moet worden geplant.
De vergunning wordt verleend als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 22.8 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit. De Apv maakt echter geen deel uit van het omgevingsplan. De aanvraag wordt daarom aan de regels in de Apv getoetst.

Artikel 3:4 Beschadigen van waterstaatswerken
Dit artikel heeft alleen betrekking op de in het artikel genoemde waterstaatswerken die in beheer zijn bij de gemeente. Het verbod geldt niet voor gevallen die al zijn geregeld in andere wet- en regelgeving.

Artikel 3:5 Voorzieningen voor openbare verlichting
Het kan noodzakelijk zijn dat voorwerpen voor de verlichting in de openbare ruimte worden geplaatst op bouwwerken die niet aan de gemeente toe behoren. In deze gevallen geldt er een gedoogplicht voor de rechthebbende. Deze gedoogplicht is alleen dan aanwezig wanneer de voorzieningen voor de openbare verlichting het gebruiksrecht van de eigenaar niet aantasten. De plicht geldt uitsluitend als daar niet bij of krachtens de Omgevingswet in is voorzien.

Paragraaf 3.1.2. Voorwerpen op openbare plaatsen of plaatsen in de openlucht

Artikel 3:6 Voorwerpen op, aan of boven de weg
[Variant kiezen: Variant A (Algemene regel met ontheffingsmogelijkheid)
Eerste en tweede lid
Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen of beperken van hinder of gevaar, het voorkomen van ontsiering van de gemeente, het voorkomen van het toebrengen van schade aan en het beschermen van de bruikbaarheid, het beheer en het onderhoud van de weg. Het tweede lid maakt duidelijk wanneer in elk geval sprake is van een belemmering van de bruikbaarheid van de weg.

Derde lid

Het verbod geldt in bepaalde gevallen niet. Bijvoorbeeld als de toestemming voor de activiteit al op grond van een andere bepaling is verleend of voor de activiteit al andere regels bestaan.
Bij de uitzondering van terrassen in het derde lid, onder b, gaat het om de buitenruimte bij een openbare inrichting (zie de definitie van terras in artikel 1:1), waarvoor een exploitatievergunning nodig is. Voor andere buitenruimtes waar tafels en stoelen worden geplaatst, geldt de verbodsbepaling wel.

Vierde lid
Het college kan nadere regels stellen voor categorieën van voorwerpen waarvoor het verbod niet geldt. Dit kan alleen als daarover nog geen andere regels bestaan en dit in het belang is van de openbare orde, de openbare veiligheid of de leefbaarheid. Dit kunnen regels zijn over bijvoorbeeld de omvang van een voorwerp, zoals een horecaterras of reclame-uiting, of de minimale ruimte die vrijgelaten moet worden om voetgangers, hulpdiensten of ander verkeer door te laten.

Vijfde lid
Dit artikellid bevat de bevoegdheid voor het college om ontheffing te verlenen van het verbod. Het college kan deze bevoegdheid met beleidsregels verder invullen.

Variant B (Vergunningplicht)
Eerste en tweede lid
Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen of beperken van hinder of gevaar, het voorkomen van ontsiering van de gemeente, het voorkomen van het toebrengen van schade aan en het beschermen van de bruikbaarheid, het beheer en het onderhoud van de weg. In het tweede lid zijn, in aanvulling op artikel 1:4, weigeringsgronden opgenomen die aansluiten op het oogmerk van de bepaling. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het college een vergunning weigert omdat de aanvraag betrekking heeft op het plaatsen van een betonnen plantenbak op een deel van de weg. Dit levert een wegversmalling op en kan ervoor zorgen dat na verloop van tijd verzakking van het wegdek plaatsvindt.

Derde lid
Het verbod geldt in bepaalde gevallen niet. Bijvoorbeeld als de toestemming voor de activiteit al op grond van een andere bepaling is verleend of voor de activiteit al andere regels bestaan.
Bij de uitzondering van terrassen in het derde lid, onder b, gaat het om de buitenruimte bij een openbare inrichting (zie de definitie van terras in artikel 1:1), waarvoor een exploitatievergunning nodig is. Voor andere buitenruimtes waar tafels en stoelen worden geplaatst, geldt de verbodsbepaling wel.

Vierde lid
Het college kan nadere regels stellen voor categorieën van voorwerpen waarop het verbod niet van toepassing is. Dit kan alleen als daarover nog geen andere regels bestaan en uitsluitend wanneer dit in het belang is van de openbare orde, de openbare veiligheid of de leefbaarheid. Dit kunnen regels zijn over bijvoorbeeld de omvang van het voorwerp, zoals een horecaterras of reclame-uiting, en de minimale ruimte die vrijgelaten moet worden om voetgangers, hulpdiensten of ander verkeer door te laten.]

Artikel 3:7 Voorwerpen op, in of boven openbaar water
[Variant kiezen: Variant A (Meldingsplicht)
Het oogmerk van dit artikel is om, in aanvulling op de in het vijfde lid genoemde wet- en regelgeving, het plaatsen van voorwerpen in of boven openbaar water te reguleren. Dit plaatsen is verboden als dit de bruikbaarheid of het doelmatig en veilig gebruik van het water of het doelmatig beheer en onderhoud belemmert. Voor voorwerpen met een permanent karakter geldt een meldingsplicht, waarmee het college vooraf kan toetsen of het voorwerp belemmeringen oplevert.

Variant B (Vergunningplicht)

Het oogmerk van dit artikel is om, in aanvulling op de in het derde lid genoemde wet- en regelgeving, het plaatsen van voorwerpen in of boven openbaar water te reguleren. Dit plaatsen is verboden als dit de bruikbaarheid of het doelmatig en veilig gebruik van het water of het doelmatig beheer en onderhoud belemmert. Voor voorwerpen met een permanent karakter geldt een vergunningplicht. Via dit vergunningstelsel is het mogelijk vooraf te toetsen of de voorgenomen activiteit niet in strijd is met de te beschermen belangen.]

Artikel 3:8 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke
Eerste en tweede lid
Het college kan plaatsen aanwijzen waar het verboden is om voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen of vergelijkbare voorwerpen of stoffen in de open lucht of buiten de weg op te slaan, te plaatsen of aanwezig te hebben. Dit in het belang van het voorkomen van ontsiering van de gemeente, het voorkomen of beëindigen van overlast, of de bescherming van de openbare volksgezondheid. Deze bepaling ziet niet op handelingen die plaatsvinden op de ‘weg’ in de zin van de wegenverkeerswetgeving.

Derde en vierde lid
Het college kan door middel van nadere regels voorwaarden of beperkingen stellen voor het opslaan, plaatsen of aanwezig hebben van bepaalde voorwerpen of stoffen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om regels over de maximale hoeveelheid, de duur van opslag, afschermingsmaatregelen, of eisen aan de afstand tot woningen of watergangen. Het artikel is niet van toepassing op gevallen die al zijn geregeld bij of krachtens de Omgevingswet.

[eventueel opnemen: **Artikel 3:9 Voorwerpen onder hoogspanningslijn**
Voorwerpen of bomen hoger dan twee meter en in de nabijheid van een hoogspanningslijn kunnen voor gevaarlijke situaties zorgen. Om die reden is hiervoor in dit artikel een verbod opgenomen. Onder omstandigheden kan het noodzakelijk zijn dat van het verbod ontheffing wordt verleend. Daar voorziet de bepaling ook in. De bepaling ziet niet op bouwwerken of onderdelen van een hoogspanningslijn.]

Artikel 3:10 Gevaar door houtopstand
Artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Dit artikel is zo’n wettelijk voorschrift. Hierdoor heeft de burgemeester een noodkapbevoegdheid op het moment dat bomen of andere houtopstanden een direct gevaar opleveren voor goederen of personen.

Artikel 3:11 Gevaar of hinder door beplanting of voorwerp
Het oogmerk van dit artikel is het voorkomen van gevaarlijke situaties. Daarom is het verboden het vrije uitzicht voor het wegverkeer te belemmeren of voor hinder of gevaar voor het wegverkeer te zorgen. Anders dan artikel 3:6 gaat het bij dit verbod ook om voorwerpen die zich niet op, aan of boven de weg bevinden. Het begrip ‘wegverkeer’ moet overigens breed worden opgevat. Hieronder vallen ook voetgangers. Zo kan ook een gevaarlijke situatie ontstaan wanneer het zicht voor overstekende voetgangers beperkt is.
Voor zover de situatie gereguleerd wordt bij of krachtens de Omgevingswet of de Wegenverkeerswet 1994, gaan die voorschriften voor op dit Apv-verbod.

Artikel 3:12 Toestand van sloten, andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen
Het oogmerk van dit artikel is gevaar of hinder door sloten, andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen te voorkomen. De eigenaar of rechthebbende van dergelijke voorzieningen moet er op grond van dit artikel voor zorgen dat deze in goede staat zijn en blijven.

Artikel 3:13 Hinderlijke of gevaarlijke reclame

Het maken van reclame, bijvoorbeeld door het spannen van een groot reclamedoek over de zijmuur van een gebouw langs een drukke weg, kan leiden tot gevaar voor het verkeer of ernstige hinder voor de omgeving. Het oogmerk van deze bepaling is dit te voorkomen. Het verbod geldt niet voor situaties waarin bij of krachtens de Omgevingswet is voorzien. Dit artikel is niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet. In artikel 7, vierde lid, van de Grondwet wordt handelsreclame immers met zoveel woorden uitgezonderd.

Afdeling 3.2. Gebruik met voer- en vaartuigen en kampeermiddelen

Paragraaf 3.2.1. Parkeerexcessen

Deze paragraaf stelt beperkingen aan het parkeren om te zorgen voor een evenredige verdeling van de beschikbare parkeerruimte binnen de gemeente. Parkeren is bijvoorbeeld verboden als voertuigen door grootte of door aantal te veel ruimte innemen, als sprake is van een verstoring van de openbare orde, de openbare veiligheid of het uiterlijk aanzien van de gemeente wordt aangetast, bijvoorbeeld door zichtbelemmering of stankoverlast.

Artikel 3:14 Beperken bedrijfsmatig parkeren; weg is geen werkplaats

Algemeen

Naast de zorg voor een evenredige verdeling van de beschikbare parkeerruimte, is het oogmerk van dit artikel het voorkomen van aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente. Daarmee wordt de openbare orde en de openbare veiligheid beschermd, omdat verrommeling kan bijdragen aan een onveilig gevoel. Daarbij wordt opgemerkt dat dit artikel slechts betrekking heeft op het parkeren van voertuigen op de weg in de zin van de Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. Dit artikel geldt niet voor het parkeren buiten de weg.

Eerste lid

Het eerste lid biedt mogelijkheden om op te treden tegen autohandelaren, rijschoolhouders, taxibedrijven en exploitanten van garage-, herstel- en autoverhuurbedrijven die de weg gebruiken als stallingsruimte voor motorvoertuigen. Het gaat daarbij niet alleen om mogelijkheden om op te treden bij de uitoefening van een beroep of bedrijf, maar ook als sprake is van een bedrijfsmatige omvang.

Tweede lid

Het tweede lid bevat een verbod om de weg als werkplaats voor voertuigen te gebruiken. Reparatie- en sloopwerkzaamheden aan op de weg geparkeerde voertuigen veroorzaken namelijk vaak klachten over geluidsoverlast en verontreiniging van de weg.

Derde en vierde lid

Het parkeren van motorvoertuigen op de weg voor persoonlijk gebruik, voor gebruik door gezinsleden of van voertuigen voor het uitvoeren van korte herstel- of onderhoudswerkzaamheden, valt niet onder de verboden van het eerste of tweede lid.

Vijfde lid

Het college kan ontheffing verlenen van de verboden als er geen andere mogelijkheid bestaat dan de voertuigen op de weg te parkeren. Bijvoorbeeld als het door werkzaamheden voor een autohandelaar of exploitant feitelijk onmogelijk is om op eigen terrein of in de nabijheid van zijn bedrijf, stallingsruimte te realiseren en stallingsruimte ook niet op een andere manier is te krijgen. Op grond van artikel 1:3, vierde lid, geldt dat bij overschrijding van de beslistermijn geen sprake is van een van rechtswege verleende ontheffing.

Artikel 3:15 Te koop aanbieden van voertuigen

Naast de zorg voor een evenredige verdeling van de beschikbare parkeerruimte, is het oogmerk van dit artikel het beperken van overlast die ontstaat door de verkoop van meerdere auto’s tegelijk op een weg. Verkoop van auto’s op een weg kan veel kopers aantrekken. Dit kan leiden tot het

innemen van veel parkeerplaatsen, de toegankelijkheid van de weg beperken, en een risico vormen voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Daarnaast kan het aanbieden van een of meerdere auto's leiden tot aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente en die verrommeling kan ook leiden tot een gevoel van onveiligheid. Om die reden kan het college op grond van deze bepaling wegen aanwijzen waarop het niet is toegestaan een voertuig te parkeren met het doel om het te koop aan te bieden of te verhandelen.

Artikel 3:16 Reclamevoertuigen
Naast de zorg voor een evenredige verdeling van de beschikbare parkeerruimte, heeft het artikel het oogmerk het beschermen van de openbare orde en (verkeers-)veiligheid. Geparkeerde voertuigen die geen gerechtvaardigd doel hebben om geparkeerd te zijn, zorgen voor verrommeling, wat kan bijdragen aan een gevoel van onveiligheid.
Het eerste lid geeft tegen die achtergrond een verbod om een of meer voertuigen met reclameopschriften op de weg te parkeren als het hoofddoel is om daarmee reclame te maken. Het vermelden van de naam van het bedrijf waar het voertuig in gebruik is of een (korte) aanduiding op een voertuig van de goederen of diensten die dat bedrijf aanbiedt, wordt daarbij niet gezien als handelsreclame in de zin van dit artikel. Zulke voertuigen worden in de eerste plaats als vervoersmiddel gebruikt en niet met het doel om handelsreclame te maken.
Het verbod in dit artikel is beperkt tot het maken van handelsreclame. Het gaat dan om commerciële uitingen. Op grond van de rechtspraak en artikel 7, vierde lid, van de Grondwet kan het college het maken van handelsreclame beperken. Alleen bij het openbaren van gedachten en gevoelens is een beperking niet toegestaan.
Op basis van het tweede lid kan het college ontheffing verlenen van het verbod. Op grond van artikel 1:3, vierde lid, geldt dat bij overschrijding van de beslistermijn geen sprake is van een van rechtswege gegeven ontheffing.

Artikel 3:17 Voertuigwrakken
Het achterlaten van een voertuigwrak, inclusief een fiets, bromfiets of vergelijkbaar vervoersmiddel, heeft nadelige gevolgen voor de openbare orde en de openbare veiligheid. Voertuigwrakken ontsieren het straatbeeld, leveren een gevaar op voor spelende kinderen en weggebruikers en zorgen voor verrommeling. Die verrommeling kan bovendien leiden tot een gevoel van onveiligheid. Om die reden bevat deze bepaling een verbod om voertuigwrakken op de weg te parkeren of te laten staan. Daarbij ziet het verbod niet alleen op degene die het voertuigwrak op de weg plaatst of daar laat staan.

Artikel 3:18 Grote voertuigen, aanhangwagens en dergelijke
Het oogmerk van dit artikel is het voorkomen van buitensporig gebruik van de parkeerruimte binnen de gemeente, de aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente en het voorkomen van verrommeling. Verder gaat het ook om het beschermen van de openbare orde en de openbare veiligheid. Bijvoorbeeld als het gaat om de veiligheid van overstekende voetgangers of spelende kinderen tussen of achter deze voertuigen.
Tegen die achtergrond beperkt het eerste lid de parkeerduur van voertuigen die gebruikt worden voor een ander doel dan het dagelijkse verkeer, zoals recreatievoertuigen. Het tweede lid verbiedt het parkeren van grote voertuigen die het uitzicht belemmeren of anderszins voor hinder zorgen. Op grond van het derde lid kan het college wegen of plaatsen aanwijzen waar het parkeren van grote voertuigen niet is toegestaan. In het aanwijsbesluit moet het college onderbouwen waarom hiertoe wordt overgegaan.
Voor kampeermiddelen bevat artikel 3:20 al voorschriften. Verder gelden voor activiteiten in een beperkingengebied met betrekking tot de weg al regels bij of krachtens de Omgevingswet, bijvoorbeeld als het aankomt op het plaatsen van voorwerpen op, naast, onder of over de weg. Voor deze kampeermiddelen en beperkingengebiedactiviteiten gelden de verboden in dit artikel dan niet (vierde lid).

Paragraaf 3.2.2. Plaatsen van kampeermiddelen buiten kampeerterreinen

Artikel 3:19 Definitie
Dit artikel bevat voor de toepassing in deze paragraaf de definitie van kampeermiddel. Voorbeelden zijn een tent, tentwagen, kampeerwagen of caravan. De hoofdactiviteit in deze paragraaf ziet dus op het recreatief nachtverblijf buiten de daartoe aangewezen plaatsen en niet op een parkeerexces zoals in paragraaf 3.2.1.

Artikel 3:20 Plaatsen van kampeermiddelen buiten kampeerterreinen
Eerste en tweede lid
Dit artikel verbiedt het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen buiten kampeerterreinen. Het oogmerk van het verbod is wildkamperen te verbieden ter bescherming van de natuur, het landschap en het uiterlijk aanzien van de gemeente en om overlast te voorkomen of te beperken. Wildkamperen kan bijvoorbeeld leiden tot vervuiling door zwerfafval, geluidsoverlast, verstoring van flora en fauna of beschadiging van openbaar groen. Het verbod geldt niet als een kampeermiddel op eigen terrein wordt gezet.

Derde en vierde lid
Het college kan wildkamperen door afgifte van een ontheffing alsnog toestaan. In het vierde lid zijn aanvullende gronden opgenomen om een ontheffing te kunnen weigeren.

Artikel 3:21 Aanwijzing kampeerplaatsen
Het college kan plaatsen aanwijzen waar kamperen wel is toegestaan. Het gaat dan om plaatsen die niet zijn aangemerkt als kampeerterrein, maar waar wel kampeermiddelen kunnen worden geplaatst. Het college kan daarbij ook regels stellen om overlast te voorkomen en onder andere de natuur, het landschap, het uiterlijk aanzien van de gemeente en de veiligheid van mensen en goederen te beschermen.

Paragraaf 3.2.3. Overig gebruik van openbare plaatsen met voer- en vaartuigen

Artikel 3:22 Plaatsen van fietsen, bromfietsen of vergelijkbare vervoermiddelen in het algemeen
Het plaatsen van fietsen, bromfietsen of andere vervoermiddelen tegen gebouwen of in de ingang van portieken terwijl dit niet gewenst is, leidt regelmatig tot klachten en kan hinder of schade aan gebouwen veroorzaken. Deze bepaling geeft de mogelijkheid om hiertegen op te treden door dergelijke situaties te verbieden om zo veilige, toegankelijke en verzorgde openbare plaatsen te behouden.

Artikel 3:23 Plaatsen voor fietsen, bromfietsen of vergelijkbare vervoersmiddelen
Verkeerd geplaatste fietsen, bromfietsen of vergelijkbare vervoermiddelen, zoals een elektrische step, bakfiets of fatbike, kunnen problematisch zijn. Dit doet zich vooral voor op plekken waar veel van deze vervoermiddelen worden gestald, zoals bij een station of een winkelcentrum. De vervoermiddelen kunnen niet alleen gevaar en overlast veroorzaken, maar ook het uiterlijk aanzien van de gemeente schaden. Het college kan hierom plekken aanwijzen waar fietsen, bromfietsen of vergelijkbare vervoermiddelen niet buiten de daarvoor bestemde plaatsen, zoals stallingen of fietsenrekken, mogen staan. Dit vanzelfsprekend voor zover dat nodig is om de belangen uit dit artikel te beschermen en als er voldoende mogelijkheden zijn om deze vervoermiddelen wel te stallen. [eventueel opnemen: Op grond van het tweede lid kan het college plaatsen aanwijzen waar fietsen, bromfietsen en vergelijkbare vervoermiddelen wel mogen worden gestald, maar alleen voor een bepaalde periode. Hiermee kan het college voorkomen dat de ruimte voor het stallen van vervoermiddelen op drukke plekken dicht slibt, omdat vervoermiddelen er voor langere tijd worden geplaatst. Te denken valt aan stallingsplaatsen bij een station of een winkelcentrum.]

Artikel 3:24 Straatvegen

Het oogmerk van dit artikel is de gemeentelijke reinigingsdienst de ruimte en gelegenheid te geven om de werkzaamheden, zoals het straatvegen en het inzamelen van afval, op een effectieve en veilige wijze uit te voeren. Het college kan hiervoor specifieke weggedeelten aanwijzen waar tijdelijke beperkingen gelden met betrekking tot het parkeren van een voertuig of het plaatsen van andere voorwerpen, zoals reclameborden of afvalcontainers.

Artikel 3:25 Ligplaats vaartuigen
Het innemen van een ligplaats op een bepaalde plek of in strijd met bepaalde regels of beperkingen kan onder andere risico's met zich meebrengen voor de openbare orde of de openbare (verkeers)veiligheid. Dit artikel beoogt deze risico's zoveel mogelijk te beperken. De regels of beperkingen kunnen bijvoorbeeld zien op het aantal vaartuigen op een bepaalde plek of de duur van het innemen van de ligplaats, maar het is bijvoorbeeld ook mogelijk om aparte ligplaatsen aan te wijzen voor woonschepen en voor pleziervaartuigen. Verder is denkbaar dat het college bijvoorbeeld eisen stelt aan de drinkwatervoorziening, de aansluiting aan het elektriciteitsnet of de afvoer van het afvalwater en riolering. Als het college niet overgaat tot het aanwijzen van gedeelten van openbaar water of het stellen van regels, dan gelden er op grond van de Apv geen regels voor het innemen van ligplaatsen. Andere regelgeving kan daar dan nog wel op van toepassing zijn. Om samenloop te voorkomen is in het derde lid afgebakend waar dit artikel geen betrekking op heeft.

Afdeling 3.3. Overig gebruik

Paragraaf 3.3.1. Geluid en licht

Op grond van artikel 22.1, onder c, van de Omgevingswet maakt afdeling 7.1 ('bruidsschat') van hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet tijdelijk deel uit van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan bestaat uit voormalige rijksregels die gedurende de overgangsfase (tot eind 2031) gelden, zolang de gemeente zelf geen regels heeft gesteld. Voor de toepassing van deze paragraaf betrof dit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer. Het gaat dan met name om de van artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet deel uitmakende hoofdstukken 1 (Algemeen) en 22 (Activiteiten). In hoofdstuk 22 van het omgevingsplan staan bepalingen over geluid en licht die voor deze paragraaf van belang zijn.

Artikel 3:26 Definities en reikwijdte
Eerste lid
Dit lid bevat een aantal definities die uitsluitend van toepassing zijn op de artikelen in deze paragraaf. Een aantal van deze definities wordt hieronder toegelicht.

Collectieve festiviteit
Een collectieve festiviteit is een als zodanig bij of krachtens een gemeentelijke verordening aangewezen festiviteit waarvoor de geluidwaarden van het omgevingsplan niet van toepassing zijn (artikel 22.73, eerste lid, aanhef en onder a, van het omgevingsplan). De regeling is opgenomen in artikel 3:33 van de Apv.
Een collectieve festiviteit is (doorgaans) een feestelijke gebeurtenis die op meer locaties in de gemeente, door een breed publiek of veel horecagelegenheden tegelijk wordt gevierd, zoals carnaval, Koningsdag, een groot festival of ander evenement.

Geluidgevoelig gebouw, geluidgevoelige ruimte, langetijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) en maximaal geluidniveau (L_{Amax})
Voor deze definities wordt verwezen naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Incidentele festiviteit
Een incidentele festiviteit is een andere festiviteit dan een collectieve festiviteit, die plaatsvindt op de locatie waarop de activiteit wordt verricht en waarvoor de geluidwaarden van het

omgevingsplan niet van toepassing zijn (artikel 22.73, eerste lid, aanhef en onder b, van het omgevingsplan). Het aantal bij of krachtens een gemeentelijke verordening aan te wijzen dagen of dagdelen kan per gebied of categorie van bedrijfssector verschillen en bedraagt niet meer dan twaalf per kalenderjaar. De regeling is opgenomen in artikel 3:34 van de Apv.
Een incidentele festiviteit is bijvoorbeeld een incidenteel optreden met levende muziek bij een café, een bruiloft, een jubileum, een personeelsfeest of een 'vroege vogels'-toernooi bij een bedrijf. Ook bij een festiviteit die een aantal aaneengesloten dagen duurt, kan sprake zijn van een incidentele festiviteit in de zin van de Apv.

Tweede lid
Met dit artikellid wordt geregeld dat de geluidsbepalingen van de artikelen 3:27 tot en met 3:30 niet gelden voor activiteiten waarvoor al in de paragrafen 22.3.4.2, 22.3.4.3 en 22.3.4.4 van het omgevingsplan regels zijn gesteld.

Derde lid
Dit lid regelt dat de bepalingen over collectieve en incidentele festiviteiten, traditioneel schieten en oversterkte muziek alleen gelden voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in paragraaf 22.3.4.2 van het omgevingsplan. Het gaat hier om geluid door een activiteit op of in een geluidgevoelig gebouw, met uitzondering van geluid door windturbines en windparken en geluid door civiele buitenschietbanen (zoals bepaald in artikel 22.62 van het omgevingsplan). Ook de algemene bepalingen over milieubelastende activiteiten in paragraaf 22.3.1 van het omgevingsplan gelden. Zo bepaalt artikel 22.41, tweede lid, van het omgevingsplan het (algemene) toepassingsbereik. Hierdoor gelden de betreffende geluidsbepalingen niet voor bijvoorbeeld wonen, bepaalde evenementen of doorgaand verkeer. Verder werken ook de algemene geluidsbepalingen van paragraaf 22.3.4.1 van het omgevingsplan door in paragraaf 22.3.4.2. Zo bepaalt artikel 22.56 van het omgevingsplan dat bij de toepassing van de bepalingen over collectieve en incidentele festiviteiten, traditioneel schieten en oversterkte muziek, meerdere activiteiten als één activiteit worden beschouwd als die worden verricht op dezelfde locatie en:
a. rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan; of
b. elkaar functioneel ondersteunen.

Artikel 3:27 Geluid door activiteiten met voorwerpen in de openlucht
Algemeen
Het oogmerk van dit artikel is het voorkomen en beperken van buitensporige geluidhinder en het beschermen van de rust en kwaliteit van de leefomgeving. Het gaat hierbij om rust als onderdeel van de openbare orde; het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken'. Het artikel is gebaseerd op de autonome verordenende bevoegdheid van gemeenten die in de Gemeentewet is opgenomen en ziet specifiek op het in werking hebben of gebruiken van voertuigen, geluidapparaten, toestellen of machines. Te denken valt aan het maken van reclame door middel van luidsprekers op een voertuig, het gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen en het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten. Van geval tot geval wordt nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van buitensporige geluidhinder, en welke maatregelen kunnen worden genomen. Bij de beoordeling of sprake is van buitensporige geluidhinder kunnen onder meer worden betrokken:
- de aard van het geluid;
- de duur en frequentie van het geluid;
- het tijdstip waarop het geluid optreedt;
- de omgeving van de locatie;
- de redelijke belangen van anderen op de locatie en omwonenden.

Uitgangspunt daarbij is dat een zekere mate van (geluid)hinder als onvermijdelijk wordt aanvaard, maar dat buitensporige geluidhinder moet worden voorkomen.

Tweede lid

Het tweede lid verklaart het verbod niet van toepassing als hogere en bijzondere regelgeving in de situatie voorziet. Zo ligt het bijvoorbeeld in de rede om bij milieubelastende activiteiten (niet zijnde activiteiten als bedoeld in paragraaf 22.3.4.2 van het omgevingsplan) telkens te kijken naar hetgeen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving of in het omgevingsplan over geluid is vastgelegd. Ook de provinciale omgevingsverordening kan bepalingen over het voorkomen of beperken van geluidhinder bevatten, waaronder verbodsbepalingen, bijvoorbeeld in stiltegebieden.
De Wegenverkeerswet 1994 en daarop gebaseerde regelgeving is niet genoemd, omdat deze wet geen betrekking heeft op het misbruiken van de weg door personen die daarbij geen eigen verkeersbelang kunnen doen gelden. In voorkomend geval kunnen voertuigen die voldoen aan de aldaar bepaalde geluidniveaus daarom alsnog geluidhinder veroorzaken en daarmee onder de reikwijdte van dit artikel vallen.
Wat betreft het laden en lossen bepaalt artikel 22.63, vierde lid, 22.64, tweede lid, 22.65, derde lid, 22.66, derde lid, en 22.70, derde lid, van het omgevingsplan dat de in die artikelen opgenomen geluidniveaus L_{Amax} niet van toepassing zijn op het laden en lossen in de periode tussen 07.00 en 19.00 uur, en in sommige gevallen ook in de avond en nacht.
De geluidbepalingen in de Apv zijn in die gevallen met name bedoeld als vangnetbepalingen om incidentele gevallen te kunnen handhaven.

Derde lid
Het derde lid maakt het mogelijk voor het college om ontheffing te verlenen van het verbod. Het woord ‘kan’ duidt hierbij op beleidsruimte van het college. Deze beleidsruimte heeft niet alleen betrekking op de afweging of al dan niet ontheffing wordt verleend in een concreet geval, maar ook op de voorwaarden die daaraan door het college worden verbonden.

Artikel 3:28 Aanwijzen van locaties of wateren voor geluid door activiteiten in de openlucht
Dit artikel biedt het college de bevoegdheid locaties of wateren aan te wijzen, waar bepaalde activiteiten in de openlucht zijn toegestaan, ondanks het verbod van artikel 3:27, eerste lid.

Bij het aanwijzingsbesluit wijst het college de categorieën activiteiten aan waarvoor de uitzondering geldt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan mobiele promotieactiviteiten, ambulante handel of andere activiteiten waarbij geluid wordt geproduceerd in de openlucht.

Het college kan ter bescherming van de leefomgeving en ter voorkoming of beperking van geluidhinder nadere regels stellen. Deze regels kunnen onder meer betrekking hebben op het maximale geluidniveau, de situering van geluidbronnen, de toegestane gebruikstijden, de duur van de activiteit en de frequentie waarmee de activiteit plaatsvindt.
Met deze bevoegdheid kan maatwerk worden geleverd voor locaties waar dergelijke activiteiten vanuit ruimtelijk, maatschappelijk of recreatief oogpunt aanvaardbaar worden geacht.

Artikel 3:29 Geluid door routering van vrachtauto’s in de nacht
Dit artikel biedt een grondslag om geluidhinder door vrachtverkeer gedurende de nachtperiode te beperken door het aanwijzen van wegen waarlangs vrachtauto's zich mogen verplaatsen.
Het doel van deze bepaling is het beschermen van de leefbaarheid en het voorkomen of beperken van geluidhinder gedurende de nachtperiode. Door vrachtverkeer in de nacht te concentreren op daarvoor geschikte routes kan worden voorkomen dat woongebieden onnodig worden belast met geluid van vrachtverkeer.

Het college wijst bij besluit de wegen aan waarop het verbod niet van toepassing is. Bij deze aanwijzing kan rekening worden gehouden met onder meer de aanwezigheid van woningen, de inrichting van de weg, de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid van bedrijven en de bescherming van de leefbaarheid.

Het tweede lid biedt het college de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het verbod. Het college beschikt hierbij over beleidsruimte ten aanzien van zowel de vraag of een ontheffing wordt verleend als de voorschriften en beperkingen die aan een ontheffing worden verbonden. Daarbij kan onder meer rekening worden gehouden met de aard van de vervoersactiviteit, het ontbreken van redelijke alternatieve routes en het belang van de bevoorrading van bedrijven of maatschappelijke voorzieningen.

Artikel 3:30 Geluid door dieren
Dit artikel heeft tot doel buitensporige geluidhinder door dieren te voorkomen of te beperken en daarmee de leefbaarheid te beschermen. Van degene die de zorg heeft voor een dier mag worden verwacht dat hij redelijke maatregelen treft om te voorkomen dat het dier voor de omgeving buitensporige geluidhinder veroorzaakt. Zie de toelichting op artikel 3:27 voor de aspecten die bij de beoordeling van de buitensporigheid van de geluidhinder kunnen worden betrokken.

De bepaling is bedoeld voor situaties waarin het geluid van een dier, gelet op de duur, frequentie, het tijdstip van optreden en de omstandigheden van het geval, het normale omgevingsgeluid overschrijdt en daardoor voor omwonenden of andere gebruikers van de omgeving hinder veroorzaakt die redelijkerwijs niet aanvaardbaar is.
Hierbij kan onder meer worden gedacht aan langdurig of herhaaldelijk blaffen van honden, aanhoudend krijsen van vogels of regelmatig kraaien van hanen gedurende de nachtelijke of vroege ochtenduren.

Artikel 3:30 is niet bedoeld voor geluid afkomstig van dieren die worden gehouden binnen een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 22.41, eerste lid, van het omgevingsplan. Dergelijke situaties worden gereguleerd via de voor die activiteit geldende regels. Het artikel ziet primair op dieren die worden gehouden bij woningen of vergelijkbare niet-bedrijfsmatige functies en die daarmee vallen binnen de uitzondering voor wonen als bedoeld in artikel 22.41, tweede lid, onder a, van het omgevingsplan.

Dit artikel laat eventuele rechtstreeks werkende regels uit de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving en andere wettelijke voorschriften onverlet.

Artikel 3:31 Traditioneel schieten
Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen of beperken van geluidhinder ter bescherming van de rust en de leefbaarheid.
Traditioneel schieten is het schieten door schutterijen of schuttersgilden met buksen of geweren vanaf een vaste standplaats op een stilstaand doel in de buitenlucht. Traditioneel schieten wordt in het omgevingsplan uitgezonderd van de daarin opgenomen algemene geluidniveaus, behalve als daarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld (artikel 22.70, eerste lid, aanhef en onder j, van het omgevingsplan). Artikel 3:31 vormt dus een aanvulling hierop. Dit artikel bevat regels die bij traditioneel schieten in acht moeten worden genomen, zoals het aantal dagen per week, het aantal uren per dag, het tijdstip of het aantal schoten. Hiermee wordt beoogd de geluidbelasting voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken.
Onderdeel e biedt een vangnet. Traditioneel schieten moet onder aanvaardbare omstandigheden toegestaan kunnen worden, maar bijvoorbeeld niet heel dicht bij geluidgevoelige bestemmingen.

Artikel 3:32 Onversterkte muziek
Algemeen
Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen of beperken van buitensporige geluidhinder door onversterkte muziek ter bescherming van de rust en de leefbaarheid.
In dit artikel is geregeld wat op verschillende plaatsen het maximaal toegestane geluidniveau voor onversterkte muziek is. Feitelijk betekent dit een verbod om onversterkte muziek ten gehore te brengen, tenzij is voldaan aan de maximum geluidnormen. Onversterkte muziek wordt in het omgevingsplan uitgezonderd van de daarin opgenomen algemene geluidniveaus, behalve als

daarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld (artikel 22.70, eerste lid, aanhef en onder i, van het omgevingsplan). Artikel 3:32 vormt dus een aanvulling hierop.

Eerste lid
Uit het eerste lid onder a volgt dat het alleen mogelijk is om een beroep te doen op de in de tabel genoemde geluidwaarden als men toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidmetingen door toezichthouders van de gemeente.

Tweede lid
Het tweede lid bevat de maximaal toegestane geluidwaarden op verschillende meetlocaties op verschillende tijdstippen. De opgenomen waarden zijn bedoeld om enerzijds ruimte te bieden voor onversterkte muziek en anderzijds om buitensporige geluidhinder bij geluidgevoelige gebouwen te voorkomen. De in het tweede lid opgenomen geluidwaarden worden geacht een passend beschermingsniveau te bieden tegen buitensporige geluidhinder ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen.

Derde lid
Het derde lid maakt het mogelijk om amateur(muziek)gezelschappen (zoals koren, orkesten, harmonie- en fanfaregezelschappen) in staat te stellen hun culturele en maatschappelijke activiteiten uit te oefenen zonder te worden beperkt door de geluidwaarden van het tweede lid. De uitzondering is uitsluitend bedoeld voor repetities en niet voor uitvoeringen, concerten of andere activiteiten waarbij publiek aanwezig is.

Vierde lid
Het vierde lid voorziet in een uitzondering voor carillons. Gelet op hun bijzondere culturele en maatschappelijke functie wordt het wenselijk geacht hiervoor een afzonderlijke regeling te treffen.

Vijfde lid
Het vijfde lid verduidelijkt dat deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op onversterkte muziek. Zodra sprake is van een combinatie van onversterkte en versterkte muziek wordt het totale geproduceerde geluid aangemerkt als versterkte muziek en geldt dit artikel niet.

Artikel 3:33 Geluid bij collectieve festiviteiten
Het oogmerk van dit artikel is het bieden van ruimte voor collectieve festiviteiten, terwijl buitensporige geluidhinder ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen zoveel mogelijk wordt voorkomen en beperkt. Wat onder collectieve festiviteiten wordt verstaan is vastgelegd in artikel 3:26. De bevoegdheid om collectieve festiviteiten aan te wijzen waarop de geluidwaarden bedoeld in de artikelen 22.63 tot en met 22.71 van het omgevingsplan niet van toepassing zijn, is geregeld in artikel 22.73, eerste lid, aanhef en onder a, van het omgevingsplan. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een festiviteit die ten hoogste een etmaal duurt, maar die zowel voor als na 00.00 uur plaatsvindt, wordt beschouwd als plaatshebbende op één dag.

Eerste tot en met vierde lid
Het eerste tot en met vierde lid bevatten regels over de aanwijzing van collectieve festiviteiten door het college. Hierbij kan worden gedacht aan festiviteiten zoals Koningsdag, kermissen, dorps- of wijkfeesten en vergelijkbare gebeurtenissen waarvan het maatschappelijk belang het aanvaardbaar maakt tijdelijk af te wijken van de reguliere geluidvoorschriften.
Het college kan ervoor kiezen de aanwijzing slechts voor een deel van de gemeente te laten gelden. Daardoor kan rekening worden gehouden met plaatselijke omstandigheden en de aard van de festiviteit.

Vijfde lid
Het vijfde lid bevat de maximaal toegestane geluidwaarden tijdens een collectieve festiviteit. Deze waarden beogen een evenwicht te bieden tussen het belang van het kunnen organiseren van

collectieve festiviteiten en het belang van omwonenden bij bescherming tegen buitensporige geluidhinder.
Het aantal minuten gedurende welke het equivalente geluidniveau wordt gemeten, geeft duidelijkheid over de meetduur. De geluidmeting vindt plaats op een hoogte van 1,5 meter boven de vloer van de geluidgevoelige delen van het gebouw, omdat veel woningen boven horeca of tegenover horeca in woongebouwen gelegen zijn; meten op 1,5 meter boven maaiveld is dan niet zinvol. Bij festiviteiten die gedurende de dag- en avondperiode plaatsvinden treedt de meeste hinder op in de vorm van verminderde spraakverstaanbaarheid, concentratieverlies en onvermogen om tot rust te komen door hoge geluidwaarden buiten en binnen de woning. Bij festiviteiten die tot in de nacht (na 23.00 uur) plaatsvinden, leidt hoorbare muziek in de woning bij omwonenden tot slaapverstoring. Dat zijn twee verschillende overlastbelevingen die een verschillende maximum geluidwaarde rechtvaardigen.

Zesde lid
Het zesde lid verduidelijkt de wijze waarop de geluidwaarden worden bepaald. Daarbij wordt geen toeslag (K_3) toegepast voor muziekgeluid en blijft de bedrijfsduurcorrectie (C_b) buiten beschouwing. Hierdoor ontstaat een eenduidige beoordelingswijze voor festiviteiten.

Zevende lid
In het zevende lid is een eindtijdstip voor muziekgeluid boven de geluidwaarden vastgesteld om geluidoverlast door bedrijven zonder wettelijke sluitingstijden te beperken. Er geldt voor festiviteiten die inpandig plaatsvinden een andere eindtijd dan voor festiviteiten die in de buitenruimte (hieronder valt ook een terras) plaatsvinden, omdat activiteiten in de buitenruimte in het algemeen leiden tot een hogere geluidbelasting op nabijgelegen geluidgevoelige gebouwen dan activiteiten die volledig inpandig plaatsvinden. Bij het vaststellen van de eindtijden is hiermee rekening gehouden.

Achtste lid
Het achtste lid regelt dat geluidvoorschriften en eindtijden die gelden voor een evenement voorgaan op de regeling in artikel 3:33, vijfde tot en met zevende lid. Dit vloeit voort uit de definitie van een evenement in artikel 4:36, waardoor voor muziek in de buitenruimte bij een bedrijf in de meeste gevallen een evenementenvergunning voor een evenement vereist is of een meldingsplicht voor een klein evenement bestaat. In de evenementenvergunning worden geluidgrenswaarden en eindtijden opgenomen. Ook voor kleine evenementen, waarvoor een meldingsplicht bestaat, gelden geluidgrenswaarden en eindtijden (artikel 4:38, tweede lid). Hierdoor is meer maatwerk mogelijk dan bij de twee geluidgrenswaarden uit het vijfde lid en de twee eindtijden uit het zevende lid. Hiermee kunnen excessen voorkomen worden bij grote festiviteiten in de buitenruimte van bedrijven en kleine, aanvaardbare evenementen met muziek op terras mogelijk gemaakt worden.

Artikel 3:34 Geluid bij incidentele festiviteiten
Dit artikel beoogt overmatige geluidhinder door incidentele festiviteiten zo veel mogelijk te voorkomen. Om die reden geldt voor dergelijke festiviteiten een meldingsplicht. Het artikel beoogt een evenwicht te bieden tussen enerzijds de mogelijkheid om incidentele festiviteiten te organiseren en anderzijds de bescherming tegen onevenredige geluidhinder voor omwonenden. Wat onder incidentele festiviteiten wordt verstaan is vastgelegd in artikel 3:26. De bevoegdheid om dagen of dagdelen aan te wijzen waarop voor incidentele festiviteiten de geluidwaarden, bedoeld in de artikelen 22.63 tot en met 22.71 van het omgevingsplan, niet van toepassing zijn, is geregeld in artikel 22.73, eerste lid, aanhef en onder b, van het omgevingsplan. De aanwijzing kan per gebied of bedrijfssector verschillen. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een festiviteit die ten hoogste een etmaal duurt, maar die zowel voor als na 00.00 uur plaatsvindt, wordt beschouwd als plaatshebbende op één dag.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in een uitzondering voor situaties waarin een festiviteit redelijkerwijs niet tijdig kon worden voorzien. Het college beschikt daarbij over beoordelingsruimte om te bepalen of afwijking van de reguliere meldtermijn gerechtvaardigd is.

Derde tot en met zesde lid
Bij de regeling van de maximum geluidwaarden en eindtijden in het derde tot en met zesde lid is aangesloten bij de systematiek voor de collectieve festiviteiten in artikel 3:33, vijfde tot en met achtste lid.

Artikel 3:35 Verlichting bij sportactiviteiten en festiviteiten
Collectieve festiviteiten
Volgens artikel 22.239, eerste lid, van het omgevingsplan moet de verlichting bij sportbeoefening in de buitenlucht tussen 23.00 uur en 07.00 uur zijn uitgeschakeld. En ook als er geen sport wordt beoefend of onderhoud wordt uitgevoerd. De bevoegdheid om te bepalen dat deze beperkingen niet gelden bij collectieve festiviteiten staat in artikel 22.239, tweede lid, aanhef en onder a, van het omgevingsplan. Dit artikel is met name bedoeld voor sportverenigingen die buiten de reguliere en recreatieve wedstrijden en trainingen gebruik willen maken van hun lichtinstallatie en waarbij dit niet beperkt is tot één locatie zoals bij een incidentele festiviteit het geval is. Een voorbeeld van een collectieve festiviteit is een sportmanifestatie waar meerdere sportverenigingen aan mee doen. In het omgevingsplan wordt net als voor de festiviteiten als bedoeld in artikel 3:33 geen maximum gesteld aan het aantal collectieve festiviteiten.

Meldingsplicht bij incidentele festiviteiten
Volgens artikel 22.239, tweede lid, aanhef en onder b, van het omgevingsplan is het aantal dagen of dagdelen waarvoor de beperkingen voor de verlichting niet gelden maximaal 12 per jaar. Voor incidentele festiviteiten geldt op grond van het vierde lid een meldingsplicht.

Artikel 22.239, derde lid, van het omgevingsplan bepaalt dat een festiviteit of activiteit die ten hoogste een etmaal duurt, maar die zowel voor als na 00.00 uur plaatsvindt, wordt beschouwd als plaatshebbende op één dag.

Paragraaf 3.3.2 Dieren

Artikel 3:36 Aanlijn- en muilkorfgebod gevaarlijke of hinderlijke honden
Bij een ernstig (bijt)incident met honden, kan strafrechtelijk worden opgetreden. De hond wordt vaak in beslag genomen en ondergaat een gedragstest om te bezien of de hond gesocialiseerd kan worden of moet inslapen. Dit artikel heeft als oogmerk te voorzien in die gevallen die niet ernstig genoeg zijn voor een strafrechtelijk optreden. De burgemeester kan op grond van dit artikel bepalen dat een hond gevaarlijk of hinderlijk is. De eigenaar van die hond kan verplicht worden de hond kort aan te lijnen of te muilkorven en aan te lijnen. De verplichting geldt alleen voor openbare plaatsen of terreinen van een ander[eventueel opnemen:, tenzij artikel 3:37 eveneens van toepassing is]. In het derde lid staat aan welke vereisten een muilkorf moet voldoen.

[eventueel opnemen: **Artikel 3:37 Gevaarlijke honden op eigen terrein**
Dit artikel waarborgt voor anderen de veiligheid op vrij toegankelijk privéterrein en op de daaraan grenzende openbare weg. Het voorkomt dat gevaarlijke honden op de openbare weg komen doordat ze van het terrein ontsnappen. Het aanlijn- en 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 3:36)), voorkomt namelijk geen bijtincidenten op privéterrein en is ook niet toereikend in situaties waarin gevaarlijke honden ontsnappen van privéterrein en op de openbare weg komen.
Toepassing van dit artikel zal in de praktijk in combinatie met artikel 3:36 plaatsvinden. Daarom is in het eerste lid de koppeling met dat artikel gelegd. Honden waarvoor de burgemeester een aanlijn- en muilkorfgebod op grond van artikel 3:36 heeft opgelegd, moeten op grond van dit artikel

ook op privéterrein een muilkorf op als zij loslopen. Daarnaast geldt dit gebod ook voor honden die zijn opgeleid voor bewakings-, opsporings- en verdedigingswerk. Ook als er ten aanzien van die honden geen aanlijn- en muilkorfgebod is opgelegd.
Het verbod geldt op grond van het tweede lid niet als er voorzieningen zijn getroffen waardoor het gevaar voor derden op (bijt)incidenten op privéterrein of op de daaraan grenzende openbare weg niet aanwezig is. Het gaat om drie voorzieningen die alle drie moeten zijn getroffen. Door een deugdelijke afrastering wordt voorkomen dat gevaarlijke honden van het privéterrein ontsnappen. Het verplicht plaatsen van een waarschuwingsbord zorgt ervoor dat mensen die een terrein willen betreden gewaarschuwd worden. Door het plaatsen van een brievenbus buiten het terrein wordt het gevaar voor postbezorgers en koeriers verminderd.]

Artikel 3:38 Loslopende honden
Het oogmerk van dit artikel is om overlast door loslopende honden te voorkomen en te bestrijden. Hierbij gaat het om het beschermen van de (verkeers)veiligheid, het voorkomen van beschadiging aan eigendommen van derden, het voorkomen van hinder voor voetgangers, het bestrijden van verontreiniging door honden (van bijvoorbeeld speelweiden en zandbakken) en het voorkomen van schade en leed aan andere dieren doordat loslopende honden andere dieren aanvallen.
Omdat in dit artikel het begrip bebouwde kom voorkomt, is daar in het eerste lid een definitie van gegeven. Wat tot de bebouwde kom hoort, volgt uit een raadsbesluit op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.
Het tweede lid voorziet in verschillende plaatsen waar de hoofdregel is dat het aanlijngebod van toepassing is. Dit gebod komt erop neer dat binnen de bebouwde kom in principe een aanlijngebod van kracht is. Het college kan binnen de bebouwde kom plaatsen aanwijzen waar het aanlijngebod niet geldt (derde lid). Buiten de bebouwde kom bestaat in het algemeen geen aanlijngebod, behalve op plaatsen die het college specifiek heeft aangewezen (tweede lid, aanhef en onder c). Verder kunnen zich situaties voordoen waarin de belangen van de hondenbezitter zich tegen een strikte toepassing van het aanlijngebod verzetten. Het betreft hier onder andere de eigenaren van blindengeleidehonden en andere sociale hulphonden. Voor deze categorie is in het vierde lid een uitzondering opgenomen.

Artikel 3:39 Verontreiniging door honden
Op grond van dit artikel moeten uitwerpselen van een hond in de publieke ruimte onmiddellijk worden verwijderd en moet degene die zich met een hond in de publieke ruimte begeeft ook een hulpmiddel bij zich hebben om dat te kunnen doen. Het oogmerk van dit artikel is niet alleen de bescherming van de volksgezondheid, maar ook het tegengaan van overlast waarbij een verband wordt gelegd met het aanzien van de gemeente. Verrommeling van de publieke ruimte kan bijdrage aan een gevoel van onveiligheid. In het tweede lid is een uitzondering gemaakt voor de eigenaar of houder van een geleidehond of sociale hulphond. Deze eigenaar of houder van een hond kan door de beperking niet in staat zijn om verontreiniging door honden (onmiddellijk) te verwijderen. Op grond van het derde lid kan het college plaatsen aanwijzen waar het opruimgebod niet van toepassing is.

Artikel 3:40 Voeren van dieren met overlast of schade tot gevolg
Dit artikel voorziet in een verbod om op de door het college aangewezen plaatsen de door het college aangewezen dieren te voeren. Achterblijvend voedsel is een bron voor ongedierte, zoals ratten. Het college kan op grond van het tweede lid alleen plaatsen aanwijzen als het verbod nodig is om overlast of schade aan de volksgezondheid te voorkomen of te beëindigen.

Artikel 3:41 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren
Het oogmerk van dit artikel is het voorkomen of beëindigen van hinder of overlast voor de omgeving of schade aan de volksgezondheid door het houden van dieren. Het college is bevoegd om de plaatsen aan te wijzen waar naar zijn oordeel het houden van bepaalde dieren hinder of overlast of schade voor de volksgezondheid veroorzaakt. Bij de bevoegdheid van het college om nadere regels te geven over het houden van dieren, is sprake van delegatie van verordenende

bevoegdheid als bedoeld in artikel 156 van de Gemeentewet. Op grond van het vierde lid kan het college binnen een aangewezen plaats in specifieke gevallen ontheffing verlenen van het verbod.

Artikel 3:42 Loslopend vee
In het kader van de verkeersveiligheid rust op de houder van de in het artikel genoemde dieren een zorgplicht om de toegang van die dieren naar de weg te belemmeren.

Artikel 3:43 Duiven
Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen van schade aan jonge gewassen in akkerbouwgebieden. Tegen die achtergrond voorziet deze bepaling in een verbod om gehouden duiven in bepaalde maanden uit te laten vliegen. Op grond van het derde lid kan het college ontheffing verlenen van het verbod. Op grond van artikel 1:3, derde lid, is er sprake van een van rechtswege gegeven ontheffing bij niet tijdig beslissen door het college.

Artikel 3:44 Bijen
Het oogmerk van deze bepaling is het beschermen van de openbare orde en de openbare veiligheid, waaronder de verkeersveiligheid, en de leefbaarheid en het voorkomen van overlast. Daarom is het noodzakelijk dat bijen gehouden worden op een bepaalde afstand van woningen of andere gebouwen waarin mensen verblijven, en van de weg. Om die reden is in de Apv een verbod op het houden van bijen opgenomen voor zover niet aan een aantal voorschriften wordt voldaan.

Het college kan ontheffing verlenen van het verbod op het houden van bijen. Het geval kan zich voordoen dat het houden van bijen kwalificeert als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Zowel de Dienstenrichtlijn als de Dienstenwet is dan ook van toepassing. Dit brengt mee dat paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing is en in principe een ontheffing van rechtswege is gegeven als niet binnen de termijn op de aanvraag wordt beslist. Er is geen reden om deze paragraaf uit te sluiten op het geven van deze ontheffingen. Voor zover het houden van bijen niet onder de Dienstenrichtlijn valt is dit artikel opgenomen in de opsomming van artikel 1:3, derde lid.

Paragraaf 3.3.3. Asverstrooiing

Artikel 3:45 Definitie
In deze paragraaf gaat het om het verstrooien van as op een locatie die daar niet specifiek voor is aangewezen. Het kan dan gaan om verstrooiing in openbaar groen of op een privéterrein, maar ook in het water zoals een kanaal of rivier. Verder gaat het om incidentele asverstrooiing en dus om gevallen waarin een nabestaande, en niet de houder van een crematorium of een bijzettingsplaats, de as verstrooit. Tot slot is van belang dat de paragraaf alleen betrekking heeft op asverstrooiing in de zin van de Wet op de lijkbezorging. Deze is dus niet van toepassing op het verstrooien van as van dieren of van as die is ontstaan door branden of het bereiden van maaltijden, zoals bij een barbecue.

[Variant kiezen: Variant A
Incidentele asverstrooiing op verharde delen van de weg is verboden, omdat dit kan leiden tot verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid. Daarnaast is incidentele asverstrooiing niet toegestaan op gemeentelijke begraafplaatsen en crematoriumterreinen, aangezien deze locaties specifiek zijn ingericht voor formele bijzetting en dienen als gedenkplekken. Het verstrooien van as zou hier de rust en de functie van deze plekken verstoren. Verder kan het college specifieke delen van de openbare ruimte aanwijzen, waar incidentele asverstrooiing tijdelijk verboden is, omdat daar bijvoorbeeld een evenement plaatsvindt.

Variant B
Dit lid geeft een opsomming van de plaatsen waar incidentele asverstrooiing is toegestaan [invullen: onderbouwing voor het toestaan van asverstrooiing op betreffende plaatsen].

Als het op bepaalde locaties tijdelijk onwenselijk is om as te verstrooien, bijvoorbeeld omdat daar een evenement plaatsvindt, kan het college de incidentele asverstrooiing daar op grond van het tweede lid tijdelijk verbieden.]

Artikel 3:47 Hinder of overlast door asverstrooiing
Het oogmerk van dit artikel is het voorkomen van hinder of overlast voor omstanders en andere derden door incidentele asverstrooiing. Dit betekent niet dat de incidentele asverstrooiing buiten het zicht van omstanders moet plaatsvinden, maar wel dat er bijvoorbeeld rekening moet worden gehouden met hoe hard de wind waait en welke kant die op staat. Het gaat bij de hinder en overlast zowel om het verstrooien van de as zelf, als de as die achterblijft. Hierbij kan worden gedacht aan as die in de lucht blijft hangen of zich op een bepaalde plek ophoopt.

Hoofdstuk 4. Regulering economische bedrijvigheid

Afdeling 4.1. Openbare inrichtingen en aanvullende regels Alcoholwet

Paragraaf 4.1.1. Openbare inrichtingen

Artikel 4:1 Exploitatie openbare inrichting
Eerste lid
De definitie van openbare inrichting staat in artikel 1:1. Artikel 4:1 stelt een exploitatievergunning voor openbare inrichtingen verplicht. Dit is noodzakelijk voor het handhaven van de openbare orde, de openbare veiligheid en het tegengaan van overlast. Het biedt de mogelijkheid om preventief te toetsen of de exploitatie van een openbare inrichting zich verdraagt met de leefbaarheid ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van de openbare inrichting zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate (de komst van) de openbare inrichting de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten.
De vergunning wordt verleend door de burgemeester, omdat de burgemeester is belast met het toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven (artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet). Artikel 4:6 bevat een schakelbepaling voor de situaties dat geen sprake is van een voor het publiek openstaand gebouw; dan is het college bevoegd.

Tweede lid
Het tweede lid heeft als oogmerk de verhouding tot de Omgevingswet te regelen. De burgemeester weigert de vergunning als de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met het omgevingsplan.
Om te voorkomen dat een exploitatievergunning wordt verleend, en pas daarna blijkt dat een omgevingsvergunning wordt geweigerd, wordt aangeraden om eerst de ‘Omgevingswet-procedure’ te volgen of de procedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (coördinatie van samenhangende besluiten) toe te passen.

Derde lid
In het derde lid staan weigeringsgronden in aanvulling op de algemene weigeringsgronden uit artikel 1:4.. De burgemeester (of het college bij toepassing van artikel 4:6) betrekt bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning of er sprake is van slecht levensgedrag of een slechte bedrijfsvoering. Slecht levensgedrag of slechte bedrijfsvoering kan onder andere blijken uit eerdere slechte ervaringen met de exploitant of daaraan gelieerde partijen. Bij slecht levensgedrag wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet. Daarnaast kan worden gekeken naar gedragingen die naar hun aard en ernst de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de exploitant of de leidinggevende als verantwoordelijke voor de exploitatie van de openbare inrichting de leefbaarheid, de openbare orde of de openbare veiligheid in de omgeving nadelig zal beïnvloeden. Bij slechte bedrijfsvoering kan worden gekeken naar aspecten zoals het bedrijfsplan, administratieve verplichtingen, andere overtredingen van de Apv, Opiumwet, belastingwetgeving,

arbeidswetgeving, milieuwetgeving en kansspelwetgeving. Ook factoren die niet direct een overtreding inhouden kunnen meewegen in de beoordeling. Voorbeelden zijn de houding van de exploitant ten opzichte van toezichthouders en personen in de directe omgeving van de onderneming. Verder is het op grond van de artikelen 7 en 7a van de Wet Bibob mogelijk om bij het verlenen van de vergunning een integriteitstoets te doen. Het is aan de burgemeester (of het college bij toepassing van artikel 4:6) om te bepalen of daar in een concreet geval aanleiding toe is.

Vierde lid
Openbare inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken en waar de openbare orde of de openbare veiligheid evident niet in het geding is, worden in het vierde lid uitgesloten van de vergunningplicht. Het gaat hierbij om winkels in de zin van de Winkeltijdenwet, die als nevenactiviteit een horecagedeelte hebben, maar ook bijvoorbeeld om een ontbijthoekje bij de bakker of bedrijfskantines en -restaurants. Voor deze openbare inrichtingen is dus geen exploitatievergunning nodig. Bedrijven die niet onder het begrip ‘openbare inrichting’ vallen (zoals afhaalrestaurants) hebben evenmin een exploitatievergunning nodig.
Verder heeft dit vergunningstelsel geen betrekking op de activiteiten van coffeeshops als die zien op de handel in drugs. Het ziet wel op de exploitatie van de coffeeshop als het een alcoholvrije inrichting betreft. In die zin verschilt een coffeeshop dus niet van andere inrichtingen waar horeca-activiteiten worden ontplooid.

Vijfde en zesde lid
Het vijfde lid regelt een algemene vrijstelling van de exploitatievergunningplicht voor openbare inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen, de zogenaamde ’natte horeca’. Deze bedrijven hebben al een vergunning op grond van de Alcoholwet, waardoor de verplichting voor een exploitatievergunning minder voor de hand ligt.
Er zijn twee vrijstellingen. Ten eerste geldt een vrijstelling voor openbare inrichtingen die al in de gemeente zijn gevestigd en in de afgelopen zes maanden geen ernstige overlast gegeven hebben. Geeft een openbare inrichting alsnog ernstige overlast, dan kan de burgemeester de vrijstelling voor die openbare inrichting ook weer intrekken (zesde lid). De openbare inrichting heeft dan alsnog een exploitatievergunning nodig en zal die dus moeten aanvragen. Zolang de vergunning niet is verleend, zal de openbare inrichting gesloten moeten blijven.
Een tweede vrijstelling bestaat voor openbare inrichtingen die zich nieuw in de gemeente willen vestigen. Zij krijgen het vertrouwen dat zij geen overlast zullen veroorzaken. In combinatie met onderdeel a geldt feitelijk een proefperiode van zes maanden. Als de openbare inrichting in die periode geen ernstige overlast heeft veroorzaakt, blijft de vrijstelling gelden. Als wel overlast wordt veroorzaakt, kan de burgemeester de vrijstelling voor die openbare inrichting intrekken (zesde lid) en moet alsnog een exploitatievergunning worden aangevraagd.

Aan de hand hiervan is de conclusie dat een verplichte exploitatievergunning voor openbare inrichtingen in combinatie met de vrijstellingen als ze al een Alcoholwetvergunning hebben in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). Een algemene regel voor openbare inrichtingen volstaat in elk geval niet, ook vanwege het persoonsgebonden aspect van de exploitatievergunning. Er is per individueel geval een beoordeling nodig of een exploitatievergunning kan worden verleend, afgezien van de vrijstellingen in het vierde en vijfde lid. De vergunningplicht is dus geschikt om het beoogde doel te bereiken en er zijn geen maatregelen voorhanden die het doel ook bereiken en minder belastend zijn. Mede gezien de ontheffingsmogelijkheden gaat de vergunningplicht bovendien niet verder dan nodig.

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Zowel de Dienstenrichtlijn als de Dienstenwet zijn van toepassing op de vergunningprocedure. Op grond van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is het mogelijk paragraaf 4.1.3.3 van de Awb (van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen) van toepassing

uit te zonderen. Dit kan alleen als er dwingende redenen van algemeen belang zijn. Daarvan is in dit geval sprake, namelijk de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid. De gemeenteraad heeft bewust gekozen voor een persoonsgebonden vergunning. Het geven van een vergunning van rechtswege zou in strijd zijn met het doel van de exploitatievergunning. Het niet van toepassing zijn van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is geregeld in artikel 1:3, vierde lid.

Artikel 4:2 Sluitingstijd
In deze bepaling zijn verplichte sluitingstijden voor openbare inrichtingen opgenomen in het belang van de openbare orde en de openbare veiligheid. Het gaat dan met name om het voorkomen van overlast voor de omgeving. Bijvoorbeeld door overlast van bezoekers die komen en gaan.

In de bepaling is een onderscheid gemaakt tussen de sluitingstijden op werkdagen en de sluitingstijden in het weekend. De sluitingstijden hebben betrekking op de gedeelten van de inrichting waarin de horecawerkzaamheden worden verricht. Een terras op de stoep behoort bijvoorbeeld wel tot de inrichting, de woning van de exploitant boven de inrichting niet.

Als de inrichting onderdeel is van een winkel, dan geldt voor het horecagedeelte dezelfde sluitingstijd als voor de winkel. Dit om te voorkomen dat de horeca-activiteiten na sluitingstijd worden voortgezet.

De beperking van de sluitingstijden voldoet aan de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet. Zij maakt geen (in)direct onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de plaats van de statutaire zetel en is dus non-discriminatoir. Verder is de regeling noodzakelijk, want gerechtvaardigd op grond van dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en voorkoming van overlast. Tot slot is de regeling ook evenredig, want geschikt om dat doel te bereiken en de regeling gaat niet verder dan nodig is.

Geen van rechtswege gegeven ontheffing bij niet tijdig beslissen
Het artikel voorziet in de mogelijkheid voor de burgemeester om een ontheffing te verlenen. Op grond van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is het mogelijk paragraaf 4.1.3.3 van de Awb (van rechtswege gegeven ontheffing bij niet tijdig beslissen) van toepassing uit te zonderen. Dit kan alleen als er dwingende redenen van algemeen belang zijn. Daarvan is in dit geval sprake, namelijk de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid. Een stilzwijgend gegeven ontheffing is onwenselijk voor omwonenden en andere ondernemers. Het niet van toepassing zijn van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is geregeld in artikel 1:3, vierde lid.

Artikel 4:3 Afwijking sluitingstijd; tijdelijke sluiting
De burgemeester heeft de bevoegdheid om voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk afwijkende sluitingstijden vast te stellen of die geheel of gedeeltelijk tijdelijk te sluiten. Deze bevoegdheid vindt zijn basis in artikel 174 van de Gemeentewet. Het betreft een algemene bevoegdheid die zich niet alleen kan uitstrekken tot één, maar ook tot meer of zelfs alle in de gemeente aanwezige openbare inrichtingen. Wel is de bevoegdheid beperkt doordat de burgemeester alleen tijdelijk afwijkende sluitingstijden kan vaststellen of tot een tijdelijke sluiting kan besluiten. Aanleiding voor tijdelijke afwijking of sluiting moet zijn gelegen in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de zedelijkheid, de volksgezondheid of in bijzondere omstandigheden. Dit met dien verstande dat de bepaling niet kan worden toegepast op situaties waarvoor artikel 13b van de Opiumwet is bedoeld. Op grond van artikel 2:32 is het verboden om een gesloten gebouw te betreden.

Artikel 4:4 Geen verstrekking aan terraspassanten
Dit artikel moet voorkomen dat het terras een tappunt wordt voor passanten. Gebruikmaken van het terras omvat het gebruikmaken van de aanwezige zit- en staanplaatsen.

Artikel 4:5 Handel door derden binnen openbare inrichtingen
Om te voorkomen dat in een openbare inrichting gestolen goederen worden verhandeld, is in dit artikel een verbod op heling opgenomen. Het artikel richt zich daarbij op de exploitant en niet op de handelaar. Daarmee sluit het artikel aan op het in artikel 14 van de Alcoholwet neergelegde verbod tot het uitoefenen van kleinhandel. Omdat dit laatste verbod slechts ziet op verkoophandelingen, bevat dit artikel ook een verbod voor de exploitant.

Artikel 4:6 Schakelbepaling, het college als bevoegde bestuursorgaan
Het begrip ‘openbare inrichting’ strekt zich ook uit over niet voor het publiek openstaande gebouwen, zoals besloten sociëteiten en gezelligheidsverenigingen. Voor die inrichtingen is niet de burgemeester maar het college het bevoegde bestuursorgaan. Artikel 174 van de Gemeentewet is op dat deel van de openbare inrichtingen namelijk niet van toepassing.

Paragraaf 4.1.2. Aanvullende regels voor alcoholverstrekking en detailhandel op grond van de Alcoholwet

In deze paragraaf zijn bepalingen opgenomen die zijn gebaseerd op de artikelen 4 en 25a tot en met 25e van de Alcoholwet. Er is voor gekozen om deze medebewindsbepalingen in de Apv op te nemen, omdat deze verwant zijn aan een aantal andere bepalingen in de Apv. Denk aan de in de Apv geregelde horeca-exploitatievergunning en de bepalingen over sluitingstijden.

Op grond van artikel 4 van de Alcoholwet geldt een verplichting in een verordening regels te stellen over het verstrekken van alcohol door paracommerciële rechtspersonen. Deze regels moeten oneerlijke mededinging voorkomen en tegelijkertijd recht doen aan de maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële rechtspersonen. Deze regels staan in artikel 4:8.

De artikelen 4:9 tot en met 4:13 zijn gebaseerd op de artikelen 25a tot en met 25e van de Alcoholwet en gaan de onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren, tegen.

Artikel 4:7 Definities
De definities uit de Alcoholwet werken door in de op de Alcoholwet gebaseerde regelgeving. Ter verduidelijking is een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen, waaruit ook blijkt dat deze definities alleen voor deze paragraaf gelden.

Het gaat om de volgende definities:
- alcoholhoudende drank: de drank die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor meer dan een half volumeprocent uit alcohol bestaat;
- horecabedrijf: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;
- horecalokaliteit: een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse;
- inrichting: de lokaliteiten waarin het slijtersbedrijf of het horecabedrijf wordt uitgeoefend, met de daarbij behorende terrassen als die terrassen in ieder geval bestemd zijn voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse, welke lokaliteiten al dan niet onderdeel uitmaken van een andere besloten ruimte;
- paracommerciële rechtspersoon: een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf;
- sterke drank: de drank, die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor vijftien of meer volumenprocenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn;
- slijtersbedrijf: de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse, al dan niet gepaard gaande met

het bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken van zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije drank voor gebruik elders dan ter plaatse of met het bedrijfsmatig verrichten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere handelingen;
- zwak-alcoholhoudende drank: alcoholhoudende drank, met uitzondering van sterke drank.

Artikel 4:8 Regulering paracommerciële rechtspersonen
Artikel 4 van de Alcoholwet bevat een verplichting om in een verordening regels te stellen waaraan paracommerciële rechtspersonen zich moeten houden als zij alcoholhoudende dranken verstrekken. Dit om oneerlijke mededinging te voorkomen. Deze regels moeten in ieder geval betrekking hebben op schenktijden, bijeenkomsten van persoonlijke aard zoals bruiloften en partijen, en bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de betreffende rechtspersoon betrokken zijn. Dit artikel voorziet hierin. Deze regels gelden alleen als tijdens deze bijeenkomsten alcoholhoudende dranken worden verstrekt.

Overigens bevat artikel 4, vierde lid, van de Alcoholwet ook een bevoegdheid voor de burgemeester om voor ten hoogste twaalf aaneengesloten dagen ontheffing te verlenen van de in dit artikel gestelde regels voor schenktijden en voor de verschillende soorten bijeenkomsten (artikel 4, vierde lid, van de Alcoholwet). Het gaat om bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard. Uit de bewoordingen van de wet blijkt dat hier zeer terughoudend mee moet worden omgegaan. Te denken valt aan kampioenschappen en soortgelijke grotendeels onvoorziene gebeurtenissen, maar het kan ook gaan om feestelijkheden die wel te voorzien zijn, zoals carnaval en Koningsdag. Omdat de burgemeester deze bevoegdheid rechtstreeks aan de wet ontleent, kan de gemeenteraad hieraan verder geen beperkingen stellen. De burgemeester kan hiervoor zelf uiteraard wel beleidsregels vaststellen.

Artikel 4:9 Beperking voor horeca- en slijtersbedrijven
Eerste lid
Dit artikel is gebaseerd op artikel 25a van de Alcoholwet dat het mogelijk maakt om bij gemeentelijke verordening een verbod of beperkingen op te leggen aan het bedrijfsmatig of anders dan om niet (niet gratis) verstrekken van alcoholhoudende dranken in inrichtingen, van de aangegeven aard, die gelegen zijn in de aangewezen gebieden en/of gedurende nader bepaalde tijdsruimten. Zie voor de definitie van ‘inrichting’ de toelichting op artikel 4:7.

Tweede lid
In het tweede lid wordt overeenkomstig artikel 25a, tweede lid, aanhef en onder b, van de Alcoholwet de burgemeester de bevoegdheid verleend om voorschriften aan de vergunning op grond van de Alcoholwet te verbinden of deze te beperken tot zwak-alcoholhoudende drank, als dit vanwege de handhaving van de openbare orde, de openbare veiligheid, de zedelijkheid en de volksgezondheid nodig is.

Artikel 4:10 Koppeling toegang aan leeftijden
Dit artikel is gebaseerd op artikel 25b van de Alcoholwet. Op grond van dat artikel kan bij verordening de toegang van jongeren tot horecalokaliteiten en terrassen worden gereguleerd. Deze bepaling is van belang om verstrekking van alcohol aan jongeren beneden de aangegeven leeftijd tegen te gaan.
De verwijzing in het tweede lid naar artikel 20, tweede lid, van de Alcoholwet houdt in dat vaststelling van de leeftijd geschiedt aan de hand van een geldig identiteitsbewijs en achterwege kan blijven als het een persoon betreft die onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt.

Artikel 4:11 Beperking voor andere detailhandel dan slijtersbedrijven
Dit artikel is gebaseerd op artikel 25c van de Alcoholwet. Hierin is het verbod opgenomen om zwak-alcoholhoudende dranken te verkopen in bedrijven en winkels zoals warenhuizen, snackbars, supermarkten of andere levensmiddelenwinkels (artikel 18, tweede lid, van de Alcoholwet) of vanuit bestelruimten op basis van internetbestellingen (artikel 19, tweede lid, onder

a, van de Alcoholwet). Het oogmerk van dit artikel is om te voorkomen dat tijdens bepaalde feestelijkheden en evenementen in de detailhandel blikjes bier, flessen wijn, mixdrankjes en andere zwak-alcoholhoudende drank worden verkocht die vervolgens op straat worden opgedronken. Het verkopen van sterke drank is uiteraard in ieder geval verboden in snackbars en in andere soorten winkels dan slijterijen.

Artikel 4:12 Verbod happy hours
Dit artikel is gebaseerd op artikel 25d van de Alcoholwet. Ter bescherming van de volksgezondheid en in het belang van de openbare orde gelden regels over prijsacties voor alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse in een horecalokaliteit of op een terras. Het geeft de gemeente de mogelijkheid om op te treden tegen 'happy hours' waar tijdens een bepaalde tijdspanne korting op alcoholhoudende drank wordt gegeven.

Artikel 4:13 Proeverij in slijtlokaliteiten
Eerste lid
Dit artikel is gebaseerd op artikel 25e van de Alcoholwet en maakt het mogelijk om in slijtlokaliteiten een proeverij te houden.
Op grond van de Alcoholwet is het verboden voor slijters om in hun slijtlokaliteit een proeverij te organiseren (artikelen 3 en 14 Alcoholwet). Het is alleen toegestaan de klant te laten proeven als de klant daarom vraagt en dat proeven gratis is (artikel 13, tweede lid, van de Alcoholwet). Artikel 25e van de Alcoholwet maakt het mogelijk om bij verordening vrijstelling te verlenen van de in artikelen 3 en 14 neergelegde verboden. Artikel 4:13 voorziet in deze vrijstelling, waardoor een uitzondering geldt op het verbod om:
- zonder horecavergunning het horecabedrijf uit te oefenen (artikel 3, eerste lid, van de Alcoholwet);
- een slijtlokaliteit ook voor andere bedrijfsactiviteiten dan slijtersactiviteiten in gebruik te hebben (artikel 14, eerste lid, van de Alcoholwet).
Vrijstelling van het in artikel 3, eerste lid, van de Alcoholwet opgenomen verbod is nodig omdat het geven van een betaalde proeverij geldt als het uitoefenen van het horecabedrijf.
De vrijstelling geldt voor alle slijtersbedrijven in de gemeente, want de Alcoholwet staat geen onderscheid toe tussen verschillende slijtersbedrijven. Proeverijen mogen uitsluitend tegen betaling worden georganiseerd.
De vrijstelling geldt alleen voor slijtersbedrijven. Andere winkels, zoals bijvoorbeeld supermarkten, die op basis van de Alcoholwet zwak-alcoholhoudende drank mogen verkopen, mogen geen proeverijen in hun winkel organiseren. Deze winkels zijn geen slijtlokaliteit in de zin van de Alcoholwet. Sommige supermarkten hebben bij hun winkel een kleine slijterij (de zogenaamde borrelshop), waarvoor een Alcoholwetvergunning is verleend. Als proeverijen zijn toegestaan dan kunnen deze ook in een borrelshop worden georganiseerd.

Tweede lid
Een proeverij mag alleen plaatsvinden op een tijdstip dat de slijtlokaliteit normaal gesproken is gesloten, maar bij of krachtens de Winkeltijdenwet wel geopend zou mogen zijn. Dus als een slijtlokaliteit gebruikelijk sluit om 18.00 uur, dan zou tussen 18.00 en 22.00 uur een proeverij kunnen worden gegeven. Als een slijtlokaliteit gebruikelijk pas om 22.00 uur sluit, dan is een proeverij in de avonduren niet toegestaan. Het is niet mogelijk een slijtlokaliteit eerder dan normaal te sluiten om vervolgens een proeverij te organiseren.
Andere voorwaarden voor de proeverij staan in artikel 6.1 van het Alcoholbesluit. Zo mogen maximaal één proeverij per dag en maximaal drie proeverijen per week plaatsvinden. Verder moeten de kosten van deelname voor aanvang van de proeverij door een leidinggevende van het slijtersbedrijf zijn vastgesteld en moeten de deelnemers aan de proeverij vóór aanvang bekend zijn bij de leidinggevende. Ook moet de deur van de slijtlokaliteit tijdens de proeverij gesloten zijn voor publiek. Alleen de deelnemers hebben toegang. Tijdens de proeverij mag daarnaast alleen die (alcoholhoudende en alcoholvrije) drank worden verkocht die in het kader van de proeverij aan de deelnemers is verstrekt.

Afdeling 4.2. Seksbranche

Bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 is aan gemeenten met artikel 151a van de Gemeentewet een wettelijke grondslag geboden om in een verordening voorschriften te stellen over het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met, en sinds 1 oktober 2002 ook voor, een derde tegen betaling. De wetgever doelde op een vergunningstelsel, waarbij ook voorwaarden konden worden gesteld over antecedentenonderzoek, gedragseisen, bedrijfsvoering en arbeidsomstandigheden. Afdeling 4.2 voorziet hierin.

Paragraaf 4.2.1. Algemene bepalingen

Artikel 4:14 Definities
In dit artikel worden veel voorkomende begrippen gedefinieerd, waarbij op onderdelen wordt aangesloten bij bestaande definities.

Advertentie
Met het oog op het toezicht bepaalt de Apv dat in advertenties voor seksbedrijven of sekswerkers bepaalde nummers (vergunningnummer, telefoonnummer) moeten worden vermeld. Daarom is ervoor gekozen het begrip ‘advertentie’ ruim te omschrijven. Er zijn immers veel mogelijkheden om aandacht op de aangeboden dienstverlening te vestigen. Het voorschrift geldt voor alle vormen van reclame met behulp van een medium (kranten, televisie, internet, posters, flyers). Daarbij moet het gaan om uitingen die wervend van karakter zijn en het oogmerk hebben de klandizie te vergroten. Daarop ziet het bijvoeglijk naamwoord: commerciële.

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

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

Exploitant
Voor de definitie van ‘exploitant’ is aansluiting gezocht bij de definitie van het begrip leidinggevende, onder 1°, in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet. Het ‘voor rekening en risico’ heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, moet er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de Apv – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon.
Een seksbedrijf heeft altijd een exploitant. Ook als een sekswerker zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten verricht, is er sprake van een seksbedrijf, meer precies: een prostitutiebedrijf. In dergelijke gevallen moet de sekswerker enerzijds aangemerkt worden als sekswerker, maar anderzijds ook als exploitant. De sekswerker moet dan dus voldoen aan alle eisen die aan de sekswerker worden gesteld én aan de eisen die aan de exploitant worden gesteld. Hieruit volgt onder andere dat de sekswerker minimaal 21 moet zijn. Vergunningen worden immers geweigerd

als de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft (artikel 4:19, eerste lid, aanhef en onder b).

Klant
In dit hoofdstuk van de Apv heeft het begrip ‘klant’ een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezigen in een seksinrichting die (vooralsnog) slechts iets drinken of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt uiteraard voor eventuele andere aanwezigen, zoals de exploitant, de beheerder, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichthouders en personen die aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld het leveren van goederen of het uitvoeren van reparaties of onderhoud.

Prostitutiebedrijf
‘Prostitutiebedrijven’ zijn er in verschillende varianten. In de eerste plaats vallen hieronder de locatiegebonden bedrijven met één of meerdere seksinrichtingen. Ook een niet-locatiegebonden bedrijf kan een prostitutiebedrijf zijn; meestal gaat het dan om een escortbedrijf, dat bemiddelt tussen sekswerkers en klanten. Het exploiteren van een online advertentieplatform voor sekswerkers waarbij geen bemoeienis is met de sekswerker en de wijze waarop deze de werkzaamheden vormgeeft en die slechts bijdraagt aan de bekendheid van de sekswerker, is geen prostitutiebedrijf in de zin van de Apv (ABRvS 22-04-2026, ECLI:NL:RVS:2026:2250). Als prostitutie plaatsvindt in woningen, kunnen (delen van) deze locaties – onder omstandigheden – een seksinrichting zijn. Een dergelijke (ruimte in een) ‘privéwoning’ is voor het publiek toegankelijk nu klanten toegang wordt verschaft. Is de sekswerker werkzaam voor degene die de ruimte beschikbaar stelt, dan is er zonder meer sprake van een prostitutiebedrijf. Er zijn ook sekswerkers die niet werkzaam zijn voor of bij een door een ander geëxploiteerd prostitutiebedrijf, maar die zelfstandig werken, veelal thuis (‘thuissekswerk’). Als dit bedrijfsmatig gebeurt, is sprake van een prostitutiebedrijf. Bedrijfsmatig is het als de activiteiten van de thuiswerkende sekswerker een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld als er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat er een publiekstrekkende werking vanuit gaat, er verlichting of reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere sekswerkers op hetzelfde adres werkzaam zijn

[eventueel opnemen: Raamprostitutiebedrijf
Er is voor gekozen om een aparte definitie op te nemen voor het begrip ‘raamprostitutiebedrijf’ omdat dit onderdeel van de prostitutiesector een bijzondere uiterlijke verschijningsvorm en invloed op de omgeving heeft en er daarom specifieke regels voor de raamprostitutie in dit hoofdstuk zijn opgenomen.]

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

‘seksbedrijf’ wordt dus gebruikt als verzamelnaam, waarbinnen specifieke vormen zijn te onderscheiden: als gelegenheid wordt geboden tot sekswerk, dan is er sprake van een ‘prostitutiebedrijf’, en als dat geschiedt door bemiddeling tussen sekswerkers en klanten, dan wordt van een ‘escortbedrijf’ gesproken. Zo is ‘prostitutiebedrijf’ dus een species van ‘seksbedrijf’ en ‘escortbedrijf’ weer een species van ‘prostitutiebedrijf’.

Seksinrichting
Met het begrip ‘seksinrichting’ wordt geduid op de voor publiek toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samenvallen met de locatie waar de exploitant van het seksbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval. Onder een ‘besloten ruimte’ wordt ook begrepen een vaar- of voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord ‘besloten’ duidt erop dat de ruimte zich niet in de openlucht 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.

Sekswerk en sekswerker
In de Apv wordt het begrip ‘sekswerk’ en ‘sekswerker**’** gebruikt, omdat dit het meest aansluit bij het spraakgebruik en bij de praktijk binnen de branche. ‘Sekswerker’ is ook een genderneutrale aanduiding.

Tippelen
Het gaat hierbij om het sekswerk op straat.

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

Paragraaf 4.2.2. Exploitatie seksbedrijf

Artikel 4:15 Vergunning seksbedrijf (was artikel 3:3)
Eerste lid
Er is voor gekozen om seksbedrijven met een vergunningstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. De keuze voor een vergunningstelsel sluit aan bij bestaande structuren. Een uitgangspunt is ook dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat, de zogeheten kanalisatiegedachte. Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden.

Tweede lid
Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven is bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf weken telt. Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd. Dit is dus een afwijking van de beslis- en verlengingstermijn die in artikel 1:3, eerste en tweede, zijn genoemd.
De verwachting is dat de in het derde lid genoemde beslistermijnen ruim genoeg zijn om tijdig op een aanvraag om een vergunning te kunnen beslissen. Maar als dat niet zo is, weegt het belang van een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag zwaarder dan het belang dat de gemeente tijdig beslist.

Omdat de vergunning onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet valt, zou zonder nadere regeling bij overschrijding van de beslistermijn de vergunning van rechtswege gegeven zijn (lex silencio positivo). Dit is onwenselijk om dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid. Wanneer een vergunning ten onrechte van rechtswege is gegeven, kan dit namelijk ernstige, onomkeerbare schade voor derden tot gevolg hebben (de menselijke waardigheid van de sekswerker, de veiligheid en gezondheid van minderjarigen en kwetsbare volwassenen). Daarom bepaalt artikel 1:3, vierde lid, dat paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om deze vergunning.

Derde lid
Uit het derde lid volgt dat een vergunning voor ten hoogste één seksinrichting kan gelden. Een seksbedrijf (de activiteit) kan meer dan een seksinrichting (de locatie) omvatten. De vergunning wordt verleend per seksbedrijf (eerste lid), maar kan dus ook voor één seksinrichting (van het seksbedrijf) gelden. Daarmee is het van belang wat onder ‘één seksinrichting’ wordt verstaan. Bij voorbaat een sluitende definitie geven zou in de praktijk tot onwenselijke resultaten kunnen leiden. Situaties zullen telkens met gezond verstand bezien worden, dat wil zeggen met enige realiteitszin en aansluitend bij de normale perceptie. Het te hanteren uitgangspunt is dat er sprake is van één seksinrichting als het een visueel aaneengesloten eenheid betreft. Die eenheid kan meerdere panden betreffen met meerdere werkruimtes (per pand) met een homogene functie (uitoefening van een seksbedrijf in enigerlei vorm), die tot de beschikking staat van één exploitant. Als er meerdere exploitanten in één pand zijn gevestigd zal ieder deel waarover één van de exploitanten de beschikking heeft als één afzonderlijke seksinrichting worden gekwalificeerd.

Vierde lid
Een vergunning wordt aan de exploitant verleend en op diens naam gesteld. De persoonsgebondenheid is van belang in verband met de eisen die aan een exploitant worden gesteld.

[eventueel opnemen: *Vijfde lid*
Als het om een schaarse vergunning gaat, dan zal de vergunning telkens voor een bepaalde tijd verleend worden. Omdat een vergunningstelsel waarbij een verleende vergunning onbeperkt verlengd kan worden – zonder dat andere potentiële gegadigden mee kunnen dingen – niet passend is ten aanzien van schaarse vergunningen, is bepaald dat de vergunning ten hoogste [invullen: aantal (bijvoorbeeld: ten hoogste tweemaal)] verlengd kan worden. Op deze verlenging is artikel 4:23 van toepassing.]

[eventueel opnemen: **Artikel 4:16 Concentratie seksinrichtingen**
Op grond van dit artikel kan het college delen van de gemeente aanwijzen [kies optie: waarbuiten OF waarbinnen] voor het vestigen van seksinrichtingen geen vergunning wordt verleend. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn om daarop met voldoende intensiteit toezicht te kunnen uitoefenen of om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden waar dit vanwege de leefbaarheid nodig is. De aanwijzing van het college betreft een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar en beroep open staat. Tippelen wordt [kies optie: gereguleerd OF verboden] in artikel 4:32 [eventueel opnemen: en verder]. Het langs deze weg vormgegeven concentratiebeleid moet altijd in samenhang bekeken worden met het omgevingsplan, waaruit voort kan vloeien dat het uitoefenen van (een bepaald type) seksbedrijf (op bepaalde) locaties planologisch niet aanvaardbaar wordt bevonden.]

Artikel 4:17 Beperking aantal vergunningen
[kies optie: De burgemeester kan beperkingen stellen aan het aantal vergunningen dat binnen de seksbranche wordt verleend.
OF

Dit artikel stelt beperkingen aan het aantal vergunningen dat binnen de seksbranche wordt verleend.]

Artikel 4:18 Aanvraag vergunning
Met dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag om een vergunning geregeld, evenals welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning. Het overleggen van een situatietekening en plattegrond is uiteraard niet nodig als het een vergunning betreft die niet (mede) voor een seksinrichting wordt aangevraagd. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks vanuit een locatie die niet voor publiek toegankelijk is; er is dan wel sprake van een seksbedrijf, maar niet van een seksinrichting.
Omdat in de toekomst naar verwachting steeds vaker bij indiening sprake zal zijn van digitale documenten, wordt geen specifieke schaalaanduiding voorgeschreven. De maatvoering moet uit de situatieschets (onder i) en tekening van de plattegrond (onder j) blijken. Als bescheiden worden overgelegd, moet de gekozen schaal zodanig zijn dat het bevoegde bestuursorgaan er voldoende informatie uit kan halen om tot beoordeling van de aanvraag te komen.
Tot het eisen dat het telefoonnummer dat gebruikt zal worden in advertenties overgelegd moet worden – en in de vergunning zal worden vermeld (zie artikel 4:20, aanhef en onder e) – is gekomen met het oog op de toezicht en handhaving. Zo wordt bewerkstelligd dat een bepaald telefoonnummer waarmee geadverteerd wordt altijd te herleiden is tot een bepaald seksbedrijf, een bepaalde exploitant en het adres waar het bedrijf wordt uitgeoefend. Doordat het telefoonnummer bovendien in de vergunning zal worden vermeld wordt voorkomen dat het nummer vaak verandert, dan zou immers telkens op aanvraag de vergunning gewijzigd moeten worden. In die zin is het een ‘vast’ telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.
Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan deze verlangen dat aanvullende gegevens en bescheiden worden overgelegd (vierde lid). Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning.

Artikel 4:19 Weigeringsgronden
Het eerste lid – in samenhang met het tweede tot en met vierde lid – bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Bij de in het vijfde lid genoemde gronden bestaat ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd.
Buiten op basis van de in dit artikel genoemde gronden, kan een vergunning verder geweigerd worden op grond van artikel 1:4 en in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Overigens mag een negatief Bibob-rapport niet automatisch leiden tot een voor het betrokken bedrijf negatieve beslissing op de vergunningaanvraag. De gemeente moet op grond van de jurisprudentie eerst toetsen of er met de besluitvorming wordt voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.

Artikel 4:20 Eisen aan de vergunning
In dit artikel wordt bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt geprobeerd het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te faciliteren. Doordat het telefoonnummer op de vergunning staat wordt onder andere voorkomen dat dit nummer regelmatig wijzigt, waardoor het telefoonnummer – dat ook in advertenties gebruikt moet worden – niet langer herleidbaar zou zijn tot een bepaald vergund seksbedrijf. Als de exploitant een ander telefoonnummer wil hanteren, dan moet deze immers eerst een aanvraag indienen om de vergunning te laten wijzigen; aangezien dit tijd en geld aan leges kost, valt te verwachten dat dit slechts sporadisch gebeurt. In die zin is het een ‘vast’ telefoonnummer; dit kan ook een mobiel nummer zijn.

Artikel 4:21 Verplichtingen vergunninghouder

Een vergunninghouder moet melding maken van gewijzigde omstandigheden die van invloed zijn op de vergunning. Dit stelt de burgemeester in staat te beoordelen of nog aan de vereisten voor de vergunning wordt voldaan. Als dat zo is, verleent de burgemeester een gewijzigde vergunning. Verder moet de vergunninghouder ervoor zorgen dat de vergunning zichtbaar is. Hiermee wordt ook geprobeerd het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te faciliteren. Daarnaast is dit ook van betekenis voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf: de klanten kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

Artikel 4:22 Wijzigings-, schorsings- en intrekkingsgronden
Het eerste lid bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in het tweede lid is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester (of het college als geen voor het publiek toegankelijk gebouw betreft; zie artikel 4:46). In de gevallen opgenomen in het tweede lid kan een vergunning niet alleen worden gewijzigd, maar ook worden geschorst. Dit als het een tijdelijke en beperkte afwijking van de regels betreft. Desnoods kan deze later, als de reden om tot schorsing over te gaan blijft voortbestaan, alsnog worden ingetrokken. [eventueel opnemen: Een geschorste vergunning blijft meetellen bij de beoordeling of het maximumaantal te verlenen vergunningen is bereikt.] Buiten op basis van de in dit het tweede lid genoemde gronden, kan een vergunning bovendien ingetrokken worden op grond van artikel 1:8 en in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet. Omdat schorsing in die gevallen niet voor de hand ligt, is dat hier verder niet geregeld.

[eventueel opnemen: **Artikel 4:23 Verlenging vergunning**
De aanvraag om de verlenging van een vergunning wordt behandeld als zijnde een nieuwe aanvraag. Daardoor kunnen de belangrijke vragen die bij de verlening van de oorspronkelijke vergunning beantwoord zijn, nogmaals beoordeeld worden in het licht van de nieuwe situatie. Om onnodige administratieve lasten te voorkomen is het niet nodig om bij de aanvraag om verlenging van een vergunning nogmaals actuele gegevens en bescheiden te overleggen waarover het bevoegde bestuursorgaan al beschikt. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de gegevens die overeenkomstig artikel 4:20 op de vergunning staan. Deze zouden te allen tijde actueel moeten zijn (zie artikel 4:21). Ook is het bijvoorbeeld overbodig om plattegronden, situatietekeningen en het bedrijfsplan nogmaals aan te leveren als deze ongewijzigd zijn.

Om te voorkomen dat exploitanten hun vergunning tijdens de beoordeling van de aanvraag om verlenging ‘verliezen’ is het tweede lid opgenomen. Wel is dan vereist dat de aanvraag om verlenging op tijd is ingediend en ontvankelijk is. Gedurende de periode dat de aanvraag in behandeling is, kan de vergunning uiteraard wel gewoon worden ingetrokken of geschorst als daar aanleiding toe is.]

Paragraaf 4.2.3. Regels voor alle seksbedrijven

Artikel 4:24 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang
De algemene sluitingstijden van het eerste lid gelden niet voor seksinrichtingen waarvan bij vergunning is bepaald dat daarvoor afwijkende sluitingstijden gelden. Dergelijke afwijkende sluitingstijden kunnen bij het verlenen van de vergunning daaraan verbonden worden, maar ook lopende de vergunning, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Afwijkende sluitingstijden kunnen zowel ruimer als beperkender zijn. De sluitingstijden zijn echter niet van toepassing op sekswinkels; daarop is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

Het tweede lid richt zich niet tot de exploitant en beheerder, maar tot de bezoekers van de seksinrichting. Het begrip ‘bezoeker’ heeft een ruimere betekenis dan het in de Apv gehanteerde begrip ‘klant’. Een klant is een afnemer van seksuele diensten; onder bezoekers vallen echter bijvoorbeeld ook de aanwezigen in een seksinrichting die (vooralsnog) slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken. Hoewel niet iedere bezoeker per definitie een klant is, is iedere klant

per definitie wel een bezoeker. Personen die bijvoorbeeld professionele reparatie- of schoonmaakwerkzaamheden uitvoeren, zullen – als zij zich daartoe beperken – uiteraard niet als 'bezoeker' aangemerkt worden.

[eventueel opnemen: Het derde lid richt zich tot de sekswerker en heeft als oogmerk te voorkomen dat seksinrichtingen gebruikt worden om te overnachten.]

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

Artikel 4:25 Adverteren
De verplichting om in advertenties het telefoonnummer, het nummer van de vergunning en de bedrijfsnaam te vermelden vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het daardoor niet mogelijk om in overeenstemming met de Apv te adverteren.

Paragraaf 4.2.4. Regels voor alle prostitutiebedrijven en sekswerkers

Artikel 4:26 Leeftijd en verblijfstitel sekswerkers [eventueel opnemen:; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf]
Met deze bepaling wordt onder andere – net als voor de exploitant van een seksbedrijf – een leeftijdseis voor sekswerkers geïntroduceerd. Hiertoe is besloten vanwege het gegeven dat jonge sekswerkers met name vatbaar voor en slachtoffer van misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel zijn. Bovendien zijn sekswerkers van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge sekswerkers en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikken waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor sekswerk lager is en ook een eventuele uitstap makkelijker is.
Het stellen van een leeftijdgrens wordt als een passend en noodzakelijk middel beschouwd om deze misstanden te bestrijden. Daarmee is het gemaakte onderscheid objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel, bovendien zijn de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk. Hierdoor levert het onderscheid naar leeftijd geen strijd op met het verbod van leeftijdsdiscriminatie. Door de minimumleeftijdregel wordt het recht van appellant (de exploitant) op vrije arbeidskeuze, zoals gewaarborgd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, bovendien niet beperkt. Ook is de maatregel niet in strijd met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Het doel van het stellen van de leeftijdsgrens, het tegengaan van misstanden in de prostitutie en het beschermen van de menselijke waardigheid, is een dwingende reden van algemeen belang. De maatregel is verder evenredig en geschikt en gaat niet verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken (ABRvS 05-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1818).
Het is vooral de exploitant die moet voorkomen dat er bij zijn bedrijf sekswerkers werkzaam zijn die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. Zijn die daar toch werkzaam, dan is de exploitant in overtreding. Overigens, zoals eerder opgemerkt, een sekswerker die zelfstandig bedrijfsmatige activiteiten verricht valt enerzijds aan te merken als exploitant van een vergunningplichtig prostitutiebedrijf en anderzijds als sekswerker bij dat bedrijf. Los van de hier gestelde leeftijdseis is dus uitgesloten dat in een dergelijke constructie sekswerkers van jonger dan 21 jaar legaal aan de slag kunnen; de aanvraag van een exploitant die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft zal immers geweigerd worden (artikel 4:19, eerste lid, aanhef en onder b).

[eventueel opnemen: Ook van de sekswerker mag worden verlangd dat die een bijdrage levert aan sanering van de seksbranche. Als de sekswerker er bewust en vrijwillig voor kiest om te werken in de illegale prostitutie, dan moet ook die daarvoor aansprakelijk kunnen worden gehouden.]

Artikel 4:27 Bedrijfsplan
Eerste lid

Ter versterking van de sociale positie van de sekswerker is het van belang dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne, de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerkers. Maatregelen zijn ook nodig ter bescherming van de gezondheid van de klanten en ter voorkoming van strafbare feiten.
Deze maatregelen moet de exploitant in een bedrijfsplan beschrijven.

Tweede lid
In het tweede lid is opgenomen welke maatregelen nodig zijn om de hygiëne, de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerkers te waarborgen. Belangrijk doel van goede hygiëne in seksbedrijven is het voorkomen van (seksueel overdraagbare) ziektes. Dat is zowel voor de sekswerkers als de klanten van belang. Een goede hygiëne zorgt echter ook voor een veilige en prettige werkomgeving.
Het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM-LCHV) heeft de hygiënerichtlijn voor seksbedrijven en sekswerkers uitgebracht. De branche zelf en GGD'en hebben aan de totstandkoming van deze richtlijn bijgedragen. In de richtlijn zijn zogenaamde hygiënenormen opgenomen. Dit zijn de minimale eisen aan een goed hygiënebeleid. Een exploitant van een seksbedrijf zal om te voldoen aan de maatstaven voor een goede hygiëne zich ten minste aan deze normen moeten houden.
Van de exploitant mag worden verwacht dat die in het bedrijfsplan daarnaast inzichtelijk maakt hoe die verder zorgt draagt voor gezonde en veilige werkomstandigheden voor sekswerkers. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat een sekswerker vanwege de openingstijden van de seksinrichting waar de sekswerker werkzaam is, geen tijd heeft om zich bijvoorbeeld voor een SOA-onderzoek bij de GGD te melden.
Een belangrijk aspect van het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerker is daarnaast dat gewaarborgd is dat de sekswerker vrij is te bepalen aan welke klanten de sekswerker seksuele diensten verleent en welke diensten de sekswerker al dan niet wil verlenen. Dit is ook bij de escort bijzonder van belang.
Het oogmerk van de bepalingen die betrekking hebben op de seksbranche is onder meer onvrijwillige prostitutie te bestrijden. Als een sekswerker nauwelijks zelfredzaam is, geen Nederlands of Engels spreekt of bijvoorbeeld niet makkelijk geld kan wisselen, omdat ze niet kan rekenen, is moeilijk voor te stellen dat de sekswerker vrijwillig voor de prostitutie heeft gekozen. De exploitant kan zich met eenvoudige middelen hiervan een beeld vormen. In het bedrijfsplan moet worden vastgelegd welke vereisten de exploitant minimaal stelt aan de zelfredzaamheid van de bij die exploitant werkzame sekswerkers en hoe de exploitant dit controleert (onderdeel k).
In dat kader is het ook onderdeel van een deugdelijke bedrijfsvoering om als exploitant inzichtelijk te hebben wat de verhuur- en arbeidsvoorwaarden van de sekswerker zijn, periodiek met de sekswerker een gesprek te voeren en daarbij vooral te letten op signalen van uitbuiting of onvrijwilligheid, de sekswerker te informeren over diens rechten en om informatie van hulpverlenende instanties beschikbaar te stellen. En ook informatie over de mogelijkheden om met het werk als sekswerker te stoppen (onderdelen l, m en n).

Derde lid
Bij het aanvragen van een vergunning moet de exploitant het bedrijfsplan overleggen, zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voldoende oog heeft voor de hygiëne, de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerkers, en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden. Deze verplichting geldt voor alle prostitutiebedrijven, dus ook voor escortbedrijven. Uiteraard volgt uit de aard van de werkzaamheden dat een bedrijfsplan voor een escortbureau – op bepaalde punten – een andere uitwerking vereist dan een bedrijfsplan van een prostitutiebedrijf dat een andere aard heeft.

Vierde lid
Als een exploitant na vergunningverlening een wijziging wenst door te voeren in het bedrijfsplan, dan moet de exploitant deze wijziging ter goedkeuring voorleggen aan de burgemeester, of het college als artikel 4:35 toepassing vindt.

Vijfde lid
Dit lid waarborgt dat de exploitant ervoor zorgdraagt dat elke voor of bij de exploitant werkende sekswerker op de hoogte is van de maatregelen op het gebied van hygiëne en ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerker.

Zesde lid
Dit lid dient ertoe te waarborgen dat de exploitant de klant ervan op de hoogte stelt dat de sekswerker vrij is te bepalen aan welke klanten de sekswerker seksuele diensten verleent, welke diensten de sekswerker al dan niet wil verlenen en dat de sekswerker mag weigeren alcohol of drugs te gebruiken.

[eventueel opnemen: **Artikel 4:28 Minimale verhuurperiode werkruimte**
Met dit voorschrift wordt een minimale verhuurperiode van een aantal weken voor werkruimtes geïntroduceerd. Deze minimale verhuurperiode bemoeilijkt het snelle rouleren van sekswerkers; iets dat in het bijzonder – maar niet enkel – bij de raamprostitutie speelt, het toezicht bemoeilijkt en een tactiek is die in de mensenhandel wordt gebruikt. Na de minimale eerste verhuurperiode mag per week (of zelfs per dag) verhuurd worden.

Ook parttime werken is overigens toegestaan, mits de eerste weken maar voor die minimale verhuurperiode wordt gehuurd. Als de minimale verhuurperiode vier weken is en de sekswerker drie dagen per week werkt, dan is de verhuurperiode dus bijvoorbeeld drie dagen per die vier weken. In die eerste weken hebben hulpverleningsinstanties dan voldoende gelegenheid gehad om een relatie met de sekswerker op te bouwen en signalen van mensenhandel waar te kunnen nemen.]

Artikel 4:29 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf
Onder meer vanwege de kwetsbaarheid van sekswerkers is het gewenst dat de exploitant van een prostitutiebedrijf gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend aanwezig is om effectief toezicht te kunnen garanderen op al hetgeen zich voordoet in de uitoefening van zijn bedrijf en – als die er zijn – in de seksinrichtingen waarvoor hem mede vergunning is verleend. Aangezien een dergelijke eis, in ieder geval als er sprake is van meerdere seksinrichtingen, niet na te leven is voor één persoon, kan het ook om de beheerder gaan. De beheerder heeft immers grotendeels dezelfde verantwoordelijkheden als de exploitant en kan daarop aangesproken worden.
In het tweede lid zijn enkele verdere zorgplichten van de exploitant geformuleerd, onder andere met betrekking tot de te voeren bedrijfsadministratie. Daarbij is onder e opgenomen de verplichting om ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting onverwijld bij de politie te melden. Richtinggevend hierbij is de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie (Stcrt. 2013, 16816) en https://www.wegwijzermensenhandel.nl/. De meldplicht ziet uiteraard ook op de situatie dat een sekswerker zich schuldig maakt aan mensenhandel of aan andere vormen van dwang en uitbuiting.

Paragraaf 4.2.5. Raamprostitutie en tippelen

Artikel 4:30 Raamprostitutie
Dit artikel richt zich, in tegenstelling tot de meeste artikelen, rechtstreeks tot de sekswerker. Het is de sekswerker verboden die handelingen te verrichten die gewoonlijk worden geassocieerd met raamprostitutie. Dit om de daarmee samenhangende overlast en uitstraling op de omgeving aan te kunnen pakken.

[eventueel opnemen: *Tweede lid*
Het verbod om zich als sekswerker vanuit een gebouw of vanuit de toegang naar een gebouw aan klanten die zich op de weg bevinden beschikbaar te stellen (eerste lid, aanhef en onder a) geldt

niet als de sekswerker werkzaam is in een seksinrichting die valt onder een raamprostitutiebedrijf waarvoor een vergunning is verleend. Voor het raamprostitutiebedrijf geldt dat er ook voldaan moet worden aan de regels die gesteld zijn voor seksbedrijven in het algemeen en voor alle prostitutiebedrijven in het bijzonder.]

[eventueel opnemen: *Derde lid*
Met het derde lid is beoogd om hinderlijk gedrag bij een raamprostitutiebedrijf door passanten te verbieden.]

Artikel 4:31 Tippelen
Dit artikel regelt dat het eenieder verboden is op of aan de weg of in een vanaf de weg zichtbare plaats klanten te werven of daadwerkelijk seksuele handelingen te verrichten als dit kennelijk geschiedt in het kader van sekswerk.

[eventueel opnemen: *Tweede lid*
Het verbod geldt niet op door het college aangewezen plaatsen gedurende de door het college vastgestelde tijden (tweede lid) of – voor wat betreft het werven van klanten – als dit gebeurt in een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend (volgt uit het eerste lid in samenhang met de definitie van tippelen in artikel 4:14).]

[eventueel opnemen: *Derde lid*
Met het derde lid is beoogd om hinderlijk gedrag binnen een tippelzone door passanten te verbieden.]

[eventueel opnemen: **Artikel 4:32 Handhaving tippelen**
Het eerste lid heeft betrekking op tippelen buiten de daartoe aangewezen plaatsen en tijden en geeft – ter handhaving van het verbod daarop – politieambtenaren en toezichthouders de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven.

Het tweede tot en met vierde lid hebben betrekking op tippelen binnen de daartoe aangewezen plaatsen en tijden. Op grond van het tweede lid kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door politieambtenaren en toezichthouders een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan sekswerkers, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen. Als dit mondelinge bevel tot verwijdering geen soelaas blijkt te bieden, kan naar het middel van het schriftelijke gebiedsverbod van het derde lid worden gegrepen.

Een gebiedsverbod behelst een bevel om na aanzegging door of vanwege de burgemeester niet aanwezig te zijn op de aangewezen wegen. Het vierde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om, wanneer de burgemeester dat noodzakelijk acht in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het bevel te beperken. Hierbij zal rekening gehouden worden met (de noodzaak) in het aangewezen gebied aanwezig te zijn in een middel van openbaar vervoer, het aldaar werkzaam of woonachtig zijn, een (ander) aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden, staatkundige en religieuze vrijheid en familieleven. Artikel 172a, achtste en negende lid, van de Gemeentewet, voorzien in tijdelijke ontheffing op aanvraag of wijziging van het bevel ten gunste van de betrokkene als nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Overtreding van een bevel tot onmiddellijke verwijdering of een gebiedsverbod is een overtreding van een ambtelijk bevel (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht). Gevolg is dat de overtreder kan worden geconfronteerd met een gevangenisstraf tot drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.]

Paragraaf 4.2.6 Overige bepalingen

Artikel 4:33 Verbodsbepalingen klanten
Dit artikel richt zich niet tot exploitanten of sekswerkers, maar tot hun (potentiële) klanten en is daarmee complementair aan enkele andere bepalingen in dit hoofdstuk. Kort gezegd is het enerzijds verboden om gebruik te maken van de diensten van een sekswerker die werkzaam is in het illegale circuit, anderzijds verbieden enkele artikelen de sekswerker om diensten (op een bepaalde wijze of op bepaalde plaatsen) aan te bieden, terwijl dit artikel de klant verbiedt om in te gaan op een aanbod. Dit betekent dat handhavend kan worden opgetreden tegen zowel de sekswerker als tegen de klant.

Het in het eerste lid opgenomen verbod kan enkel aan de klant worden tegengeworpen als hem enig verwijt kan worden gemaakt, bijvoorbeeld als de seksuele handelingen (zullen) plaatsvinden in een seksinrichting waarin de daarvoor mede verleende vergunning of een afschrift daarvan niet zichtbaar aanwezig is, zie in dit verband artikel 4:21, tweede lid. Of als uit de wijze van adverteren kennelijk blijkt dat het om een onvergund prostitutiebedrijf gaat.

[eventueel opnemen: **Artikel 4:34 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke**
Dit voorschrift schept een verbod dat slechts in effect kracht heeft ten aanzien van nader door de burgemeester te bepalen rechthebbenden en als de burgemeester aan die rechthebbenden heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde, de openbare veiligheid of de leefbaarheid in gevaar brengt. Het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, geschreven of gedrukte stukken dan wel afbeeldingen, als die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet valt niet binnen de reikwijdte van het verbod.

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

Artikel 4:35 Schakelbepaling, het college als bevoegde bestuursorgaan
Overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet (Gemw) is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen zoals de Apv), tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen is de burgemeester het 'bevoegde bestuursorgaan' bij de vergunningverlening in de seksbranche. De bevoegdheid van de burgemeester treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemw). In de definitie van seksinrichtingen is echter het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen en dit betekent dat ook het college bevoegd kan zijn. Bijvoorbeeld als het om vaar- en voertuigen gaat, anders dan om woonboten. Verder kan het college ook bevoegd zijn als het gaat om escortbedrijven [eventueel opnemen: en prostitutiebedrijven, als die zich richten op de straatprostitutie]. Om die reden bevat deze afdeling een schakelbepaling.

Afdeling 4.3. Overige economische bedrijvigheid

Paragraaf 4.3.1 Evenementen en optredens

Artikel 4:36 Definities en afbakening evenementen
Algemeen
Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet (Gemw) is de burgemeester belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en met de uitvoering van de verordeningen die daarover gaan. Dit betreft dus ook evenementen. Dit artikel geeft een definitie

van het begrip ‘evenement’, benoemt een aantal activiteiten die in ieder geval een evenement zijn en sluit er een aantal uit.

Eerste lid
Onder a, snuffelmarkt
Wat een snuffelmarkt is staat in het derde lid. Als de snuffelmarkt een bedrijfsmatig karakter heeft, is sprake van ‘overige detailhandel’ in de zin van de Winkeltijdenwet (artikel 2, tweede lid). Dit kan volgen uit de aard van de op de markt ontplooide activiteiten en de frequentie waarmee de markt wordt gehouden. Het verbod is dan niet van toepassing. Van een snuffelmarkt is ook geen sprake als het gaat om een markt in de zin van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemw (zie vierde lid, aanhef en onder d).

Onder b, braderie
Een braderie is van korte duur en keert niet met een bepaalde regelmaat terug. Daarom is dit geen jaarmarkt, gewone markt of snuffelmarkt (als bedoeld in artikel 160 van de Gemw en het derde lid). Een braderie is wel een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak en dus een evenement.

Onder c, optocht op de weg
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, vallen niet onder de bescherming van de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of andere internationale verdragen die de vrijheid van meningsuiting waarborgen. Evenmin is hierop de Wet openbare manifestaties van toepassing. Een optocht is daarom aangemerkt als evenement.

Onder d, feest of muziekvoorstelling
Als een feest voor publiek toegankelijk is, is sprake van een evenement. Het feest is dan namelijk een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Het maakt daarbij niet uit of het feest plaatsvindt in de buitenlucht (of op of aan de weg) of in een inrichting. Als echter het feest of de muziekvoorstelling is toegestaan in de aan een openbare inrichting verleende exploitatievergunning of Alcoholwetvergunning, is geen sprake van een evenement (vierde lid, onder c). Optredens van muziekkorpsen, muziekbandjes, en dergelijke die voor iedereen toegankelijk zijn, zijn ook evenementen.
Ook als een feest een ‘besloten’ karakter heeft en er publiekelijk kaarten worden verkocht of reclame voor wordt gemaakt, is sprake van een evenement als bedoeld in het eerste lid. Ook die feesten zijn namelijk een voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak. Iedereen kan immers een kaartje kopen. Dit is anders bij een besloten feest dat niet voor publiek toegankelijk is. Bijvoorbeeld bij het houden van een bedrijfsfeest waar al dan niet aan de hand van uitnodigingenlijsten publiek aanwezig is. Dat bedrijfsfeest is namelijk alleen voor de medewerkers van het bedrijf toegankelijk.

Onder e, wedstrijd op of aan de weg
Wedstrijden op of aan de weg zijn evenementen. Wedstrijden op wegen met voertuigen zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) zijn op grond van artikel 10, eerste lid, van de WVW 1994 verboden. Van dat verbod kan op grond van artikel 148 van de WVW 1994 ontheffing worden verleend.
Als een wedstrijd met voertuigen op of aan de weg als bedoeld in de WVW 1994 wordt georganiseerd is, naast de regels uit de WVW 1994, ook een evenementenvergunning nodig. Denk hierbij aan ‘vossenjachten’, droppingen, en dergelijke. De artikelen in de Apv leveren daarmee geen doorkruising op met de WVW 1994. De burgemeester moet namelijk op grond van andere motieven, zoals openbare orde, veiligheid en gezondheid beoordelen of medewerking kan worden verleend. In die zin is de evenementenbepaling aanvullend op de wedstrijdbepalingen uit de wegenverkeerswetgeving.

Onder f, 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 geldt artikel 4:38. 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 dan een meldingsplicht

Onder g, vechtsportwedstrijden- of gala's
De burgemeester kan verschillende categorieën vechtsportwedstrijden of -gala's aanwijzen als risicovol. Denk hierbij vooral aan full contact vechtsporten zoals kickboksen, muay thai (Thaiboksen) en Mixed Martial Arts (gemengde vechtkunst), waaronder in ieder geval worden begrepen free fight (het vrije gevecht), vale tudo (Braziliaans Mixed Martial Arts) en cage fight (kooigevecht).
In het aanwijzingsbesluit kan de burgemeester ook opnemen dat het moet gaan om vechtsportwedstrijden die worden georganiseerd in te noemen locaties en voor een vastgesteld bezoekersaantal. Uit onderdeel g in samenhang met artikel 1:9 volgt dat de burgemeester categorieën vechtsportwedstrijden of -gala's kan aanwijzen die in ieder geval als evenement worden aangemerkt.
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, is regulering via een vergunning gewenst.

Tweede lid
Een herdenkingsplechtigheid is geen verrichting gericht op vermaak, maar is doorgaans wel voor publiek toegankelijk. Daarom is een herdenkingsplechtigheid ook aangemerkt als een 'evenement'.

Derde lid
Dit lid geeft een definitie van snuffelmarkt. Vaak gaat het om (leegstaande) gebouwen waarin een markt wordt georganiseerd voor bijvoorbeeld goederen die in de regel niet meer langs normale handelskanalen het publiek bereiken. Denk daarbij aan beschadigde artikelen, tweedehands spullen, artikelen die uit de mode zijn (geraakt) en zaken van een te liquideren onderneming.
Van de snuffelmarkt te onderscheiden zijn de week- en jaarmarkten in de zin van artikel 160, eerste lid, onder g, van de Gemw. Op een weekmarkt worden 'geregelde' waren verkocht, dat wil zeggen: geen tweedehands goederen, restantpartijen, enz. Een jaarmarkt is een jaarlijks terugkerende traditie. Zo wordt in sommige gemeenten al jaren een veemarkt op een vaste dag gehouden. Het vierde lid bepaalt dat deze markten geen evenement zijn in de zin van artikel 4:36.

Vierde lid
In dit lid is een aantal activiteiten opgesomd dat buiten de reikwijdte van het begrip 'evenement' valt. De meeste activiteiten spreken voor zich.
Bij (waren)markten, straatartiesten en speelgelegenheden geldt dat zij elders een regeling hebben. De Wet op de kansspelen en de Wet openbare manifestaties stellen op hun beurt ook regels, waardoor ze buiten de reikwijdte van dit artikel vallen. Als een activiteit plaatsvindt in een horecabedrijf waarvoor een exploitatievergunning of Alcoholwetvergunning is verleend en de activiteit is in die vergunning uitdrukkelijk toegestaan, wordt die activiteit niet als evenement aangemerkt. Het kan bijvoorbeeld gaan om dansen in een horecagelegenheid, dat in de vergunningvoorschriften als activiteit is toegestaan. Een andere, meer incidenteel plaatsvindende activiteit (bijvoorbeeld het optreden van een band, een houseparty, of een kooigevecht) kan wel als evenement worden aangemerkt. Zie hiervoor onder 'feest'.
Een bioscoop-, theater- of muziekvoorstelling in een daarvoor bestemd en overwegend gebruikt gebouw, is geen evenement. Dat is het wel als het in de openlucht wordt gehouden.

Tot slot worden sportwedstrijden niet als een evenement aangemerkt, tenzij het om een door de burgemeester aangewezen vechtsportevenement gaat. Dit heeft betrekking op zogenaamde vechtsportwedstrijden of -gala's (zie de toelichting bij het eerste lid, onder g).

Artikel 4:37 Evenementenvergunning
Algemeen
Het houden van een evenement kan de openbare orde verstoren of zorgen voor (verkeers)onveiligheid of overlast in de leefomgeving. Dit rechtvaardigt het stellen van eisen aan het houden van een evenement, zodat de burgemeester een inschatting kan maken van de invloed van het houden van een evenement op de leefomgeving. Dit artikel regelt daarom een vergunningplicht voor grote en middelgrote evenementen. Voor kleine evenementen (zie artikel 4:38) geldt geen vergunningplicht, mits tijdig een melding wordt gedaan.
Het artikel is ook noodzakelijk, evenwichtig en niet onredelijk bezwarend. Daarbij is betrokken dat controle van een groot of middelgroot evenement achteraf niet kan volstaan, omdat beoordeeld moet worden of het evenement niet leidt tot mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, (verkeers)veiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid, et cetera. Ook de organisator is bij een vergunningstelsel gebaat, omdat de organisator met de burgemeester zo goede afspraken kan maken. Zo kunnen op het evenement toegesneden voorwaarden tot stand komen.
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. Zie artikel 4:38.

Eerste lid
In het eerste lid wordt de vergunningplicht opgenomen. De burgemeester toetst de aanvraag aan de weigeringsgronden van artikel 1:4 en de aanvullende weigeringsgronden in het derde en vierde lid. Uit artikel 1:5, tweede lid, volgt dat niet in afwijking van de vergunning mag worden gehandeld, dat geldt ook voor de voorschriften of beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden.

[eventueel opnemen: *Tweede lid*
In sommige gevallen (zie artikel 2.1 van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen), kan een evenement niet plaatsvinden zonder of in afwijking van een gebruiksmelding van het bevoegd gezag, tenzij daarvoor een evenementenvergunning vereist is. Daarom is in het tweede lid bepaald dat de gegevens die voor de gebruiksmelding noodzakelijk zijn bij de aanvraag van een evenementenvergunning overgelegd worden. Er hoeft dan geen afzonderlijke gebruiksmelding meer gedaan te worden.]

Derde lid
Op grond van het derde lid kan de burgemeester toetsen of het evenement zich verdraagt met het karakter of de bestemming van de locatie waar de aanvrager het evenement wil houden. Het gaat hierbij niet om de bestemming in de zin van het omgevingsplan. Uit vast jurisprudentie volgt dat bij de beoordeling van een aanvraag om een evenementenvergunning de eventuele strijdigheid van het evenement met het omgevingsplan geen rol speelt (ABRvS 01-07-20215, ECLI:NL:RVS:2015:2028). Er kan voor het houden van een evenement ook een omgevingsvergunning nodig zijn. .

[eventueel opnemen: *Vierde lid*
Bij een vechtsportevenement toetst de burgemeester ook of er in enig opzicht sprake is (geweest) van slecht levensgedrag van de organisator of de aanvrager van de vergunning en of er sprake is geweest van een slechte bedrijfsvoering.]

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Dit artikel is genoemd in artikel 1:3, vierde lid. Dit betekent dat geen van rechtswege gegeven vergunning ontstaat, als de burgemeester niet tijdig op de vergunningaanvraag beslist. Voor het uitsluiten van de werking van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb bestaan dwingende redenen van

algemeen belang. Een evenement kan een grote impact hebben en daarmee op de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid, maar ook als het bijvoorbeeld aankomt op brandveiligheid, geluid, aanvoer, afvoer en parkeren door bezoekers. Er is dan maatwerk nodig dat alleen een inhoudelijke vergunning kan bieden. Het is daarom onwenselijk dat een vergunning van rechtswege is gegeven vóórdat de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag is afgerond.

Artikel 4:38 Melding klein evenement [eventueel opnemen: of snuffelmarkt]
Eerste lid
Voor het organiseren van kleine eendaagse evenementen is geen vergunning nodig. Er kan dan met een melding worden volstaan. In het tweede lid is gedefinieerd wanneer van een klein evenement sprake is. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het verboden blijft om zonder melding een klein evenement te houden. Er kan dan dus ook handhavend worden opgetreden als zonder deze melding een klein evenement wordt georganiseerd. Omdat de Dienstenrichtlijn van toepassing is, ontvangt de meldingsplichtige een ontvangstbevestiging als die de melding heeft gedaan. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaatsvinden, als de burgemeester niet binnen een bepaalde termijn reageert.

Tweede lid
Wat een klein evenement is, staat in het tweede lid. Aan alle voorwaarden moet worden voldaan.

Onderdeel c
Voor het houden van een straatfeest of buurtbarbecue is impliciet lawaai toegestaan. Er is voor gekozen dat het tussen 23.00 uur en 07.00 uur (zondags 13.00 uur) stil moet zijn, en dat in de tussenliggende periode niet meer dan een bepaald geluidniveau wordt geproduceerd. Muziek omvat zowel onversterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners.

Onderdeel d
Locaties waar kleine evenementen kunnen worden gehouden zijn: parken, plantsoenen, pleintjes, grasveldjes, sportveldjes en dergelijke.
In dit onderdeel is geregeld dat er geen sprake is van een klein evenement als de activiteiten:
- plaatsvinden op de rijbaan of het (brom)fietspad;
- een belemmering vormen voor het verkeer; of
- een belemmering vormen voor de hulpdiensten.

Voor de eerste uitzondering geldt dat zodra er voor een evenement een rijbaan of (brom)fietspad moet worden afgezet, er ten minste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig is. Er kan in dat geval dus niet met een melding worden volstaan.
Bij de tweede uitzondering gaat het er in de regel om dat er voldoende ruimte beschikbaar is. Als een evenement bijvoorbeeld op de stoep plaatsvindt, dan moeten invaliden en mensen met kinderwagens nog wel kunnen passeren. Als richtlijn wordt hierbij anderhalve meter aangehouden.
Voor de derde uitzondering is van belang dat er een lijst is met de routes die door de hulpdiensten worden gebruikt en de terreinen met een bijzondere bestemming, zoals een markt of evenemententerrein. Het is dan helder welke wegen bij een evenement op een bepaald terrein voor de hulpdiensten, zoals politie, brandweer en ambulance, beschikbaar moeten blijven.

Onderdeel e
Hier wordt met een klein voorwerp 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 het evenement ondervinden.

Derde lid
Dit lid benoemt de gegevens die de organisator moet melden.

Vierde lid
Als een melding wordt gedaan, dan kan er alsnog aanleiding zijn om het organiseren van een klein evenement te verbieden. De burgemeester kan binnen de genoemde termijn na de melding het klein evenement verbieden als dat in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, volksgezondheid of leefbaarheid nodig is.

[eventueel opnemen: *Vijfde lid*
Het vijfde lid brengt het houden van een snuffelmarkt ook onder het meldingstelsel. Daarbij gelden dan niet de voorwaarden van het tweede lid. In aanvulling op de gegevens die in het derde lid staan, vermeldt de organisator van de snuffelmarkt bij de melding ook het soort goederen of diensten dat wordt aangeboden en verhandeld en het aantal standplaatsen.]

[eventueel opnemen: *Zesde lid*
Op grond van het zesde lid is een vechtsportevenement nooit een klein evenement en dus altijd vergunningplichtig.]

Artikel 4:39 Optredens op openbare plaatsen
Activiteiten van een straatartiest, straatfotograaf, straattekenaar, filmoperateur en gids vallen onder de werking van de Grondwet (artikel 7, derde lid) omdat elke uiting van een gedachte of gevoel door de vrijheid van meningsuiting wordt beschermd. Ongeacht de bedoelingen of de motieven van die uiting. Het beperken van een inhoud van een uiting is niet mogelijk.

Afgezien daarvan kunnen andere aspecten van een uiting wel worden beperkt, zoals de verspreiding. Het is bij de genoemde activiteiten echter moeilijk een onderscheid te maken tussen de inhoud en de verspreiding. 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. Om die reden is in artikel 4:39, net als in artikel 2:20, een verbod met ontheffingsmogelijkheid opgenomen dat voor bepaalde plaatsen en eventueel dagen of tijdstippen geldt (eerste en derde lid). Dit met het oog op de openbare orde, de openbare veiligheid, volksgezondheid en de leefbaarheid.

Als sprake is van meningsuiting geldt dat het optreden een zelfstandig middel van verspreiding is waarvan ‘gebruik van enige betekenis’ moet overblijven. Met ’gebruik van enige betekenis’ wordt bedoeld dat uitoefening van het recht op vrije meningsuiting ook daadwerkelijk mogelijk moet zijn en blijven. Daar moet bij het aanwijzen van plaatsen dus rekening mee worden gehouden.

De burgemeester mag daarom alleen gericht gebruikmaken van de beperkingsmogelijkheden. Dat wil zeggen dat de beperkingen zich bijvoorbeeld alleen mogen uitstrekken tot de plaatsen waar overlast of verstoringen van de openbare orde of de openbare veiligheid zijn te verwachten. Dan is de beperking noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) in de zin van artikel 10, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

In het licht van de vrijheid van meningsuiting is in het artikel ook expliciet gemaakt dat de beperkingen geen betrekking mogen hebben op de inhoud. Het maken van handelsreclame is hiervan uitgezonderd omdat dit niet wordt beschermd door artikel 7 van de Grondwet.
De bevoegdheid die in dit kader aan de burgemeester wordt toegekend, berust op artikel 174 van de Gemeentewet.

Vergunning van rechtswege bij niet tijdig beslissen
De straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur en gids kunnen dienstverrichters zijn in de zin van de Dienstenrichtlijn en (daarmee) de Dienstenwet. Dat brengt met zich mee dat bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag om ontheffing (derde lid) een vergunning van rechtswege is gegeven. Ook als de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, is er geen reden om af te zien van

een van rechtswege gegeven ontheffing als de burgemeester niet tijdig beslist op de aanvraag. Omdat de burgemeester door het aanwijzen van plaatsen en tijden kan reguleren waar optredens mogen plaatsvinden, zijn er geen dwingende redenen van algemeen belang waarop de werking van deze paragraaf kan worden uitgezonderd of bij niet-dienstverrichters niet van toepassing zou kunnen zijn. Daarom bepaalt artikel 1:3, derde lid, dat afdeling 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een ontheffing.

Paragraaf 4.3.2. Speelgelegenheden

Artikel 4:40 Definities
Eerste lid
De Wet op de kansspelen (Wok) stelt regels over speelgelegenheden en speelautomaten. De Wok ziet echter niet op behendigheidsspelen waarbij het spelresultaat geheel of vrijwel geheel afhangt van het inzicht en de behendigheid van de spelers en zij door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Het is wenselijk om ook deze vormen van spelen te reguleren. Deze restcategorie van speelgelegenheden voor behendigheidsspelen wordt hier bedoeld. Het gaat dus om speelgelegenheden, zoals een arcadehal of gamecenter, waarop de Wok geen betrekking heeft.

Tweede lid
Artikel 30 van de Wok bevat definities van: speelautomaat, behendigheidsautomaat, kansspelautomaat, hoogdrempelige inrichting en laagdrempelige inrichting.

Artikel 4:41 Exploitatie speelgelegenheid
De vergunningplicht geldt voor het (doen) exploiteren van een speelgelegenheid, waarop de Wok [eventueel opnemen: of de speelautomatenhallenverordening] niet van toepassing is. Het oogmerk van dit artikel is het beschermen van de openbare orde, de openbare veiligheid en de leefbaarheid, wat ook weigeringsgronden voor de vergunning zijn. Daarnaast speelt het bestrijden van gokverslaving een rol.
Daarbij wordt opgemerkt dat de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet niet van toepassing zijn op gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen (artikel 2, aanhef en onder h, van de Dienstenrichtlijn en artikel 2, derde lid, onder a, 2°, van de Dienstenwet). Voor zover behendigheidsspelen niet onder deze gokactiviteiten zijn te rangschikken, zijn de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet wel van toepassing. Het vergunningstelsel voldoet aan deze regelgeving. Het discrimineert niet naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de plaats van de statutaire zetel en is gelet op de doelen die ermee gediend worden noodzakelijk en evenredig.

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Het van toepassing zijn van de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet brengt ook met zich mee dat paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is en een vergunning van rechtswege is gegeven als de burgemeester niet binnen de termijn op de aanvraag beslist. In dit geval zijn er echter dwingende redenen van algemeen belang om de werking van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb uit te sluiten, namelijk de openbare orde, de openbare veiligheid, de leefbaarheid en de volksgezondheid (voorkomen gokverslaving). Gelet op het doel van de vergunningplicht zou het hoogst onwenselijk zijn als deze vergunning van rechtswege is gegeven voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en is voltooid. Daarom bepaalt artikel 1:3, vierde lid, dat paragraaf 4.1.3.3 van de Awb niet van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een vergunning.

Artikel 4:42 Kansspelautomaten
Dit artikel is een uitwerking van artikel 30c, tweede lid, van de Wet op de kansspelen (Wok). Hierin staat dat bij gemeentelijke verordening het aantal kansspelautomaten wordt vastgesteld waarvoor

per hoog- en laagdrempelige inrichting een aanwezigheidsvergunning wordt verleend. Voor hoogdrempelige inrichtingen moet dat aantal, volgens de hiervoor genoemde bepaling in de Wok, twee zijn. Om gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen is het aantal voor laagdrempelige inrichtingen vastgesteld op nul. Kansspelautomaten zijn speelautomaten, die geen behendigheidsautomaat, zoals een flipperkast, zijn, maar gokkasten waarmee ook geld kan worden gewonnen en waar doorgaans geen behendigheid aan te pas komt.

Paragraaf 4.3.3. Exploitatie nachtverblijf

Artikel 4:43 Definitie
Het begrip 'inrichting' sluit aan bij artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr), dat ziet op het als beroep verschaffen van nachtverblijf aan personen en op het als beroep of gewoonte beschikbaar stellen van een terrein voor het houden van nachtverblijf of het plaatsen van kampeermiddelen en dergelijke.

Artikel 4:44 Kennisgeving exploitatie door exploitant
Dit artikel zorgt ervoor dat de burgemeester, in het kader van het handhaven van de openbare orde en de openbare veiligheid en het zorgen voor de leefbaarheid, een zo volledig mogelijk overzicht heeft van de in de gemeente aanwezige nachtverblijf- en kampeerinrichtingen.

Artikel 4:45 Verschaffing gegevens nachtregister aan exploitant
Op grond van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) is een ondernemer die een hotel of pension drijft, verplicht om een nachtregister bij te houden. Dit artikel komt die ondernemer tegemoet door de gast te verplichten daaraan mee te werken door gegevens te verstrekken. Daarnaast is een goed bijgehouden nachtregister ook in het belang van de openbare orde en de openbare veiligheid in de gemeente, bijvoorbeeld voor de brandweer als onverhoopt brand uitbreekt in een hotel of pension. In aanvulling op artikel 438 van het WvSr verplicht het tweede lid daarom ook het aantal meereizende personen te laten registreren. Een dergelijke aanvulling op de wet is mogelijk (vergelijk Hoge Raad 10-04-1979, ECLI:NL:HR:1979:AC1381) en voldoet aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Er worden niet meer gegevens uitgevraagd dan nodig is.

Paragraaf 4.3.4. Standplaatsen

Artikel 4:46 Definitie
Bij een standplaats gaat om het aanbieden, verkopen of afleveren van goederen of diensten op een vaste locatie door middel van een kraam, wagen, tafel of ander fysiek middel. Dit in tegenstelling tot venten, waarbij goederen of diensten op wisselende locaties worden aangeboden. Het gaat niet om een standplaats op een jaarmarkt, op een markt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder g, van de Gemeentewet of bij een evenement, waaronder een snuffelmarkt, als bedoeld in artikel 4:36.

Artikel 4:47 Standplaatsvergunning, weigeringsgronden en afbakening
Gelet op de regulerende bevoegdheid van de gemeente voor zaken die tot haar huishouden behoren is gekozen voor een vergunningstelsel voor het innemen van standplaatsen. Het oogmerk hierbij is het voorkomen van verstoring van de openbare orde, de openbare veiligheid en het beperken van overlast. Bij de overlast kan het bijvoorbeeld gaan om geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder of het veroorzaken van zwerfafval. Bij dit laatste gaat het ook om de openbare orde, maar vooral om het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften (maatschappelijke doelen van de Omgevingswet).
In verband met deze oogmerken zijn in aanvulling op artikel 1:4 in het tweede lid aanvullende weigeringsgronden opgenomen. Als het innemen van de standplaats op de betreffende locatie in

strijd is met het omgevingsplan, heeft het geen zin een standplaatsvergunning te verlenen. Die wordt in zo'n geval daarom geweigerd (onderdeel a). Daarnaast kunnen de oogmerken het noodzakelijk maken een maximum te stellen aan het aantal standplaatsen of bepaalde locaties uit te sluiten van de mogelijkheid een standplaats in te nemen (kwantitatieve of territoriale beperkingen). Deze beperkingen kunnen een weigeringsgrond voor de standplaatsvergunning zijn (onderdeel b).
Daarnaast geldt het verbod niet als voor de betreffende locatie bij of krachtens de Omgevingswet regels zijn gesteld voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg of waterstaatswerk (derde lid).

Dit artikel valt onder de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet dit betekent dat een beperking alleen is toegestaan als die niet discriminerend is, noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en daarbij niet verder gaat dan nodig is.
In dit geval is er sprake van een dwingende reden van algemeen belang omdat het vergunningstelsel is bedoeld om verstoring van de openbare orde en de openbare veiligheid te voorkomen en overlast tegen te gaan. Het stelsel is niet-discriminatoir, want het maakt geen onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de plaats van de statutaire zetel, is geschikt om het doel te bereiken en is evenredig, want de beperking gaat niet verder dan nodig om dit doel te bereiken.

Vrijheid van meningsuiting
Voor het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard kan geen vergunning worden geëist in verband met artikel 7 van de Grondwet. Het aanbieden van zodanige gedrukte stukken 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.

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Vanwege de hiervoor genoemde dwingende reden van algemeen belang is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb in artikel 1:3, vierde lid, niet van toepassing verklaard op de aanvraag om een standplaatsvergunning. Bij het niet tijdig beslissen is dus geen sprake van een van rechtswege gegeven standplaatsvergunning.

Artikel 4:48 Toestemming rechthebbende
Dit artikel maakt het mogelijk om ook maatregelen te treffen tegen degene die op de eigen grond op een publieke plaats het innemen van een standplaats zonder vergunning toestaat.

Paragraaf 4.3.5. Inzameling en venten

Artikel 4:49 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving
Dit artikel geeft een regeling voor de inzamelingsacties voor goede doelen waarbij een beroep wordt gedaan op de liefdadigheidszin van burgers. Doorgaans gaan inzamelingsacties uit van betrouwbare instellingen. Incidenteel komt het echter voor dat bij de inzamelaar niet de charitatieve doelstelling vooropstaat, maar een ander (commercieel) belang. Hierbij wordt bij de burger de indruk gewekt dat de opbrengst naar het goede doel gaat, terwijl dit niet of maar voor een klein deel het geval is.
Daarnaast worden de manieren waarop wordt ingezameld steeds indringender (via post, telefoon, op straat, op televisie en bij concerten). Bovendien is de goede-doelensector inmiddels zeer geprofessionaliseerd. Het oogmerk van dit artikel is alleen bonafide instellingen te laten collecteren om kwetsbare burgers te beschermen en het aantal collectes te beperken en gelijkmatig over het jaar te verdelen. Dit om de openbare orde of de openbare veiligheid te beschermen en overlast te voorkomen.

Eerste lid

Onder a, openbare inzameling van geld of goederen

Dit artikel regelt allereerst de vergunningplicht voor het houden van een openbare inzameling van geld of goederen of het daartoe aanbieden van een intekenlijst. Het gaat dus bijvoorbeeld om collecteren met collectebussen, maar ook om het leveren van een bijdrage aan een voedselpakket. Die bijdrage kan bestaan uit een gift in geld, maar ook uit het doneren van (vooraf bepaalde) gekochte producten (bijvoorbeeld voor de voedselbank). Ook het inzamelen van vermogensrechten valt hieronder.

Onder b, werven van leden of donateurs in het openbaar ('direct dialogue')

Naast de klassieke vormen van inzamelen, zijn er ook instellingen die activiteiten verrichten om leden of donateurs te werven. Deze instellingen spreken, doorgaans in opdracht van een andere organisatie of goed doel, het publiek aan met de vraag om lid of donateur te worden van de opdrachtgevende organisatie, waarbij wordt gezegd of de indruk wordt gewekt dat de opbrengst geheel of ten dele voor een liefdadig of ideëel doel is bestemd. Deze wervingsactiviteiten onderscheiden zich dus van inzamelingsactiviteiten door het feit dat geen geld of goederen worden ingezameld en geen intekenlijsten worden ingevuld. In plaats daarvan gaat het bijvoorbeeld om het invullen van machtigingsformulieren of inschrijvingen via een tablet die bij wervingsactiviteiten worden gebruikt. Dit onderdeel bepaalt dat ook voor deze activiteiten een vergunning is vereist.

Dit geldt ook voor 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. De instellingen die leden of donateurs werven, moeten uiteraard aan dezelfde voorwaarden voldoen als de opdrachtgevende organisaties zelf.

Onder c, geld of goederen bij aanbieden van diensten of goederen

Ook het accepteren van geld of goederen voor het aanbieden van goederen of diensten is vergunningplichtig. Denk aan het verstrekken van kalenders of pluche knuffels in ruil voor een donatie in geld of bepaalde goederen. De vergunningplicht geldt ook als 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). Dat betekent overigens dat als de vergunning wordt geweigerd, de aanvrager nog wel de stukken kan verspreiden die de aanvrager bij de inzameling wilde aanbieden.

Voor de openbaarheid van de inzameling of werving is het overigens voldoende dat deze plaatsvindt op of aan de openbare weg dan wel op een andere voor het publiek openstaande plaats.

Er is bij een aanvraag om een vergunning geen reden om aan te nemen dat de beslistermijn, bedoeld in artikel 1:3, eerste en tweede lid, wordt overschreden. Daarom is er bij een aanvraag om vergunning geen bezwaar tegen het van rechtswege geven van een vergunning als het college niet tijdig op de aanvraag beslist. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is daarom op de ontheffing van toepassing verklaard in artikel 1:3, derde lid.

Tweede lid

Onder a, besloten kring

De vergunningplicht geldt niet voor inzamelingen of wervingen in besloten kringen. 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 moet aangeven dat er ook een zekere gemeenschappelijke bekendheid is.

Onder b, collecte- en wervingsrooster

Het college kan instellingen aanwijzen waarvoor de verbodsbepaling niet geldt. Het stelt daartoe een collecte- of wervingsrooster op.
Voor de instellingen die in het rooster zijn aangewezen geldt geen vergunningplicht. Die instellingen kunnen vrij collecteren in de week die in het rooster aan hen is toegewezen. Aan de vrijstelling kan het college desgewenst wel voorschriften verbinden, zoals een meldingsplicht en een legitimatieplicht voor de geldinzamelaars. Voor andere instellingen geldt dat zij kunnen collecteren in de weken die daarna overblijven. Die instellingen moeten daarvoor wel een vergunning aanvragen.
Als het college geen collecte- en wervingsrooster vaststelt, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht niet. Als het college wel een rooster vaststelt, dan mag het gemeentebestuur daar volgens de jurisprudentie alleen om zwaarwegende redenen van afwijken.
Het collecte- of wervingsrooster is gebaseerd op het jaarlijkse landelijke collecte- en wervingsrooster van het CBF. Het CBF toetst alle activiteiten van de instellingen en vermeldt alleen bonafide instellingen in het landelijke collecte- en wervingsrooster.

[eventueel opnemen: *Onder c, andere aangewezen instellingen*
Op grond van dit onderdeel kan het college (bijvoorbeeld plaatselijke) instellingen aanwijzen die niet onder de vergunningplicht vallen. Zij hoeven dan geen vergunning aan te vragen. Het gaat om instellingen die niet zijn ingedeeld in het door het college op grond van onderdeel b vastgestelde collecte- of wervingsrooster.]

Artikel 4:50 Definitie venten
In de definities van ‘venten’ door de jaren heen is een constante dat venten bewegend (ambulant) plaatsvindt. Dit brengt met zich mee dat de venter zijn waren voortdurend aanbiedt vanaf een andere plaats. Dit element ontbreekt in de in het tweede lid genoemde activiteiten die niet als venten worden aangemerkt. In de uitzondering onder a vindt de verkoop van de goederen (voortdurend) plaats in een winkel. Daarnaast is het verkopen van goederen of aanbieden van diensten op jaarmarkten, weekmarkten, evenementen (snuffelmarkten) en standplaatsen ook niet te beschouwen als venten (onder b en c). Op deze markten en standplaatsen worden namelijk goederen en diensten verkocht vanaf eenzelfde plaats en gebruikmakend van fysieke hulpmiddelen als een kraam of aanhangwagen. Dit is niet het geval bij venten.

Artikel 4:51 Ventverbod
Eerste lid
Dit artikel maakt het mogelijk voor het college om openbare plaatsen aan te wijzen waar op bepaalde dagen of uren niet mag worden gevent. Uit het eerste lid volgt dat de mogelijkheid tot het aanwijzen van plaatsen waar het ventverbod van kracht is, beperkt is tot gevallen waarin het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid dit noodzakelijk maakt. Hierbij kan onder meer de bescherming van de verkeersveiligheid en het voorkomen van overlast een rol spelen. Mocht de openbare orde of de openbare veiligheid daadwerkelijk worden verstoord of er ernstige vrees bestaan voor het ontstaan daarvan, dan kan de burgemeester op grond van artikel 172 van de Gemeentewet diverse maatregelen treffen.

Tweede lid
Het tweede lid bakent het ventverbod af van andere geldende wet- en regelgeving. In de eerste plaats geldt het ventverbod niet als het verbod van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 om hinder of gevaar te veroorzaken op de weg al van toepassing is. Ook het venten met geschreven of gedrukte stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard is van het verbod uitgezonderd. Hierbij kan namelijk onder meer de (grondwettelijke) vrijheid van meningsuiting een rol spelen en dat betekent dat een beperking op deze vrijheid alleen bij een wet in formele zin mogelijk is. Dit tenzij de aanwijzing van openbare plaatsen, dagen of uren door het college in het belang van de openbare orde en de openbare veiligheid is gedaan.

Derde lid

Het derde lid maakt het tot slot mogelijk om ontheffing te verlenen op plaatsen waar een ventverbod van kracht is. Hiermee kan het college in een individueel geval een uitzondering maken.

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Zowel de Dienstenrichtlijn als de Dienstenwet is dan ook van toepassing. Op grond van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is het mogelijk paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (van rechtswege gegeven ontheffing bij niet tijdig beslissen) van toepassing uit te zonderen. Dit kan alleen als er dwingende redenen van algemeen belang zijn. Daarvan is in dit geval sprake, namelijk de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid. Daarom is artikel 4:51 opgenomen in de opsomming van artikel 1:3, vierde lid.

[eventueel opnemen: **Paragraaf 4.3.6. Deelmobiliteit**

Artikel 4:52 Vergunning deelmobiliteit
Algemeen
Aanbieders die deelvoertuigen op de weg of in parken plaatsen maken daarbij gebruik van de weg of andere openbare plaatsen. Denk hierbij aan (bak)fietsen, scooters en auto's. Deze voertuigen worden vervolgens beschikbaar gesteld voor gebruik in het verkeer. Deze vorm van vervoer wordt ook wel deelmobiliteit genoemd. Het gebruik van de weg en andere openbare plaatsen door dit soort voertuigen kan leiden tot een onevenwichtig gebruik van de weg en andere openbare plaatsen en een rommelige aanblik waardoor het aanzien hiervan wordt aangetast. Om dit te voorkomen of te beperken, wordt deelmobiliteit in dit artikel gereguleerd. Het is verboden om zonder vergunning van het college deelvoertuigen op of aan de weg en op andere openbare plaatsen beschikbaar te stellen voor gebruik in het verkeer.

Eerste lid
Op grond van het eerste lid kan het college een vergunning verlenen voor het bedrijfsmatig of tegen betaling in welke vorm dan ook beschikbaar stellen van voertuigen voor gebruik in het verkeer.
De zinsnede 'bedrijfsmatig of tegen betaling in welke vorm dan ook' in dit lid heeft gevolgen voor de reikwijdte van de vergunningplicht. Het betekent dat de vergunningplicht is gericht op de activiteit van het beschikbaar stellen van voertuigen op of aan de weg of op een andere openbare plaats die in de uitoefening van beroep of bedrijf gebeurt of tegen betaling plaatsvindt.
De zinsnede 'met uitzondering van voertuigen die uitsluitend zijn bestemd voor gebruik door een besloten kring van personen' bepaalt verder ook de reikwijdte van de vergunningplicht. Hierdoor zijn bijvoorbeeld coöperatieve vormen van deelmobiliteit uitgesloten van het verbod, omdat bij die vormen sprake is van het delen van voertuigen in een besloten kring van personen. Deze coöperatieve vormen van deelmobiliteit veroorzaken over het algemeen geen overlast, aangezien de besloten kring van personen hier zelf zorg voor draagt. Het gaat om initiatieven door en voor lokale bewoners. Daarnaast gaat dit tot nu toe in alle gevallen over het delen van een auto's die worden geparkeerd op parkeerplaatsen en niet op willekeurige openbare plaatsen. Dergelijke initiatieven wil de gemeente steunen en niet belasten met een vergunningplicht.
Aan de vergunning deelmobiliteit kunnen voorschriften worden verbonden op grond van artikel 1:5. Voorschriften die onderdeel zijn van de vergunning kunnen bijvoorbeeld zien op: de beschikbaarheid van voertuigen, de communicatie die de vergunninghouder heeft met de gebruiker, de verplaatsing en verwijdering van geparkeerde voertuigen of eisen met betrekking tot de voertuigen vanuit milieuoverwegingen. Verder gelden uiteraard de reguliere verkeers- en parkeerregels ook voor deelmobiliteit.

Tweede lid
In beginsel worden vergunningen voor onbepaalde tijd verleend (artikel 1:6, eerste lid). Echter, dit vergunningstelsel reguleert bijzonder gebruik van de weg en andere openbare plaatsen. De

bescherming van de openbaarheid van de weg en deze plaatsen heeft voorrang op particuliere exploitatie van de weg en deze plaatsen, mede om het veilig en doelmatig gebruik voor het verkeer te kunnen waarborgen. De vergunning voor het aanbieden van deelvervoer wordt daarom beperkt tot [invullen: aantal] jaar, zodat het belang van de openbare bestemming niet ondergeschikt raakt aan de vergunde activiteit, in dit geval het aanbieden van deelmobiliteit.

Derde lid
In dit lid is bepaald waar het college nadere regels over kan stellen als het dat noodzakelijk acht met het oog op het voorkomen of beperken van overlast of hinder voor de omgeving of het behoud van of toekomstige uitbreiding van de parkeerruimte.
In onderdeel b is de mogelijkheid opgenomen dat het college het plaatsen van aangewezen categorieën deelvoertuigen geheel verbiedt of het plaatsen van deze voertuigen verbiedt in bepaalde aangewezen gebieden.
Op grond van onderdeel c heeft het college de bevoegdheid om grenzen te stellen aan het aantal vergunningen dat wordt verleend door een vergunningenplafond vast te stellen. Dit kan als er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang, zoals bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Als het college een vergunningenplafond vaststelt, neemt het college in de nadere regels op wat de looptijd van de vergunning is, met inachtneming van een redelijke terugverdientijd, en op welke wijze de vergunningen (transparant) worden verdeeld. Zie ook artikel 1:9, tweede lid, en de toelichting op artikel 1:6.

Vierde lid
De hier opgenomen weigeringsgronden zijn een aanvulling op de algemene weigeringsgronden die genoemd zijn in artikel 1:4. Die algemene weigeringsgronden betreffen onder meer het voorkomen of beperken van overlast of hinder voor de omgeving. In aanvulling hierop weigert het college de vergunning wegens strijd met het omgevingsplan en kan het college de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren met het oog op het behoud van of toekomstige uitbreiding van de parkeerruimte.

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Voor het beslissen op de aanvraag geldt de beslistermijn zoals die door de gemeenteraad is vastgesteld in artikel 1:3. Vanwege het met het vergunningstelsel te beschermen belang van de openbare orde, de openbare veiligheid en de bruikbaarheid van de weg en andere openbare plaatsen is bij niet tijdig beslissen op de aanvraag, in op grond van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet, paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op dit vergunningstelsel. Dat is in artikel 1:3, vierde lid, bepaald. Het belang van een expliciete afweging en zorgvuldige vergunningverlening is hier van groter belang dan het belang van aanbieders om snel en mogelijk (van rechtswege) een vergunning te kunnen verkrijgen.]

Paragraaf 4.3.7 Handelaren in bepaalde goederen

Artikel 4:53 Definitie
Het begrip ‘handelaar’ is omschreven in artikel 1 van het ‘Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht’ (WvSr). Handelaren zijn onder andere: opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto’s, motorfietsen, bromfietsen, fietsen en foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. Onder ‘handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen’ worden tevens handelaren in antiek en curiosa verstaan. Daarom hoeven zij niet apart te worden vermeld. Onder ongeregelde goederen worden verstaan goederen die wegens hun aard of uitvoering, hun herkomst of de staat waarin zij verkeren, niet tot de algemeen gangbare goederen kunnen worden gerekend (artikel 437, vierde lid, van het WvSr).

Artikel 4:54 Verkoopregister
Eerste en tweede lid

Het artikel is gericht op bestrijding van heling en (daarmee) op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het verplicht een handelaar een verkoopregister bij te houden van alle gebruikte en ongeregelde goederen die de handelaar verworven of voorhanden heeft. Door de plicht wordt getracht te voorkomen dat deze goederen uit misdrijf afkomstig zijn. Aangezien het vooral gaat om branches waarin relatief veel gestolen goederen worden verhandeld en waarin relatief veel notoire helers voorkomen (bijvoorbeeld de antiek-, (brom)fiets- en autohandel), kan de burgemeester bepaalde branches vrijstelling verlenen van een, meer of alle in de gemeentelijke helingvoorschriften opgenomen registratieverplichtingen.

Wat betreft de gegevens in het verkoopregister is aansluiting gezocht bij de gegevens die op grond van artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) in samenhang met het Uitvoeringsbesluit op grond van artikel 437, eerste lid, onder a, van het WvSr in het inkoopregister moeten worden opgenomen. Artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit somt deze gegevens voor het inkoopregister op. Net als bij het inkoopregister verdient het aanbeveling om de handelingen die leiden tot het opstellen van een verkoopregister algemeen te omschrijven. Daarnaast moet het verkoopregister, net als het inkoopregister, doorlopend zijn. Een doorlopend register is een register waarin de aantekeningen in chronologische volgorde worden ingeschreven, met uitsluiting van de mogelijkheid van latere invoegingen. Een register waarin een aantal bladzijden ontbreekt, is geen doorlopend register. Het register mag ook geen onregelmatigheden of hiaten vertonen.

Een handelaar is een ‘dienstverrichter’ als bedoeld in de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet. Dit betekent dat de in dit artikel en artikel 4:55 opgenomen voorschriften niet discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn. De voorschriften discrimineren niet naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de plaats van de statutaire zetel en zijn gelet op de doelen die ermee gediend worden noodzakelijk en evenredig, mede gelet op de mogelijkheid dat de burgemeester vrijstelling kan verlenen van een of meer verplichtingen.

Artikel 4:55 Overige voorschriften voor de handelaar

Algemeen

Deze bepaling bevat voorschriften die in het algemeen het risico op heling beogen te voorkomen en (daarmee) zorgen voor de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid. De voorschriften uit dit artikel zijn gebaseerd op artikel 437ter, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en zijn niet-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig (zie bij artikel 4:47)

Onderdeel a, onder 1°

Artikel 437ter, tweede lid, van het WvSr legt de handelaar de verplichting op de burgemeester of door hem aangewezen ambtenaren van tevoren schriftelijk in kennis te stellen als de handelaar 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, ten eerste, nader uitgewerkt.

Onderdeel a, onder 2° en 3°

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

Onderdeel a, onder 4°

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.

Onderdeel b

Artikel 437, eerste lid, onder c, van het WvSr geeft aan de daartoe aangewezen ambtenaar de bevoegdheid 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.

Onderdeel d
Bij een regeling tot effectieve bestrijding van heling mag een bepaling over de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Dit onderdeel voorziet hierin. De bepaling sluit nauw aan op artikel 437, eerste lid, onder d en f, van het WvSr, waarbij strafbaar is gesteld: 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. In onderdeel d is gekozen voor een termijn van vijf dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

Hoofdstuk 5. Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester
In dit hoofdstuk is een aantal bijzondere bevoegdheden van de burgemeester opgenomen. Deze bevoegdheden houden verband met de verantwoordelijkheid van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. Bij de totstandkoming van de Gemeentewet heeft de regering de handhaving van de openbare orde bij de burgemeester neergelegd en die taak ook wettelijk verankerd. Het begrip ‘handhaving van de openbare orde’ bevat daarbij twee elementen:
1. de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde en de openbare veiligheid; en
2. de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving (Kamerstukken II 1989/90, 19403, nr. 16, p. 38).

Tegen die achtergrond bevat de eerste afdeling van dit hoofdstuk een aantal bevoegdheden van de burgemeester die in het algemeen op de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid zien. In de tweede afdeling zijn vervolgens de bevoegdheden van de burgemeester opgenomen die zich specifiek richten op het tegengaan van ondermijning.

Afdeling 5.1 Specifieke bevoegdheden openbare orde en openbare veiligheid

Artikel 5:1 Bestuurlijke ophouding
De burgemeester heeft met dit artikel de bevoegdheid om groepen personen voor de duur van maximaal twaalf uur bestuurlijk op te houden. Het artikel is gebaseerd op artikel 154a van de Gemeentewet. Bestuurlijk ophouden is het op een bepaalde plaats onderbrengen en vasthouden van groepen ordeverstoorders. In dit geval valt daar bovendien het overbrengen naar die plaats onder. De burgemeester kan dit doen als groepsgewijs de specifiek in dit artikel genoemde voorschriften niet worden nageleefd. Het gaat dan om grootschalige ordeverstoringen, bijvoorbeeld bij risicowedstrijden in het betaald voetbal, uit de hand lopende demonstraties en krakersrellen. Bestuurlijk ophouden is een bestuursrechtelijk uiterst middel. De bevoegdheid kan niet lichtvaardig worden ingezet. Andere middelen moeten niet toereikend zijn om de openbare orde en de openbare veiligheid te herstellen. Deze verstrekkende bevoegdheid zal in de praktijk dan ook niet eerder worden toegepast dan na overleg met het hoofd van de politie en de officier van justitie, het zogenaamde driehoeksoverleg bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012. Als de burgemeester besluit gebruik te maken van zijn bevoegdheid, dan moet zijn besluit concreet de groepen van personen benoemen waarop de burgemeester de bestuurlijke ophouding toepast. De aangewezen plaats van ophouding moet verder voldoen aan de vereisten van het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding. In dat besluit worden eisen gesteld over de veiligheid, de voorzieningen en het toezicht op de ophoudingslocatie.

Artikel 5:2 Veiligheidsrisicogebieden

De burgemeester heeft met dit artikel de bevoegdheid om een deel van de publieke ruimte aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. Het artikel is gebaseerd op artikel 151b van de Gemeentewet (Gemw). Binnen een aangewezen veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie vervolgens de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen. Deze bevoegdheden betreffen: onderzoeken van verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage; van vervoermiddelen; en van ieders kleding op wapens en munitie.

De overige vereisten uit artikel 151b van de Gemw zijn van toepassing. Dit betekent dat de burgemeestersbevoegdheid alleen mag worden ingezet als uit feiten en omstandigheden blijkt dat sprake is van een verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De burgemeester moet de aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied goed onderbouwen aan de hand van feiten en omstandigheden en onder afweging van het objectieve en subjectieve veiligheidsbelang en het individuele belang van de burgers, waaronder hun privacy. De burgemeester moet hierover overleg voeren met de officier van justitie in het zogenaamde driehoeksoverleg bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012. De duur van de aanwijzing mag niet langer, en de omvang van het gebied mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.

De door een aanwijzingsbesluit geboden mogelijkheid om eenieder te fouilleren kan bijdragen aan een vermindering van het verboden wapenbezit. Het feit dat bij fouilleeracties geen aanzienlijke hoeveelheid verboden wapens is aangetroffen betekent daarbij niet dat het aanwijzingsbesluit niet leidt tot het daarmee beoogde resultaat (ABRvS 27-10-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1869).

Artikel 5:3 Cameratoezicht
De burgemeester heeft met dit artikel de bevoegdheid tot het houden van cameratoezicht op openbare plaatsen. Voor de definitie van openbare plaats is aangesloten bij de Wet openbare manifestaties (zie artikel 1:1). Op basis van het tweede lid is de burgemeester ook bevoegd cameratoezicht te houden op de in dat artikellid genoemde andere voor het publiek toegankelijke plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het artikel is gebaseerd op artikel 151c van de Gemeentewet (Gemw). De in het tweede lid opgenomen lijst is limitatief van aard en dat betekent dat de burgemeester niet de bevoegdheid heeft om op andere plekken cameratoezicht te houden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot de inzet van camera's met democratische waarborgen omkleed.

Handhaving openbare orde
Het cameratoezicht mag alleen plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dat de camera's alleen ingezet mogen worden voor de handhaving van de openbare orde, betekent dus niet dat op voorhand sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging ervan (Kamerstukken II 2012/13, 33582, nr. 3, p. 4). Wel moet er voldoende reden zijn om een inbreuk op het recht op privacy te kunnen rechtvaardigen. Dit betekent dat wel aangetoond moet worden dat het cameratoezicht noodzakelijk is gelet op eerdere verstoringen van de openbare orde of concreet dreigende verstoringen van de openbare orde. Naast dit hoofddoel kan het cameratoezicht ook subdoelen dienen. Zo mogen de opgenomen beelden op grond van artikel 151c, zevende lid, van de Gemw worden gebruikt 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 de veiligheid van de politie en andere hulpdiensten.

Soort camera
Niet alleen toezicht met vaste camera's is mogelijk, maar ook toezicht met tijdelijke (verplaatsbare) camera's. De reden is met name dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat zijn bij het

bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme. Bijvoorbeeld overlast veroorzaakt door hangjongeren, drugsgebruikers en drugsdealers, straatrovers en zakkenrollers en personen die vernielingen aanrichten in de publieke ruimte (Kamerstukken II 2012/13, 33582, nr. 3, pag. 2/3).

Artikel 5:4 Gebiedsverbod
De burgemeester heeft met dit artikel de bevoegdheid om aan iemand een gebiedsverbod op te leggen in het geval van een openbare ordeverstoring, overlastgevend gedrag of een ernstige vrees daarvoor. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij overlast door drugshandel, drugsgebruik, hinderlijk drankgebruik, samenscholing of geweldpleging. De bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod biedt de burgemeester een instrument om de overlast te voorkomen of te verminderen, de leefbaarheid te beschermen en het veiligheidsgevoel van inwoners te vergroten.

Verhouding tot andere gebiedsverboden
Het Apv-artikel biedt één van de grondslagen voor het opleggen van een gebiedsverbod. Ook zijn gebiedsverboden mogelijk op grond van de Gemeentewet. (Gemw) Dit kan op grond van de lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172, derde lid, de zware bevelsbevoegdheid uit artikel 172a en de noodbevelsbevoegdheid uit artikel 175, eerste lid van de Gemw. De lichte bevelsbevoegdheid is het meest vergelijkbaar met het Apv-artikel. De wetgever heeft deze lichte bevelsbevoegdheid in het leven geroepen voor situaties waarin geldende regelgeving, waaronder de lokale verordeningen, geen voorziening bevat voor een concreet openbare ordeprobleem dat zich acuut voordoet. Als de Apv, zoals in dit artikel, erin voorziet om een gebiedsverbod op te leggen bij overlastgevende verstoringen van de openbare orde, dan kan artikel 172, derde lid, van de Gemw geen toepassing vinden voor het opleggen van een gebiedsverbod voor deze verstoringen. De Apv gaat in die gevallen dus voor (HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096; ABRvS 01-05-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048). Als echter van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet gebruik wordt gemaakt, omdat er geen Apv-bepaling voorhanden is, dan kan de rechter aangeven dat er voldoende gelegenheid is geweest om een dergelijke regeling op te stellen. Bij structurele problemen is het daarom nodig deze regeling in de Apv op te nemen. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel mag de zware bevelsbevoegdheid uit artikel 172a van de Gemw niet worden gebruikt als de openbare orde met minder vergaande maatregelen kan worden gehandhaafd (Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 9-10, 16, 25-27 en 41; Kamerstukken II 2009/10, 31467, C, p. 1, 3-4 en 6). Artikel 172a komt dus niet in de plaats van het Apv-artikel en besluiten op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemw (ABRvS 01-05-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048). Ook de noodbevelsbevoegdheid is van een andere orde dan de bevoegdheid op grond van het Apv-artikel. Een noodbevel mag afwijken van geldende regelgeving, uitgezonderd de Grondwet en hogere regelingen dan de Grondwet.

Voorwaarden
Het gebiedsverbod wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare ordeverstorende handelingen verrichten. Als er geen directe vrees is voor een verdere verstoring van de openbare orde en er geen direct gevaar is voor anderen, zal de persoon eerst worden gewaarschuwd.
Voor het toepassen van een openbare ordemaatregel, zoals een gebiedsverbod, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.
1. Er moet sprake zijn van omstandigheden die het ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken (situatiecriterium).
2. De maatregel moet zijn gericht op het voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan (doelcriterium).
3. De bevoegdheid kan alleen worden ingezet ten tijde van een ordesituatie of een dreiging daarvan. De duur van de concrete maatregel moet daarom direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde. Hierdoor mag de duur van de maatregel niet onevenredig lang zijn (duurcriterium).

4. De maatregel mag niet worden ingezet als een minder zwaar middel voorhanden is (subsidiariteit) en moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek of het te bereiken doel (proportionaliteit).

Eerste lid
Gelet op het proportionaliteitsbeginsel moet het gebiedsverbod van korte duur zijn. Een periode van maximaal [invullen: aantal (bijvoorbeeld: 24)] uur is naar verwachting voldoende om als afkoelingsperiode te fungeren, waardoor het middel effectief is om de openbare orde te herstellen en evenredig is ten opzichte van de inbreuk op de bewegingsvrijheid van betrokkene.

Tweede lid
De burgemeester kan bij herhaalde overtreding een langduriger gebiedsverbod opleggen. In het licht van proportionaliteit en subsidiariteit is het uitgangspunt dat de burgemeester een waarschuwing geeft voordat de burgemeester overgaat tot het opleggen van een gebiedsverbod. Tegen deze achtergrond is ook bepaald dat de burgemeester slechts tot het opleggen van een langduriger gebiedsverbod kan besluiten, als de gedraging waarop het opleggen betrekking heeft binnen een periode van [invullen: aantal (bijvoorbeeld: zes)] maanden na oplegging van het eerdere gebiedsverbod plaatsvindt. Het gebiedsverbod geldt voor een tijdvak van maximaal [invullen: aantal (bijvoorbeeld: acht)] weken. De herhaling van de openbare ordeverstoring rechtvaardigt dit. De waarschuwing of het kortdurende gebiedsverbod heeft niet geleid tot gedragsaanpassing waardoor een langer verbod noodzakelijk is.

Derde lid
De burgemeester heeft de bevoegdheid om het gebiedsverbod te beperken als de burgemeester dat noodzakelijk vindt in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Hierbij zal de burgemeester rekening houden met het aldaar werkzaam of woonachtig zijn of een ander aantoonbaar redelijk belang om zich aldaar op te houden zoals het gebruik van het openbaar vervoer, staatkundige en religieuze vrijheid en het familieleven.

Vierde lid
Door het vierde lid in combinatie met strafbaarstelling in artikel 6:3 van de Apv is het mogelijk om een boete op te leggen aan degene die een gebiedsverbod overtreedt.

Vijfde lid
Als iemand de openbare verstoort, kan er overlap ontstaan tussen de bevoegdheid van de officier van justitie om met een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering op te treden en de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van deze bepaling met een gebiedsverbod op te treden. Het vijfde lid geeft voorrang aan een gedragsaanwijzing door de officier van justitie boven een gebiedsverbod door de burgemeester.

Zesde lid
Naast het ambtshalve beperken van een opgelegd gebiedsverbod, kan de burgemeester tijdelijk ontheffing verlenen van een opgelegd gebiedsverbod. Bijvoorbeeld in meer incidentele gevallen.

Artikel 5:5 Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf
De burgemeester heeft met dit artikel de mogelijkheid over te gaan tot sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als overlast, verstoring van de openbare orde of aantasting van de leefbaarheid dreigt die niet acuut is. Bij acute en concrete dreiging voor de openbare veiligheid en volksgezondheid waarbij onverwijld ingrijpen geboden is, kan sluiting op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet (Gemw) plaatsvinden.

De burgemeester kan met behulp van dit artikel optreden wanneer in of rondom een voor het publiek openstaand gebouw strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of de

leefbaarheid nadelig wordt beïnvloed of wanneer ondernemers van bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus of winkels, overlast veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op andere wijze toestaan.

Ook geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden, als er in of vanuit een gebouw, niet zijnde een woning, wordt gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de kansspelen. Als sprake is van een gebouw waar illegaal wordt gegokt, staat vast dat zonder meer sprake is van een aantasting van de openbare orde. Gebouwen waar illegaal wordt gegokt die ook als woning in gebruik zijn, kunnen niet op basis van dit artikel uit de Apv worden gesloten. Dit kan alleen op grond van artikel 174a Gemw.

De burgemeester moet voor het nemen van de sluitingsmaatregel aannemelijk maken dat concreet voorzienbaar is dat de openbare orde zal worden verstoord. Niet is vereist dat zich al een concrete verstoring van de openbare orde heeft voorgedaan. Ook is niet in alle gevallen vereist dat er al strafbare feiten zijn gepleegd. Bij de besluitvorming moet de burgemeester zorgvuldig motiveren waarom de sluitingsmaatregel, gezien de omstandigheden, geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

In artikel 2:29 is bepaald dat het betreden van een gesloten gebouw of erf verboden is.

Vijfde lid
De burgemeester heeft op basis van het vijfde lid de mogelijkheid om een sluiting op verzoek van een belanghebbende op te heffen. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en de leefbaarheid in de omgeving van het gebouw gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot een sluiting.

Verhouding tot andere sluitingsbevoegdheden
Deze sluitingsbevoegdheid is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de Apv of artikel 13b van de Opiumwet (Opw) overlastgevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, dan wel woningen op grond van artikel 174a Gemw te sluiten. Het artikel strekt niet tot uitvoering van artikel 174, tweede lid, van de Gemw.
Een bevel op grond van die bepaling is pas op zijn plaats als er geen reguliere bevoegdheden voorhanden zijn, bijvoorbeeld op grond van de Apv, en onverwijlde spoed onmiddellijk optreden vergt. Zie hierover de uitspraken: ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137; ABRvS 15-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3148; ABRvS 14-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699. Het moet dan gaan om een situatie waarin onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt in elk geval dat de bevelen moeten zien op concrete, zich direct aandienende, situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen (Kamerstukken II 1988/89, 19403, 10, p. 92-93). Artikel 5:15 bevat een sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht in het kader van de bestuurlijke aanpak bestrijding ondermijning. Artikel 2:29 bevat het verbod om op grond van artikel 5:5 gesloten gebouw of erf te betreden.

Sluiting is geen strafmaatregel
Sluiting is een bestuurlijke maatregel. Volgens vaste rechtspraak is zij gericht op bescherming of herstel van de openbare orde en heeft zij niet een bestraffend karakter, zie: ABRvS 23-05-1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN4389. Dat neemt niet weg dat de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van toepassing zijn als de sluiting gebaseerd is op een verdenking van strafbare feiten. Om dat te voorkomen mag er geen vaststelling van schuld plaatsvinden en van die schuld mag ook niet worden uitgegaan. Sluiting is dan geen ‘criminal charge’ als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Zie hierover de uitspraken: ABRvS 11-02-2015, ECLI:NL:RVS:2015:331; ABRvS 15-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3148; ABRvS 14-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699.

Last onder bestuursdwang
Een besluit tot sluiting op grond van dit artikel biedt de mogelijkheid tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht als het besluit niet wordt opgevolgd. Toepassen van bestuursdwang is een herstelsanctie en is gericht op het beëindigen van de hierboven vermelde gedragingen. Wanneer toepassing van deze bevoegdheid in een concreet geval verder zou strekken, zou de sanctie niet meer uitsluitend het karakter van een herstelsanctie maar ook een bestraffend karakter hebben waarop de waarborgen van artikel 6 van het EVRM van toepassing zijn, zie: ABRvS 03-02-2016, ECLI:NL:RVS:2016:248 en ABRvS 06-12-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3360 over sluiting van een woning op grond van artikel 13b van de Opw.

Artikel 5:6 Woonoverlast
De burgemeester kan op grond van dit artikel gedragsaanwijzingen geven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen. Daarnaast kan de burgemeester ook de verhuurder aanspreken op de overlast die huurders veroorzaken. Het artikel is gebaseerd op artikel 151d van de Gemeentewet (Gemw).

Eerste lid
Dit lid bevat een zorgplicht. Een bewoner hoort zich zo te gedragen dat zijn of haar buren daar geen ernstige hinder van ondervinden. De zorgplicht geldt ook voor verhuurders. Zij moeten ervoor zorgen dat de personen aan wie zij woningen verhuren geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. De zorgplicht voor de verhuurder geldt in alle gevallen voor verhuurders van woonruimten. Als de verhuurder zich niet of op een verkeerde manier inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder, kan de burgemeester een verhuurder aanspreken, zonder eerst de huurder te hebben aangesproken. Dit is wenselijk wanneer verschillende huurders van dezelfde verhuurder hinder hebben veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in een gebouw waar meerdere huurders wonen of waar huurders snel wisselen.

Tweede lid
De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang bij ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden (eerste lid). De burgemeester kan dus niet handhaven op basis van een enkel incident. De burgemeester kan in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen. Dit kan op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemen wet bestuursrecht in samenhang met artikel 125 van de Gemw. De burgemeester kan deze bevoegdheid alleen inzetten als er geen andere geschikte manier bestaat om de overlast aan te pakken en moet dat motiveren. Alleen al daarom zal aan zo'n besluit een stevig dossier ten grondslag moeten liggen, waaruit blijkt dat andere instrumenten, zoals een waarschuwing, een goed gesprek, buurtbemiddeling of mediation, al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat. Welke herstelsanctie het meest geëigend is in een specifieke situatie zal de burgemeester steeds moeten afwegen.
De last onder bestuursdwang of dwangsom kan bestaan uit gedragsaanwijzingen waaraan de overtreder zich moet houden. De last onder bestuursdwang kan ook inhouden dat een huisverbod wordt opgelegd, zie artikel 151d, derde lid, van de Gemw. Deze 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 openstaat.

Artikel 5:7 Mosquito
De burgemeester krijgt met dit artikel de bevoegdheid om bij gebleken overlast mosquito's te plaatsen. De definitie van mosquito's is opgenomen in het eerste lid. Een 'mosquito' is een apparaatje dat een hinderlijke hoge pieptoon veroorzaakt die alleen voor jongeren tot een leeftijd van ongeveer 25 jaar hoorbaar is. De mosquito wordt gebruikt om overlast door hangjongeren tegen te gaan. Deze bevoegdheid heeft daarmee als oogmerk het beschermen van de openbare orde en de openbare veiligheid. Het plaatsen van een mosquito is een uiterst middel. Dat wil

zeggen dat dit middel pas wordt ingezet als andere methoden om de overlast te bestrijden zijn geprobeerd en niet effectief zijn gebleken. De evenredige en verantwoorde inzet van dit middel moet telkens zorgvuldig worden voorbereid en gemotiveerd.

Tweede lid
Dit lid voorziet in een uitzondering op het verbod van artikel 3:27 om toestellen te plaatsen die geluidsoverlast veroorzaken en bevat de hiervoor omschreven burgemeestersbevoegdheid.

Derde lid
De aanwezigheid van een mosquito moet duidelijk kenbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld met borden. Dit is om te voorkomen dat mensen langer dan gezond is in de buurt van een mosquito verblijven.

Vierde en vijfde lid
Terughoudendheid bij de inzet van de mosquito is geboden. De inzet van de mosquito richt zich zo specifiek mogelijk op plaatsen en tijdstippen waar onaanvaardbare overlast optreedt, bijvoorbeeld alleen in de nacht.

Afdeling 5.2 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Deze afdeling regelt de exploitatievergunning die de gemeente meer grip geeft op de effecten van ondermijning op de openbare orde, de openbare veiligheid of de leefbaarheid, ook wel ‘ondermijningsvergunning’ genoemd. Dit vergunningstelsel is zo ingericht dat het verbod om zonder vergunning activiteiten uit te oefenen pas intreedt op het moment dat de burgemeester de bedrijfsmatige activiteit als ondermijningsgevoelig heeft aangewezen. Een dergelijk aanwijzingsbesluit is een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar en beroep openstaan. De burgemeester kan deze aanwijzingsbevoegdheid alleen inzetten om een verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid, een dreiging daarvan of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid tegen te gaan. Dit als die wordt veroorzaakt door een onveilig en malafide ondernemersklimaat vanuit een voor het publiek openstaand gebouw en daarbij behorend erf of een voor het publiek openstaand lokaal, binnen een door de burgemeester aangewezen branche of in een door de burgemeester aangewezen gebied.

Het is juridisch-technisch mogelijk om de vergunningplicht bij een onveilig en malafide ondernemersklimaat in te zetten. De inzet van deze bevoegdheid moet de burgemeester wel grondig motiveren, ook met het oog op de hier van toepassing zijnde Dienstenrichtlijn (ABRvS 03-03-2021, ECLI:NL:RVS:2021:461). Dit betekent dat de burgemeester zorgvuldig moet onderbouwen dat een aanwijzingsbesluit tot het onderwerpen van dienstverrichters aan een vergunningstelsel een gerechtvaardigde beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt, niet discriminatoir en doelmatig is en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt. In de genoemde uitspraak oordeelt de Afdeling ook dat de burgemeester niet heeft gemotiveerd (gerechtvaardigd) waarom de vergunningplicht alleen geldt voor autoverhuurbedrijven die vanuit een gebouw diensten aanbieden en niet voor autoverhuurbedrijven die vanaf de openbare weg opereren.

Geen van rechtswege gegeven vergunning bij niet tijdig beslissen
Omdat de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet van toepassing zijn, zou zonder nadere regeling overigens een vergunning van rechtswege gegeven zijn bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag. Gelet op het belang van bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid of de leefbaarheid is dit onwenselijk. Daarom is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb in artikel 1:3, vierde lid niet van toepassing verklaard.

Artikel 5:8 Definities

Bij de uitoefening van een bedrijfsmatige activiteit gaat het om bedrijfsmatige activiteiten in voor het publiek openstaande gebouwen of op daarbij behorende erven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven. Als bedrijfsmatige activiteit wordt niet aangemerkt een slijtersbedrijf, horecabedrijf of andere openbare inrichting of een seksbedrijf, waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van artikel 3 van de Alcoholwet, respectievelijk artikel 4:1 of artikel 4:15 van de Apv. Bij die vergunningaanvragen vindt al een vergelijkbare toetsing plaats. Ook de weigerings- en intrekkingsgronden zijn vergelijkbaar. In voorkomend geval kan sluiting plaatsvinden op basis van andere artikelen; zie artikel 5:5.

De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Het ‘voor rekening en risico’ heeft betrekking op de natuurlijke persoon of de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de eisen die worden gesteld aan de exploitant moet er uiteindelijk altijd een natuurlijk persoon zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de Apv – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan, in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder rusten. Er wordt daarom bij de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst.

Artikel 5:9 Bestuurlijke aanpak bestrijding ondermijning
Algemeen
De systematiek van dit artikel gaat uit van een gebouw-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk geleverd worden. De burgemeester kan op basis van het derde lid een gebouw (publieke plaats), gebied of een bedrijfsmatige activiteit aanwijzen als door de wijze van exploitatie van het gebouw, in dat gebied of door de bedrijfsmatige activiteiten naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid, de openbare orde of de openbare veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed. Dit criterium drukt uit dat het voor een aanwijzing niet noodzakelijk is dat zich concrete incidenten hebben voorgedaan. Een aanwijzing kan ook preventief worden gegeven voor een branche of gebied waar extra aandacht nodig is, bijvoorbeeld om de leefbaarheid, de openbare orde of de openbare veiligheid te verbeteren.

De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en al gevestigde ondernemers onderwerpen aan een vergunning. Dit betekent dat de burgemeester de noodzaak van een aanwijzing en de duur van de aanwijzing zorgvuldig moet motiveren. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Bij een gebiedsgewijze aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede bezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied. De burgemeester verleent de vergunning op grond van artikel 1.6 voor de duur van het aanwijzingsbesluit.

De burgemeester kan de vergunningplicht ook op het niveau van een gebouw inzetten door deze bijvoorbeeld na concrete strafbare feiten van toepassing te verklaren op het gebouw of wanneer door de wijze van exploitatie in dat gebouw de leefbaarheid, de openbare orde of de openbare veiligheid onder druk staat, bij een zogenaamde repressieve aanwijzing. Daar waar strafbare feiten in een gebouw worden geconstateerd en de eigenaar van het gebouw niet intrinsiek gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan, biedt een vergunningplicht per gebouw soelaas. De vergunningplicht is dan direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer. Daarmee kan maatwerk worden geboden, en worden andere ondernemers, als dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald gebouw is gericht, kan dan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

Als sprake is van een structurele problematiek in een branche of gebied kan de burgemeester op grond van dit artikel ook besluiten om een vergunningplicht voor een branche of gebied in te voeren. Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een bepaalde wijk of straat betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan. Bij de aanwijzing van een branche motiveert de burgemeester waarom de

bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde of de openbare veiligheid gereguleerd moeten worden.

Tot slot kan de burgemeester op voorhand straten of gebieden aanwijzen, de zogenaamde preventieve aanwijzing. Bij een dergelijke aanwijzing geldt voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden of straten een vergunningplicht. Dit kan gerechtvaardigd zijn nu de aanwijzing alleen plaatsvindt bij straten of gebieden waar de leefbaarheidsproblemen het grootst zijn en de openbare orde of de openbare veiligheid onder druk staat. Het belang van de verbetering van de situatie in de gehele straat of het gebied kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich naar een naastgelegen gebouw verplaatst. Een dergelijke aanwijzing zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.

Eerste lid
In het eerste lid is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw, straat of gebied bedrijfsmatige activiteiten te verrichten zonder vergunning van de burgemeester. Het aanwijzingsbesluit vermeldt de bedrijfsmatige activiteiten waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kunnen ook alle bedrijfsmatige activiteiten zijn. De burgemeester kan ook gemeentebreed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor de activiteiten binnen die branche. Dit maakt het voor de gemeente ook mogelijk om deze branches te screenen door middel van een Bibob-toets. De belangen op grond waarvan de burgemeester tot aanwijzing kan overgaan zijn afgebakend in het derde lid van dit artikel.

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

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

Artikel 5:10 Aanvraag vergunning
In dit artikel wordt de aanvraag om een vergunning geregeld en welke gegevens en bescheiden in ieder geval voor de beoordeling nodig zijn. De in het eerste lid genoemde gegevens zijn nodig om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om naam- en adresgegevens en een geldige inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, maar ook het gedrag van de exploitant of beheerder en mate waarin richting de Belastingdienst aan aangifte- en betalingsverplichtingen wordt voldaan speelt een rol.

Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan de burgemeester op grond van het tweede lid om aanvullende gegevens verzoeken. Dat vloeit voort uit artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht. Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

Artikel 5:11 Weigeringsgronden
De algemene weigeringsgronden staan in artikel 1:4. In dit artikel staat een aantal aanvullende, specifieke weigeringsgronden voor de in deze afdeling geregelde vergunning. Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij paragrafen 4.1.1 (openbare inrichtingen) en 4.2.2 (vergunning seksbedrijf). De toelichting op die gronden is hier dus van overeenkomstige toepassing. Voor de reikwijdte van het begrip ‘niet in enig opzicht van slecht levensgedrag’ wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet.

Artikel 5:12 Eisen aan de vergunning
Dit artikel bevat de gegevens die in ieder geval in de vergunning opgenomen zijn. Het gaat dan om de naam van de exploitant en de beheerder, maar ook de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning verbonden zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om specifieke openings- of sluitingstijden, eisen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld of maatregelen om bepaalde gedragingen tegen te gaan.

Artikel 5:13 Verplichtingen vergunninghouder
Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is om die reden verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezette bedrijfsmatige activiteit, verleent de burgemeester een gewijzigde vergunning (zie artikel 5:14, tweede lid). Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente actieve exploitanten van aangewezen bedrijfsmatige activiteiten. Om die reden moet ook worden gemeld wanneer de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen. Ook in het geval slechts één van de exploitanten stopt. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de beheerders bij de gemeente bekend zijn. Een wijziging in het beheer kan pas plaatsvinden als de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant bericht heeft ontvangen van verlening van de gewijzigde vergunning.

Artikel 5:14 Wijzigings- of intrekkingsgronden
De algemene wijzigings- of intrekkingsgronden staan in artikel 1:8. In dit artikel staat een aantal aanvullende, specifieke wijzigings- en intrekkingsgronden voor de in deze afdeling geregelde vergunning. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Voor de systematiek en uitleg van de specifieke gronden is aangesloten bij paragrafen 4.1.1 (openbare inrichtingen) en 4.2.2 (vergunning seksbedrijf). Voor de reikwijdte van het begrip ‘niet in enig opzicht van slecht levensgedrag’ wordt aangesloten bij de terminologie van de Alcoholwet. Als de exploitant zijn verplichtingen of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning op basis van artikel 1:8 te wijzigen of in te trekken.

Artikel 5:15 Sluitingsbevoegdheid
Het oogmerk van dit artikel is de burgemeester de bevoegdheid te geven om een gebouw of erf te sluiten waar een aangewezen bedrijfsmatige activiteit wordt uitgeoefend in strijd met de vergunning of in strijd met de verboden uit artikel 5:7. Deze sluitingsbevoegdheid geldt in aanvulling op de algemene sluitingsbevoegdheid van artikel 5:5 en kan uitsluitend worden toegepast bij bedrijfsmatige activiteiten die op grond van deze paragraaf zijn aangewezen. Anders dan in het geval van artikel 5:5 vindt sluiting niet plaats in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid. Sluiting op grond van dit artikel gebeurt slechts als de geconstateerde overtreding van de vergunningplicht of de verboden dit noodzakelijk maakt.

Bij gebruik van deze sluitingsbevoegdheid moet de burgemeester zorgvuldig motiveren waarom de maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt. En dat gegeven die geschiktheid en noodzakelijkheid, de maatregel ook evenredig is gelet op het algemeen belang versus het particuliere belang. Als de burgemeester tot sluiting overgaat, dan gelden voor die sluiting dezelfde voorschriften als voor de sluiting op grond van artikel 5:5. Zo moet een afschrift van het besluit op het gebouw worden aangebracht en kan de burgemeester de sluiting weer opheffen.

Het betreden van een gesloten gebouw of erf is op grond van artikel 2:29 verboden.

Artikel 6:1 Toezichthouders
[Variant kiezen: Variant A
Eerste lid
Toezichthouders zijn niet automatisch belast met opsporing. In veel gevallen zal dit ook niet nodig zijn en volstaan toezichthoudende bevoegdheden voor bestuursrechtelijke handhaving, zoals het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang. Opsporingsbevoegdheden zijn pas vereist als strafrechtelijk moet worden gehandhaafd. Het is meestal voldoende om slechts enkele toezichthouders opsporingsbevoegdheden te geven. Dit artikel benoemt die toezichthouders.

Tweede lid
Op grond van het tweede lid kan de burgemeester of het college ook nog andere toezichthouders aanwijzen dan die bedoeld in het eerste lid. Dit vanzelfsprekend ieder voor zover het hun eigen bevoegdheden betreft.

Variant B
De toezichthouders worden aangewezen door de burgemeester en het college, elk voor hun eigen bevoegdheden.]

Artikel 6:2 Binnentreden woning
Het is soms noodzakelijk dat personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van overtredingen van de Apv bepaalde plaatsen kunnen betreden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet al in een bevoegdheid tot het betreden van elke plaats, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (artikel 5:15 van de Awb). Voordat een woning zonder toestemming mag worden binnengetreden, moet aan drie eisen worden voldaan:
1. de bevoegdheid tot binnentreden is bij of krachtens de wet gegeven;
2. de personen aan wie de bevoegdheid is gegeven, zijn bij of krachtens de wet aangewezen; en
3. bepaalde vormvoorschriften in de Algemene wet op het binnentreden worden nageleefd.

Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de raad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Het moet dan gaan om personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van de overtreding van bij verordening gegeven voorschriften. Personen mogen alleen binnentreden als deze voorschriften zien op handhaving van de openbare orde of de openbare veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. In dit artikel wordt gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.

Voor enkele bepalingen in de Apv wordt de bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden rechtstreeks ontleend aan een bijzondere wet. Het betreft de artikelen 4:47 en 4:48 en de op artikel 437ter van het Wetboerk van Strafrecht (WvSr) gebaseerde gemeentelijke helingvoorschriften. Artikel 552 van het WvSv bepaalt dat de in artikel 141 bedoelde opsporingsambtenaren en de ambtenaren die krachtens artikel 142 zijn belast met de opsporing van de bij de artikelen 437, 437bis of 437ter van het WvSr strafbaar gestelde feiten, toegang

hebben tot elke plaats waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat zij wordt gebruikt door een handelaar als bedoeld in laatstgenoemde artikelen.

Artikel 6:3 Sanctiebepalingen
Algemeen
Het is op grond van artikel 154 van de Gemeentewet (Gemw) mogelijk om een strafsanctie in autonome verordeningen op te nemen. Dit artikel regelt dat een strafbaar feit ontstaat bij het niet-naleven van de voorschriften uit de Apv of van de beperkingen die aan een vergunning of een ontheffing zijn verbonden.

Een straf die opgelegd wordt aan natuurlijke personen mag niet zwaarder zijn dan een hechtenis van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met het openbaar maken van de rechterlijke uitspraak. Het Wetboek van Strafrecht (WvSr) geeft een overzicht van de boetecategorieën (artikel 23, vierde lid, van het WvSr). De hoogte van de boetes worden elke twee jaar aangepast. Het is de strafrechter die uiteindelijk de strafsoort en de strafmaat in een concreet geval bepaalt, tot de grens van boetecategorie die in de Apv gekozen is. Hierbij houdt de rechter rekening met de financiële draagkracht van een verdachte (artikel 24 van het WvSr).

Strafbaarheid niet-natuurlijk persoon
Een rechtspersoon, vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap, rederij of doelvermogen valt ook onder het bereik van deze sanctiebepaling (artikel 51 in samenhang met artikel 91 van het WvSr). Bij de veroordeling van deze niet-natuurlijke personen kan de rechter een geldboete opleggen van de naast hogere categorie (artikel 23, zevende en achtste lid, van het WvSr). Ter illustratie: als een rechtspersoon een overtreding van de Apv begaat die bestraft wordt met de een boete van de tweede categorie, dan kan de rechter ervoor kiezen die rechtspersoon te bestraffen met een boete van de derde categorie. Daarnaast kan de rechter ook de opdrachtgever of de feitelijke leidinggevende die opdracht heeft gegeven voor de verboden gedraging bestraffen met een boete van de derde categorie.

Eerste lid
In dit lid is de strafmaat opgenomen die artikel 154 van de Gemw noemt: hechtenis van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, voor niet-natuurlijke personen door de strafrechter eventueel te verhogen tot een geldboete van de derde categorie. Deze strafmaat geldt voor de als zwaarder aangemerkte overtredingen.

Tweede lid
In dit lid is als strafmaat een boete van de eerste categorie opgenomen. Deze boete geldt voor de als lichte overtredingen aangemerkte strafbare feiten.

[eventueel opnemen: *Derde lid*
Het derde lid ziet op de in de Apv geregelde omgevingsvergunningen. Het betreft de artikelen 3:1 (vergunning voor aanleggen, beschadigen of veranderen weg), 3:2 (uitwegvergunning), 3:3 (kapvergunning) en 3:6 (als opslag van roerende zaken omgevingsvergunningplichtig is). Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Omgevingswet (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de Wet Economische Delicten (WED) aangeduid als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de WED anders is dan onder de Apv.]

[eventueel opnemen: *Vierde lid*
In het vierde lid is de bevoegdheid neergelegd om een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van de regels gesteld op grond van artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's. De hoogte van deze boete is maximaal gelijk aan de geldboete van de derde categorie.]

Hoofdstuk 7. Overgangs- en slotbepalingen

Met de inwerkingtreding van deze verordening wordt de bestaande Apv ingetrokken (artikel 7:4). Om onredelijke gevolgen te voorkomen is het nodig om te bepalen hoe wordt omgegaan met lopende aanvragen, bestaande vergunningen en ontheffingen en met andere rechtsverhoudingen die bestaan op het moment van inwerkingtreding van deze verordening. Daartoe voorziet hoofdstuk 7 in een aantal overgangsrechtelijke bepalingen. Ook is het nodig dat bestaande nadere regels, besluiten van algemene strekking en beleidsregels hun gelding behouden op grond van deze nieuwe Apv tot het moment dat deze worden vervangen, aangepast of ingetrokken. Daarom wordt in dit hoofdstuk met de artikelen 7:5 tot en met 7:7 aan die regels en besluiten een nieuwe grondslag toegekend overeenkomstig de tabellen in bijlage I. Hieronder is artikelsgewijs het oogmerk van de diverse overgangsrechtelijke bepalingen toegelicht.

Artikel 7:1 Overgangsbepaling lopende aanvragen en bezwaren
Voor aanvragen die zijn ingediend voor de inwerkingtredingsdatum van de nieuwe Apv geldt dat deze aanvragen zullen worden behandeld op grond van de nieuwe Apv. Deze aanvragen worden ex nunc beoordeeld en de beslissing op de aanvraag levert een besluit op dat gebaseerd is op de nieuwe Apv. Hetzelfde geldt op grond van dit artikel voor lopende bezwaarschriften waarop nog niet is beslist. Ook de bezwaarschriften worden getoetst op basis van de feiten, omstandigheden en regelgeving zoals die gelden op het moment van de beslissing op bezwaar. Dit is in lijn met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht die in dergelijke gevallen een heroverweging van het bestreden besluit voorschrijft. Overigens geldt voor deze situaties dat de belanghebbende niet in een nadeliger positie mag komen dan dat deze onder het oude recht zou hebben gehad (verbod van reformatio in peius).

Artikel 7:2 Overgangsbepaling overtredingen en sanctiebesluiten
Dit artikel regelt dat het recht van voor de inwerkingtreding van de nieuwe Apv van toepassing blijft op overtredingen die hebben plaatsgevonden of zijn aangevangen voor de inwerkingtreding van de nieuwe Apv. Voor dit overgangsrecht is gekozen vanwege het punitieve karakter van sanctiebesluiten. Dit is in lijn met het legaliteitsbeginsel. Ook voor opgelegde herstelsancties geldt dat deze hun rechtskracht behouden, tenzij de overtreding waarvoor de herstelsanctie is opgelegd met de inwerkingtreding van de nieuwe Apv is komen te vervallen.

[eventueel opnemen: **Artikel 7:3 Overgangsbepaling melden uitweg**
De Apv zoals deze luidde voor de inwerkingtreding van deze verordening kende een meldingsplicht voor het maken of veranderen van een uitweg. Om te voorkomen dat uitwegen waar voor de inwerkingtreding van de nieuwe Apv een melding voor is gedaan, na de inwerkingtreding van de nieuwe Apv onder de vergunningplicht van artikel 3:2 komen te vallen, voorziet dit artikel in een overgangsbepaling op dit punt. De oude Apv blijft van toepassing tot de melding – inclusief eventuele bezwaarfase – volledig is afgehandeld.]

Artikel 7:4 Intrekking oude verordening
Dit artikel regelt de intrekking van de oude Apv op het moment dat de nieuwe Apv in werking treedt.

Artikel 7:5 Nieuwe grondslag nadere regels, besluiten van algemene strekking en beleidsregels
In het merendeel van de artikelen beoogt deze verordening geen overwegende inhoudelijke wijzigingen aan te brengen ten opzichte van de op grond van artikel 7:4 ingetrokken Apv. Om ervoor te zorgen dat bestaande nadere regels, besluiten van algemene strekking en beleidsregels niet van rechtswege komen te vervallen op het moment dat de oude Apv wordt ingetrokken, is deze bepaling opgenomen. Deze geeft aan de nadere regels, besluiten van algemene strekking en beleidsregels een nieuwe grondslag op grond van de nieuwe Apv. De nadere regels en besluiten van algemene strekking zijn specifiek benoemd in de diverse onderdelen van bijlage I bij

deze verordening, inclusief de oude en de nieuwe grondslag. Voor beleidsregels geldt dat deze in algemene zin worden omgehangen naar de nieuwe Apv.

Artikel 7:6 Nieuwe grondslag beschikkingen en andere besluiten
Vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of andere besluiten, gegeven op grond van de op basis van artikel 7:4 ingetrokken Apv gelden vanwege dit artikel als vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of andere besluiten, gegeven op grond van het overeenkomstige artikel van de nieuwe Apv. Het beoogde rechtsgevolg van dit artikel is enerzijds om bestaande rechtsverhoudingen te laten voortbestaan en anderzijds om de mogelijkheid te bieden deze bestaande beschikkingen en andere besluiten onder het werkingsgebied van de nieuwe Apv te brengen. Zo kunnen bijvoorbeeld op grond van artikel 1:5 voorschriften of beperkingen aan deze beschikkingen en andere besluiten worden verbonden, kunnen de beschikkingen en andere besluiten op basis van artikel 1:8 worden gewijzigd of ingetrokken of kunnen bij overtredingen sancties op grond van artikel 6:3 worden opgelegd.

Artikel 7:7 Nieuwe grondslag meldingen en kennisgevingen
Meldingen of kennisgevingen die zijn gedaan voor de intrekking van de op grond van artikel 7:4 ingetrokken Apv gelden op grond van dit artikel als meldingen of kennisgevingen, gedaan op grond van het overeenkomstige artikel van de nieuwe Apv. Dit heeft tot gevolg dat wanneer een melding is gedaan, maar de termijn nog loopt waarin het college tot een verbod kan besluiten, zo'n verbod moet worden gegeven op grond van de nieuwe Apv.

Artikel 7:8 Inwerkingtreding
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de nieuwe Apv.

Artikel 7:9 Citeertitel
De citeertitel vereenvoudigt de verwijzing naar de verordening.

Ondertekening
Alle stukken die van de gemeenteraad (raad) uitgaan worden ondertekend door de burgemeester (in zijn hoedanigheid van voorzitter) en medeondertekend door de griffier (artikel 32a Gemeentewet (Gemw)). Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester worden de stukken ondertekend door degene die de burgemeester als voorzitter van de raad vervangt (het langst zittende raadslid; artikel 32a in samenhang met artikel 77 Gemw). Aan het slot van het besluit tot vaststelling van de Apv staan daarom als ondertekenaars 'de voorzitter' en 'de griffier'.