Algemene inleiding

De Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (APV) is de opvolger van de APV 1994, vastgesteld op 30 november 1994 (Gemeenteblad 1994, afd. 3, volgnr. 140). De verordening wordt regelmatig gewijzigd met oog op overzichtelijkheid, leesbaarheid en juridische actualiteit.

Indeling en systematiek

Gekozen is voor een indeling waarin samenhangende onderwerpen zo veel mogelijk bij elkaar zijn gebracht.

De verordening begint met een hoofdstuk met algemene bepalingen gevolgd door vier inhoudelijke hoofdstukken die elk een inhoudelijk hoofdthema behandelen, namelijk orde en veiligheid, exploitatie van bedrijven, gebruik van de openbare ruimte en milieu. De verordening besluit met een hoofdstuk over handhaving en met een hoofdstuk slotbepalingen.

De verordening heeft een gelaagde opbouw. Het eerste hoofdstuk bevat bepalingen van algemene strekking die gelden voor de hele verordening: de daarin opgenomen definities zijn dus van toepassing op alle andere plaatsen waar ze voorkomen. Dit is ook het geval met de andere bepalingen zoals bijvoorbeeld over het indienen van een vergunning, de algemene weigerings- en intrekkingsgronden en de toonplicht. Die gelaagdheid wordt gecontinueerd in de thematische hoofdstukken.

Verder bevat bijvoorbeeld het derde hoofdstuk een aantal bepalingen van algemene aard over vergunningen voor het exploiteren van bedrijven zoals een algemene weigeringsgrond. Bij de verschillende paragrafen worden vervolgens nog bijzondere weigeringsgronden genoemd die alleen van toepassing zijn voor het in die paragraaf behandelde onderwerp.

Reikwijdte en inhoud

De APV regelt de onderwerpen die tot het gemeentelijke publieke domein kunnen worden gerekend voor zover deze niet nader zijn uitgewerkt in bijzondere verordeningen zoals de Marktverordening, de Afvalstoffenverordening en de Verordening op het binnenwater. Het grootste deel van de bepalingen in de APV berust op de autonome bevoegdheid van artikel 149 Gemeentewet. Een beperkt aantal bepalingen vloeit voort uit medebewindstaken, verplicht of facultatief. Voorbeelden zijn onder andere de artikelen ter regulering van prostitutie (hoofdstuk 2), ter voorkoming van ongewenste mededinging door bedrijven die niet in de eerste plaats op de exploitatie van een horecabedrijf zijn gericht (zie hoofdstuk 3) en bepalingen in aanvulling op de Omgevingswet (zie hoofdstuk 5).

In de APV wordt op een aantal plaatsen verwezen naar hogere regelgeving. Door het opnemen van afbakeningsbepalingen is aangegeven dat de betreffende APV-bepaling alleen beoogt dat te regelen wat niet reeds in hogere regelgeving is geregeld. Afbakening naar andere gemeentelijke regelgeving is niet aangegeven omdat ervan wordt uitgegaan dat bijzondere regelgeving in het algemeen prevaleert boven algemene regelgeving (“lex specialis prerogat lex generalis”).

Toedelen bevoegdheden

De Gemeentewet bevat de basis voor het toedelen van bevoegdheden aan gemeentelijke bestuursorganen. Voor uitvoerende taken zijn dat het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De burgemeester heeft op grond van de wet bijzondere bevoegdheden als het gaat om openbare orde en veiligheid en het toezicht op voor publiek toegankelijke gebouwen (artikelen 172 en 174 Gemeentewet).

De burgemeestersbevoegdheden komen met name in het tweede en derde hoofdstuk aan de orde. Daarbij is er consequent voor gezorgd om bevoegdheden bij de burgemeester te leggen zodra het gaat om de taken die tot zijn verantwoordelijkheid kunnen worden gerekend.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak

Bestuursorganen hebben op grond van de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht bevoegdheden om met bestuurlijke maatregelen handhavend op te treden tegen geconstateerde overtredingen van de regels zoals het intrekken van een vergunning, het opleggen van een dwangsom en het toepassen van bestuursdwang. Behalve de keuze voor een bestuursrechtelijke aanpak is het ook mogelijk om in geval van overtreding van het bij of krachtens de APV gestelde te opteren voor een strafrechtelijke aanpak. Het zesde hoofdstuk geeft aan welke overtredingen tot strafrechtelijke vervolging kunnen leiden.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Algemeen

Hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen. Deze bepalingen gelden voor de gehele APV; ze regelen onderwerpen die op meerdere terreinen relevant (kunnen) zijn. Hoofdstuk 1 is het algemene deel van de APV. Door het opnemen van een algemeen deel is het overbodig om in de afzonderlijke hoofdstukken dezelfde artikelen te herhalen. Op deze manier is de uniformiteit van de regels beter gewaarborgd.

Het grootste deel van hoofdstuk 1 heeft betrekking op vergunningen en ontheffingen. Er zijn regels opgenomen die zich richten tot de bevoegde bestuursorganen en regels die zich richten tot de Amsterdamse burgers. Het gaat om: begripsomschrijvingen, (procedurele) regels voor het indienen en behandelen van een aanvraag, een algemene beslistermijn, een algemene weigeringsgrond, een bevoegdheid om voorschriften en beperkingen op te leggen, algemene gronden om te wijzigen of in te trekken, de toonplicht voor de houder van een vergunning of ontheffing, de niet-overdraagbaarheid van een vergunning of ontheffing en een algemene verplichting voor burgers om mededelingen aan het bevoegde gezag schriftelijk te doen.

Paragraaf 1. Definities

Definities zijn mede bepalend voor de reikwijdte van een verordening. Ze zijn nodig als een bepaald woord een specifieke betekenisinhoud dient te krijgen, die niet hetzelfde is als de betekenis die men in het normale spraakgebruik geeft aan het woord. In de APV zijn op verschillende plekken definities terug te vinden. Dat is in hoofdstuk 1, aan het begin van elk ander hoofdstuk en een enkele keer in een specifiek artikel. De plek waar de definitie staat vermeld bepaalt de geldigheid ervan. De definities uit hoofdstuk 1 gelden voor de hele APV, zij hebben overal dezelfde betekenis. De definities in de andere hoofdstukken gelden alleen voor het hoofdstuk waarin ze zijn opgenomen. De definities in de specifieke artikelen gelden uitsluitend voor het artikel waarin ze staan vermeld.

Artikel 1.1 Definities

Bouwwerk: de definitie is (gedeeltelijk) ontleend aan bijlage A van de Omgevingswet.

Gebouw: de definitie is (gedeeltelijk) ontleend aan de Woningwet en moet in samenhang met de definitie van bouwwerk worden gelezen.

Horecabedrijf: Onder de reikwijdte van het begrip horecabedrijf onder a vallen een hotel, restaurant, café, cafetaria, snackbar, discotheek, koffiehuis en aanverwante inrichtingen zoals een afhaalrestaurant, automatiek, ijssalon, ontmoetingscentrum, buurthuis, zalenverhuurbedrijf, kiosk, bistro, crêperie, croissanterie, sociëteit, verenigingsgebouw en sportkantine. Deze opsomming zal nooit volledig zijn aangezien

geregeld nieuwe horecaconcepten worden bedacht: cruciaal is dat het gaat om het bedrijfsmatig of in een mate alsof het bedrijfsmatig is dranken worden geschonken en spijzen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt in een voor publiek toegankelijke besloten ruimte.

Ook gevelverkoop valt onder het horecabegrip. Dit was voorafgaand aan de inwerkingtreding van de horecaregeling als onderdeel van het omgevingsplan niet het geval. Naast eten en drinken zijn ook zaken die shisha, waterpijptabak en andere genotsmiddelen aanbieden voor consumptie ter plaatse aangemerkt als horecabedrijf.

Openbaar water: de definitie is ontleend aan de Verordening op de Haven en het Binnenwater. De term “openbaar” heeft geen bijzondere juridische betekenis. Het gaat om water dat feitelijk voor het publiek toegankelijk is.

Rechthebbende: het eerste deel van de definitie knoopt aan bij het begrip zoals dat in het privaatrecht wordt gehanteerd. Het gaat om een ruime omschrijving. Zo is bijvoorbeeld niet alleen de eigenaar, maar ook de huurder van een pand rechthebbende. Daarnaast is ook de persoon die de feitelijke macht uitoefent over een zaak onder de definitie van rechthebbende gebracht.

Reclame: reclame is in het algemeen iedere vorm van aanprijzing van een dienst, activiteit, een goed of een naam. Vanwege de toevoeging “commercieel belang” valt het openbaren van gedachten en gevoelens in de zin van artikel 7 van de Grondwet niet onder deze definitie.

Vaartuig: de definitie is ontleend aan de omschrijving van schip uit de Verordening op de Haven en het Binnenwater.

Voertuig: de definitie is (deels) ontleend aan het Reglement verkeersregels en verkeerstekens en bestaat feitelijk uit een opsomming van mogelijke voertuigen.

Weg: deze definitie geeft een ruime omschrijving van wat onder weg moet worden verstaan. In aanvulling op wat de Wegenverkeerswet 1994 onder de weg verstaat (namelijk de feitelijk voor het openbaar verkeer openstaande wegen met toebehoren) verstaan we in de APV ook voor publiek toegankelijke parkeerterreinen en diverse andere plaatsen buiten en in gebouwen die tot de openbare ruimte behoren onder de weg. Wanneer deze zijn afgesloten behoren ze niet tot de openbare ruimte, de APV bepalingen zijn dus niet van toepassing tijdens die tijden. Beperkingen aan de toegankelijkheid anders dan een rechtmatige afsluiting maken echter niet dat geen sprake meer is van openbare ruimte. De APV blijft dan ook van toepassing.

In een aantal APV-bepalingen wordt de term “op of aan de weg gebruikt”. Als dat het geval is geldt de betreffende bepaling ook op plaatsen die strikt genomen geen weg zijn zoals gedefinieerd in artikel 1.1, maar zich wel in de nabijheid daarvan bevinden. Een bepaling kan dan ook gelden op een privé-terrein, omdat er een duidelijke relatie is met of een uitstraling naar de weg.

Paragraaf 2. Algemene bepalingen over vergunningen en ontheffingen

Op grond van de APV kunnen het college en de burgemeester voor verschillende activiteiten een vergunning of ontheffing verlenen. De precieze uitwerking van die bevoegdheid staat niet in hoofdstuk 1, maar is terug te vinden in de andere hoofdstukken. Paragraaf 2 bevat wel de regels die standaard gelden bij het aanvragen van en het beslissen over vergunningen en ontheffingen. Dit betekent dat op verschillende plaatsen in de APV (en daarnaast ook in andere regelingen, zoals bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht) relevante bepalingen kunnen staan.

Met een vergunning wordt in een individueel geval een handeling toegestaan die anders verboden zou zijn. Het instrument vergunning wordt met name gebruikt voor het reguleren van activiteiten waarbij het nodig is om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en de activiteiten van geval tot geval te kunnen beoordelen.

Met een ontheffing wordt in een individueel geval een uitzondering gemaakt op een algemeen geldend gebod of verbod. Het instrument ontheffing wordt gebruikt voor activiteiten die normaal gesproken verboden zijn en ook verboden moeten blijven, maar die in uitzonderingsgevallen toegestaan kunnen worden.

In verschillende artikelen wordt niet expliciet de burgemeester of het college genoemd, maar wordt gesproken over “het bevoegde bestuursorgaan”. In dat geval geldt de betreffende bepaling zowel voor de burgemeester als voor het college (en in geval van mandaat of delegatie: de voorzitter van het dagelijks bestuur of het dagelijks bestuur van het stadsdeel).

Artikel 1.2 Aanvraag

Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag te beslissen kan een formulier vaststellen voor het indienen van een aanvraag en het verstrekken van gegevens. Deze bevoegdheid uit artikel 4:4 Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 1.2 APV regelt het vervolg op deze bevoegdheid. Dit artikel geldt voor de aanvrager van een vergunning of ontheffing en verplicht deze om, wanneer dat is vastgesteld, een aanvraagformulier te gebruiken. Als een aanvrager desondanks géén gebruik maakt van het vastgestelde aanvraagformulier, kan het bevoegde bestuursorgaan besluiten om de aanvraag buiten behandeling te laten (4:5 Awb). Dat betekent dat de aanvraag niet inhoudelijk wordt beoordeeld.

Artikel 1.3 Behandeling van een aanvraag

Een aanvrager is verplicht om leges te betalen. Het heffen van leges is geregeld in legesverordeningen. Afhankelijk van het onderwerp van de aanvraag is de toepasselijke legesverordening door de gemeenteraad of door een stadsdeelraad vastgesteld. Vandaar het gebruik van de term “vigerende Legesverordening”.

Om reden van efficiency moet de verschuldigde leges worden voldaan voordat met de behandeling van de aanvraag wordt begonnen. Wanneer een aanvrager niet de verschuldigde leges betaalt, kan het bevoegde bestuursorgaan besluiten om de aanvraag buiten behandeling te laten (4:5 Awb). Dat betekent dat de aanvraag niet inhoudelijk wordt beoordeeld.

Artikel 1.4 Beslistermijn

In dit artikel is de algemeen geldende beslistermijn gesteld op 8 weken. De dag van ontvangst van de aanvraag is de dag waarop de beslistermijn begint te lopen. Het merendeel van de aanvragen zal binnen deze termijn van 8 weken kunnen worden afgedaan.

Als voor bepaalde soorten besluiten een langere beslistermijn nodig is of als er juist kan worden volstaan met een kortere termijn, dan wordt dat geregeld in de afzonderlijke hoofdstukken. Als in een ander hoofdstuk een afwijkende beslistermijn staat vermeld, dan heeft die bepaling voorrang boven artikel 1.4 eerste lid.

Als het bestuursorgaan in een concreet geval niet in staat is om binnen de algemene termijn van acht weken te beslissen, dan kan het de beslistermijn verlengen (“verdagen”). Daarvoor geldt een maximumtermijn van opnieuw acht weken. De Algemene wet bestuursrecht regelt dat het bestuursorgaan de aanvrager schriftelijk op de hoogte brengt van een verlenging. Een reden om de beslistermijn te verlengen kan bijvoorbeeld zijn de complexiteit van de aanvraag of de noodzaak om advies in te winnen.

De lidstaten van de Europese Unie hebben in december 2006 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn) vastgesteld. De Dienstenrichtlijn beoogt onnodige drempels voor het vrije verkeer van diensten en de vrije vestiging van dienstverrichters weg te nemen. De Dienstenrichtlijn wordt door middel van de Dienstenwet geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De Dienstenwet bevat een aantal normen waaraan vergunningstelsels moeten voldoen die de vestiging van een dienstverrichter regelen of eisen stellen aan een dienstverrichter en die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Eén van die normen betreft de introductie van de lex silencio positivo, de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. Deze wordt geregeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze paragraaf dient van toepassing te worden verklaard op vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, wanneer er geen dwingende redenen van algemeen belang zijn die zich daartegen verzetten. De lex silencio houdt in dat wanneer niet binnen de wettelijke termijn een beslissing op een aanvraag om een vergunning is genomen, deze vergunning van rechtswege wordt geacht te zijn verleend.

Voor een groot deel van de vergunningstelsels die de APV bevat, geldt dat er dwingende redenen van algemeen belang in het spel zijn die aan de toepassing van de lex silencio positivo in de weg staan. Het derde lid geeft een opsomming van de vergunningen waarvoor deze dwingende redenen niet gelden en waarop dus de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is verklaard. In het vierde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat deze dwingende redenen voor de overige vergunningstelsels in de APV wel aanwezig worden geacht.

Artikel 1.5 Algemene weigeringsgronden

Artikel 1.5 bevat twee algemene gronden voor het bevoegde bestuursorgaan om een vergunning of ontheffing te weigeren. Naast deze algemene redenen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken ook nog specifieke gronden opgenomen. Beide soorten gronden, algemeen of specifiek, kunnen leiden tot het weigeren van een vergunning of ontheffing. Zowel in het eerste als in het tweede lid wordt de term “kan” gebruikt. Hiermee is aangegeven dat het bestuursorgaan de bevoegdheid, niet de verplichting heeft om te weigeren.

De grond die het eerste lid noemt is het belang (of de belangen) in verband waarmee het vereiste van een vergunning of ontheffing is gesteld. Dat kan uiteenlopen van het belang van de openbare orde tot het belang van de volksgezondheid. Om welk belang het in een concreet geval precies gaat, is terug te vinden in de afzonderlijke hoofdstukken. Zowel uit de tekst van de artikelen als uit de bijbehorende toelichting blijkt welk(e) belang(en) het desbetreffende hoofdstuk beoogt te behartigen. Als het verlenen van een vergunning of ontheffing niet bijdraagt aan de bescherming van dat belang, kan het bestuursorgaan om die reden de vergunning of ontheffing weigeren.

De grond van het tweede lid heeft te maken met een verwachte discrepantie tussen aanvraag en werkelijkheid. Er kunnen verschillende redenen zijn -de aanvrager heeft onjuiste gegevens overgelegd bijvoorbeeld- op grond waarvan het bestuursorgaan het niet waarschijnlijk acht dat de aanvraag in overeenstemming is met de feitelijke toestand. In zo’n geval moet het bestuursorgaan de bevoegdheid hebben om het gevraagde te weigeren. Of aan de aanvrager een verwijt te maken valt, is daarbij niet van doorslaggevend belang.

Als niet al bij het indienen van de aanvraag maar pas later blijkt dat de feitelijke situatie niet is zoals de aanvraag vermeldt, dan kan de vergunning of ontheffing worden ingetrokken (zie artikel 1.7 APV).

Het derde lid richt zich op schaarse vergunningverlening. Het kan zijn dat er feitelijke of beleidsmatige redenen zijn waardoor er mar een beperkt aantal vergunningen wordt verleend. Er is dan sprake van een zogenoemd verguningplafond. In nadere regels wordt uitgewerkt op welke manier verdeling tot stand komt. Vergunningen

worden geweigerd als na toepassing van de verdelingssystematiek verdere vergunningverlening het plafond zou overschrijden.

Artikel 1.6 Voorschriften en beperkingen

Bij de bevoegdheid om een vergunning of ontheffing te verlenen, hoort tegelijk de bevoegdheid om hieraan voorschriften (verplichtingen die de houder moet naleven) of beperkingen (begrenzingen in tijd, plaats of anderszins) te verbinden. Het eerste lid van artikel 1.6 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 of ontheffing in het leven is geroepen. Om welk belang het precies gaat en hoeveel ruimte het bevoegde bestuursorgaan heeft, blijkt uit de afzonderlijke hoofdstukken.

Voorschriften en beperkingen worden doorgaans in de vergunning of ontheffing opgenomen. In sommige gevallen formuleert de APV zelf voorschriften en beperkingen, zie bijvoorbeeld de openingstijden voor horecabedrijven in hoofdstuk 3.

Handelen zonder verplichte vergunning of ontheffing is verboden. Handelen met vergunning of ontheffing, maar in strijd met de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen is eveneens verboden. Het tweede lid van artikel 1.6 regelt dat het niet-naleven van een voorschrift of een beperking een zelfstandige overtreding van de APV oplevert. Als reactie op deze overtreding zijn verschillende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten beschikbaar, zoals het intrekken van de vergunning of ontheffing. Strafrechtelijke handhaving is -via de strafbepalingen van hoofdstuk 6 APV- eveneens mogelijk.

Artikel 1.7 Algemene gronden voor wijziging of intrekking

Deze bepaling regelt de bevoegdheid om een vergunning of ontheffing te wijzigen of in te trekken. Het gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het bestuursorgaan heeft in elk concreet geval de mogelijkheid om af te wegen of intrekking of wijziging een passende en noodzakelijke maatregel is. Verder is expliciet opgenomen dat gedeeltelijke (bijvoorbeeld tijdelijke) intrekking of wijziging mogelijk is. Ook voor artikel 1.7 geldt dat algemene gronden zijn opgenomen, die van toepassing zijn naast de specifieke gronden die in de afzonderlijke hoofdstukken staan. Beide soorten gronden, algemeen of specifiek, kunnen leiden tot het intrekken of wijzigen van een vergunning of ontheffing.

Onder a (onjuiste gegevens): dit is vooral aan de orde als het bestuursorgaan een andere beslissing zou hebben genomen op de aanvraag als destijds wel de juiste gegevens bekend waren geweest. Het gaat om onjuistheden of onvolledigheden die van meer dan ondergeschikte aard zijn. Of er met opzet onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt is niet van doorslaggevend belang.

Onder b (veranderde wetgeving e.d.): regelgeving, beleid en omstandigheden kunnen veranderen. In sommige situaties moet dat invloed kunnen hebben op bestaande vergunningen of ontheffingen. Bijvoorbeeld als de bescherming van het algemene belang zwaarder weegt dan het belang van de houder bij een ongewijzigde beschikking. Deze grond kan ook worden gebruikt wanneer een vergunning – in strijd met de APV- privaatrechtelijk is overgedragen aan een ander, terwijl hij bijvoorbeeld een persoons- of een adresgebonden karakter heeft.

Onder c (niet nakomen van voorschriften of beperkingen): voorschriften en beperkingen worden niet voor niets aan een beschikking verbonden, maar dienen een (algemeen) belang. Het is dus van belang dat zij worden nageleefd. Niet-naleving levert een overtreding van de APV op en kan ertoe leiden dat het bestuursorgaan de vergunning of ontheffing wijzigt of intrekt.

Onder d (de beschikking wordt niet gebruikt): wanneer de houder een vergunning of ontheffing niet gebruikt, is het aannemelijk dat hij geen belang (meer) heeft bij het in stand laten van deze beschikking. Als het bestuursorgaan niet langer rekening wil blijven houden met een ongebruikte vergunning, kan het de vergunning intrekken.

Onder e (op verzoek van de houder): intrekking of wijziging vanwege een van de andere gronden van artikel 1.7 zal doorgaans ambtshalve of op verzoek van een derde zijn. Deze grond daarentegen regelt dat het bestuursorgaan kan wijzigen of intrekken op verzoek van de houder, bijvoorbeeld bij een faillissement.

Onder f (beschikking is in strijd met de wet): deze grond is opgenomen omdat het bestuursorgaan de mogelijkheid moet hebben om fouten te herstellen. Hierbij kan de vraag aan de orde komen of de houder op de hoogte was of had kunnen zijn van het feit dat een fout is gemaakt.

Artikel 1.8 Toonplicht

Deze bepaling regelt een algemene toonplicht. De toonplicht houdt een draag- of aanwezigheidsplicht in. Tonen op eerste vordering (dat wil zeggen direct zodra erom wordt gevraagd) is immers alleen mogelijk wanneer de beschikking binnen handbereik is.

De reden om te voorzien in deze plicht is het ondersteunen van het toezicht en de handhaving. Zonder inzage in de vergunning of ontheffing is de controle op de naleving niet goed mogelijk. Het niet-voldoen aan de toonplicht vormt een zelfstandige overtreding van de APV.

Artikel 1.8 richt zich tot de houder van een vergunning of ontheffing. Daarnaast kan ook een ander, bijvoorbeeld de leidinggevende van een bedrijf, een toonplicht hebben. Dat volgt dan uit de afzonderlijke hoofdstukken. Deze toonplichten bestaan naast elkaar.

Artikel 1.9 Overdraagbaarheid

Een vergunning of ontheffing kan een vermogensrecht vertegenwoordigen en economische waarde hebben. Het is echter onwenselijk dat de houder van een vergunning of ontheffing deze kan overdoen aan een ander. Artikel 1.9 regelt daarom dat vergunningen en ontheffingen niet overdraagbaar zijn. Handelen in strijd met deze bepaling is een overtreding van de APV en kan daarnaast leiden tot intrekking van de beschikking. Aanvullend hierop is in de afzonderlijke hoofdstukken voor sommige vergunningen geregeld dat zij ook bedrijfs- of adresgebonden zijn.

Paragraaf 3. Schriftelijke mededeling

Deze paragraaf is bedoeld om algemene (administratieve) verplichtingen in onder te brengen.

Artikel 1.10 Schriftelijke mededeling

In een aantal gevallen regelt de APV dat burgers verplicht zijn om een voornemen, een activiteit of een handeling te melden. Wat er precies moet worden gemeld en aan wie er moet worden gemeld, is beschreven in de afzonderlijke hoofdstukken. Dit artikel regelt uitsluitend dat die melding schriftelijk moet gebeuren.

De zinsnede “krachtens deze verordening” verwijst naar de situatie waarin niet de APV zelf, maar een voorschrift bij een besluit op grond van de APV een meldingsplicht bevat. Ook die melding moet dus schriftelijk gebeuren.

Artikel 1.11 Experimenteerbepaling

Artikel 1.11 biedt het college en de burgemeester de mogelijkheid om te experimenteren met het tijdelijk afwijken van bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het doel van een dergelijk experiment is om gegevens te verzamelen op basis waarvan kan worden bepaald of het afwijken van een bepaling in de APV aan het gewenste doel beantwoordt. Kan ordening van de leefomgeving op een andere en betere wijze plaatsvinden dan de wijze waarvoor in de APV is gekozen? Proefondervindelijk kan gedurende een afgebakende periode en in een afgebakend gebied worden vastgesteld of het op een andere wijze regelen van een situatie effectiever is (lid 1).

In het tweede lid is bepaald dat de raad de bevoegdheid om bij experiment af te wijken van de APV delegeert aan het college of de burgemeester, ieder voor zover het een hem gegeven bevoegdheid betreft. Voordat met een experiment wordt gestart heeft het college de verwachting dat de alternatieve wijze van ordening doeltreffend is. Het college of burgemeester maakt daartoe een afweging tussen het afwijken van de algemeen geldende bepaling en het beoogde voordeel van het experiment. Is er een reële verwachting dat de beoogde - grotendeels positieve - gevolgen zullen intreden?

De artikelen waarvan afgeweken kan worden zijn limitatief opgesomd. Het betreft artikelen waarvan de verwachting is dat een experiment ruimte kan bieden aan verplichtingen van burgers of ondernemers die nu als zwaar of knellend worden ervaren. Het betreft voornamelijk bepalingen waarin een vergunningsplicht wordt voorgeschreven voor het gebruik van de openbare ruimte. Ook kan een experiment gericht zijn op het bieden van ruimte aan innovatieve ideeën. Met een experiment kan relatief snel worden ingespeeld op een veranderde situatie.

Het overgrote deel van bepalingen over de openbare orde, overlast en veiligheid, preventie, manifestaties, optochten, voetbalwedstrijden, vuurwerk en explosieven en hinder is uitgesloten van de experimenteerbepaling.

De betrokkenheid van de raad wordt vormgegeven door een voorhangprocedure: elk concept-experimenteerbesluit zal naar de raad worden gezonden waarna de raad gedurende vier weken wensen en bedenkingen kenbaar kan maken. Indien het college van burgemeester en wethouders in het definitieve besluit van de wensen en bedenkingen van de gemeenteraad afwijkt, wordt dit gemotiveerd aan de gemeenteraad meegedeeld.

De kaders waarbinnen het experiment moet plaatsvinden zijn gegeven in het vierde lid. In het besluit tot experimenteren moet opgenomen worden van welke bepaling(en) in de APV wordt afgeweken, alsmede het doel van het experiment. In het besluit beschrijft het college of de burgemeester onder welke voorwaarden ruimte wordt geboden aan het experiment. Zo kan bijvoorbeeld een vergunningplicht tijdelijk worden vervangen door een meldplicht. Wat de meldplicht behelst en waar de melding kan worden gedaan, wordt dan in het besluit opgenomen. Ook kan bepaald worden dat een verplichting tijdelijk niet geldt, mits de burger of ondernemer zich aan bepaalde voorwaarden houdt. Die voorwaarden zullen opgenomen worden in het besluit.

Het experiment kent een einddatum en is dus tijdelijk van aard. De maximale duur van een experiment is één jaar. Naast een beperkte duur dient ook het gebied waarbinnen het experiment plaatsvindt te zijn afgebakend. Al naar gelang het soort bepaling waarmee wordt geëxperimenteerd, kan in het besluit worden opgenomen op welke wijze opgetreden zal worden indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld de mogelijkheid om het experiment tussentijds te beëindigen.

Niet alleen is een experiment tijdelijk van aard, er moet ook zicht zijn op het vervolg. Na afloop van het experiment moet worden bepaald of permanente afwijking van de APV-bepaling(en) zinvol is. Het experiment wordt om die reden geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt vastgesteld of het experiment is geslaagd in

die zin dat de afwijking de nieuwe regel wordt. Als daartoe wordt besloten, kan het experiment met maximaal een jaar worden verlengd in afwachting van de nieuwe situatie. Het kan immers ongewenst en inefficiënt zijn om voor het terrein waarop het experiment betrekking heeft gedurende beperkte tijd het oude regime weer te laten gelden.

Hoofdstuk 2. Orde en veiligheid

Algemeen

Het hoofdstuk is ingedeeld in zes paragrafen: begripsomschrijvingen (1), openbare orde, overlast en veiligheid (2), hinderlijk gedrag (3), preventie (4), openbare manifestaties, optochten, voetbalwedstrijden en evenementen (5) en uitoefenen beroep op de weg (6).

De gemeenschappelijke noemer in deze paragrafen is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid zoals die in de Gemeentewet is verwoord.

Het begrip openbare orde wordt in de literatuur niet eenduidig gedefinieerd. De bepalingen in dit hoofdstuk beogen over het algemeen de maatschappelijke rust en orde te helpen bewaren, gewelddadigheden tegen de persoonlijke levenssfeer te voorkomen en strafbare feiten te voorkomen.

Gelet op de bijzondere rol die de Gemeentewet toekent aan de burgemeester als het gaat om handhaving van de openbare orde en om toezicht op voor publiek toegankelijke plaatsen en vermakelijkheden, zijn de bevoegdheden die in het hoofdstuk worden toegekend bijvoorbeeld voor het aanwijzen van gebieden waar bepaald gedrag is verboden consequent aan de burgemeester toebedeeld.

Paragraaf 1. Definities

Artikel 2.1 Definities

Evenement

De omschrijving van het begrip evenement is ruim gehouden vanwege de grote variatie in evenementen. Niet alleen buurtfeesten, straatfestivals, kermissen en concerten in de open lucht vallen er onder maar ook bijzondere huldigingen, herdenkingen, sportwedstrijden en grote spektakels met een nationale uitstraling zoals de Uitmarkt en Sail. Een aantal elders geregelde activiteiten in de openbare ruimte wordt van het begrip uitgezonderd, zoals manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties, optochten en voetbalwedstrijden en markten, waarvoor een vergunningstelsel is opgenomen in de Marktverordening.

Op sommige evenementen maakt het aanbieden en verkopen van waren vanuit kramen en stallen deel van de gebeurtenissen uit. Dit kan de vraag oproepen of het geheel als een markt of een evenement moet worden vergund.

Volgens de Marktverordening geldt als ondergrens voor het instellen van een markt dat daarop door ten minste zeven vergunninghouders staanplaats wordt ingenomen. Verder bevatten de Marktverordening en APV geen criteria waarmee wordt bepaald onder welke van de twee regelingen de activiteiten vallen. Dit beoordeelt het bevoegd orgaan per geval.

In het algemeen ligt een aanwijzing als markt meer voor de hand als het gaat om een periodiek terugkerende gebeurtenis waarbij de commerciële handel in waren dominant is ten opzichte van de andere gebeurtenissen (bijvoorbeeld een kerstmarkt). Speelt de verkoop van waren daarentegen een ondergeschikte of ondersteunende rol, dan verdient het verlenen van een evenementenvergunning de voorkeur.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij braderieën waarbij het niet zozeer gaat om de reguliere uitoefening van straathandel maar om het verkopen op straat door winkeliers van waren uit hun eigen assortiment meestal in combinatie met andere activiteiten die er op gericht zijn de aandacht van het winkelend publiek te vestigen op de aantrekkelijkheid van een bepaalde winkelstraat.

Onder het begrip evenement als bedoeld in het eerste lid vallen niet de voor publiek toegankelijke gebeurtenissen in gebouwen; hiervoor is een aparte vergunningplicht in artikel 2.47 opgenomen. Die geldt ook voor overdekte markten.

Aan het begrip evenement is tenslotte het element "met een openbaar of besloten karakter" toegevoegd. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat ook voor het publiek toegankelijke gebeurtenissen met een besloten karakter die op of aan de weg plaatsvinden (bijvoorbeeld het houden van een feest voor uitsluitend genodigden) onder de vergunningplicht vallen.

Evenemententerrein

Het hanteren van het begrip evenemententerrein maakt het mogelijk tot een duidelijke begrenzing te komen van de plaats waar het evenement zich afspeelt en daarmee tot een duidelijk juridische afbakening van op het terrein geldende regels, voorschriften en bevoegdheden. Al naar gelang de omstandigheden kan het evenemententerrein nader worden bepaald of kunnen de grenzen daarvan ruimer worden getrokken, bijvoorbeeld door voorzieningen voor toeschouwers erbij te betrekken.

Samenscholing

Onder samenscholing wordt verstaan het groepsgewijs bijeenkomen van mensen die een dreigende houding aannemen, kwade bedoelingen hebben of bedreigend op anderen overkomen. Het is afhankelijk van de concrete situatie en de feiten en omstandigheden of dit het geval is. Als er kennelijk kwade bedoelingen in het spel zijn kan er dus sprake zijn van een samenscholing.

Handelaar

Bij algemene maatregel van bestuur van 6 januari 1992 (Staatsblad 1992, 36) zijn de handelaren aangewezen die ingevolge artikel 437, eerste lid Wetboek van Strafrecht aantekening moeten houden van door hen verworven en voorhanden gehouden zaken. Het gaat hierbij om opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto’s, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie.

Paragraaf 2. Openbare orde, overlast en veiligheid

Artikel 2.2 Samenscholing, ongeregeldheden, ordeverstoring en samenkomsten

Artikel 2.2 strekt tot bescherming van de openbare orde en verbiedt ordeverstoringen, zowel individueel als collectief, op de weg en in voor het publiek toegankelijke gebouwen en vaartuigen.

Onder een voor het publiek toegankelijk gebouw wordt elke gebouwde ruimte verstaan die in principe voor iedereen toegankelijk is, zoals een winkel, een postkantoor of een stationshal. Daarnaast vallen onder dit begrip ook gebouwen die met enige beperkingen openstaan. Hierbij valt te denken aan gebouwen die toegankelijk zijn voor personen die in het bezit zijn van een toegangs- of plaatsbewijs (bijvoorbeeld musea, theaters, perrons van metrostations) of voor personen die een bepaalde leeftijd hebben bereikt (bijvoorbeeld een speelautomatenhal).

Het eerste lid verbiedt het onnodig opdringen. Hoewel de intentie onschuldig van aard kan zijn, bijvoorbeeld bij optochten en andere evenementen, kan hierdoor toch de openbare orde en veiligheid in gevaar komen. Verder zijn verboden het lastig vallen van personen en vechten, zowel individueel als collectief. Niet alleen individuele handelingen kunnen de orde en veiligheid bedreigen, maar ook het in en vanuit een groep lastig vallen van anderen, bijvoorbeeld door hangjongeren.

In het tweede lid en in andere bepalingen van hoofdstuk 2 wordt het begrip “zaak” gebruikt. Daarmee wordt elk stoffelijk voorwerp bedoeld, inclusief stenen, die ter plaatse zijn opgeraapt, stokken, vloeistoffen enzovoorts.

In het derde lid is voor gevallen van (dreigende) wanordelijkheden de plicht opgenomen zich te verwijderen als een politieambtenaar daartoe een bevel geeft. De politie heeft op grond van de Politiewet tot taak zo nodig met onmiddellijke maatregelen het leven in de openbare ruimte in ordelijke banen te leiden en direct te zorgen voor de veiligheid van personen of zaken. Die taak houdt ook de bevoegdheid in om in concrete gevallen de daarvoor benodigde bevelen te geven. Artikel 2.2 is een nadere concretisering daarvan op lokaal niveau. De bevoegdheid is in dit geval aan een bepaald doel gebonden. De politieambtenaar verricht de beoordeling die nodig is voor toepassing van de strafbepaling; de rechterlijke toetsing vindt plaats als vervolging wordt ingesteld.

Samenscholingen of samenkomsten kunnen (mede) het karakter hebben van een betoging. Regeling daarvan behoort niet tot de bevoegdheid van de gemeentelijke wetgever. In het vierde lid zijn daarom uitgezonderd de samenkomsten waarop de Wet openbare manifestaties van toepassing is. De burgemeester moet eventuele maatregelen op die wet baseren. De wet kent aan de burgemeester onder andere bevoegdheden toe om bij ongeregeldheden maatregelen te treffen en bevat dienaangaande strafbepalingen.

Artikel 2.3 Plaatsen van zaken bij samenkomsten

Bijvoorbeeld bij de jaarlijkse 4 mei-herdenking moeten op bepaalde plaatsen fietsen en andere voorwerpen kunnen worden verwijderd om de samenkomst goed te laten verlopen. Artikel 2.3 geeft hiervoor de juridische grondslag. Op grond van artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de uitvoering van (bepalingen van) verordeningen die betrekking hebben op het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden, en op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. De aanwijzingsbevoegdheid komt hem daarom toe.

Artikel 2.4 Betreden van afzettingen

Artikel 2.4 verbiedt het betreden van (tijdelijke) afzettingen die om verschillende redenen kunnen zijn geplaatst. De bepaling noemt specifiek openbare orde en veiligheid en verkeersbelangen en daarnaast kunnen andere algemene belangen een reden zijn om een afzetting te plaatsen. Zo valt niet alleen te denken aan het bestrijden van ongeregeldheden, maar ook aan een evenement of een staatsbezoek.

Artikel 2.5 Messen en andere voorwerpen als steekwapen

Op grond van deze bepaling kan de burgemeester gebieden aanwijzen, waarin het voorhanden hebben van messen en andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt, verboden is. Een gebiedsaanwijzing voor het messenverbod gaat overigens vaak samen met de aanwijzing van een gebied als overlastgebied.

De Wet wapens en munitie is gericht op de bescherming van de persoonlijke vrijheid en lichamelijke integriteit tegen wapengeweld, terwijl artikel 2.5 ziet op de bescherming van de openbare orde tegen aantasting daarvan. Vanuit dat motief mag men in een aangewezen gebied geen enkel mes of ander voorwerp dat als steekwapen kan worden gebruikt, op of aan de weg bij zich hebben.

Het verbod geldt niet voor messen en andere zaken waarvan het dragen al door de Wet wapens en munitie verboden is, en evenmin voor andere voorwerpen die zodanig zijn ingepakt dat zij niet direct als steekwapen gebruikt kunnen worden.

Artikel 2.6 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied

Deze bepaling strekt tot uitvoering van artikel 151b Gemeentewet, op grond waarvan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid krijgt om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisico-gebied.

De burgemeester brengt een gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de gemeenteraad en de officier van justitie. In een veiligheidsrisicogebied kan de politie op last van de officier van justitie wapen- en munitiecontroles uitvoeren op verpakkingen van goederen, op vervoermiddelen en aan de kleding van personen. De officier van justitie vermeldt in het bevel op grond van welke feiten en omstandigheden hij van zijn bevoegdheid gebruik wil maken. Het bevel is maximaal twaalf uur van kracht. Kenmerkend voor het fouilleren in een veiligheidsrisicogebied is dat er ten aanzien van de te controleren personen geen sprake hoeft te zijn van concrete verdenking van wapenbezit, of van het plegen van een strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt.

De burgemeester trekt de aanwijzing in als de verstoring van de openbare orde of de vrees voor de veiligheid van personen in het gebied niet meer aanwezig is.

Artikel 2.7 Openlijk gebruik en handel

In dit artikel staan verboden opgenomen met een ander motief dan de Opiumwet, namelijk bescherming van de openbare orde door het tegengaan van overlast en hinder die met het gebruik van harddrugs en lachgas gepaard gaan op voor publiek toegankelijke plaatsen. Daarom kunnen de regels van de APV en Opiumwet naast elkaar bestaan.

In het eerste lid wordt beoogd het gebruik en openlijk voorhanden hebben van harddrugs op straat en in voor het publiek toegankelijke gebouwen tegen te gaan. Harddrugsgebruik veroorzaakt ernstige overlast, werkt criminaliteit in de hand en roept sterke gevoelens van onbehagen en onveiligheid op bij anderen die van de openbare ruimte gebruik maken.

Ook het bezit van voorwerpen en stoffen die als hulpmiddel voor het gebruik van harddrugs dienen vallen onder het verbod, zoals injectiespuiten, lepeltjes, aluminiumfolie of citroensap. Het gaat hierbij niet om de (opsporing van) voorwerpen als zodanig, maar om de overlast door drugsgebruikers beter aan te kunnen pakken ook als er geen harddrugs meer wordt aangetroffen, bijvoorbeeld omdat deze al verbruikt is. Voorwerpen die opgeborgen worden meegevoerd vallen niet onder het verbod, het moet gaan om het openlijk voorhanden hebben van hulpmiddelen.

Het tweede lid is er op gericht overlast tegen te gaan die wordt veroorzaak door het aanbieden van harddrugs, softdrugs, nepdrugs, kalmerings- of stimuleringsmiddelen en dergelijke. Ook telkens terugkerende kopers worden met dit lid beoogd te worden geweerd. Niet alleen het aanbod maar ook de vraag werkt de hardnekkigheid van dit verschijnsel in de hand. Het moet aannemelijk zijn dat een persoon zich op straat ophoudt met het doel (nep-)drugs te kopen of verkopen. Dit kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, bij zich hebben van de bedoelde middelen, hoorbaar aanbieden van drugs, ruzies tussen aanbieders en afnemers etc.

In het derde lid wordt in het bijzonder het gebruik van lachgas verboden, inclusief voorbereidende handelingen zoals het vullen van ballonnen, het vervuilen van de ruimte met ampullen, patronen, cilinders of

ballonnen of net als in het voorgaande lid het openlijk voorhanden hebben van dergelijke voorwerpen. Lachgas valt niet onder de classificatie harddrugs in de Opiumwet en valt daarom niet onder de bepalingen van het eerste en tweede lid. Wel blijkt lachgasgebruik in het bijzonder een overlastgevende vorm van drugsgebruik te zijn. Een geheel verbod is daarom op zijn plaats. Een dergelijk verbod geld niet voor ander softdrugsgebruik voor zover dit geen hinderlijk gebruik oplevert.

Wel kan ingevolge het vierde lid de burgemeester gebieden aanwijzen waar ook overig softdrugsgebruik verboden is. Dat gebeurt als naar zijn oordeel de openbare orde in het gebied structureel ernstig in het gedrang is. Dat kan omdat er ook veel gebruik of handel in harddrugs plaatsvindt, maar ook andere omstandigheden kunnen tot aanwijzing van een overlastgebied leiden. Een uitzondering bestaat voor de terrassen van coffeeshops, waar softdrugsgebruik is toegestaan.

Artikel 2.8 Aanwijzing overlastgebied
Op grond van het eerste lid kan de burgemeester een gebied aanwijzen als overlastgebied als naar zijn oordeel de openbare orde in het gebied ernstig in gevaar is. De reden hiervoor kan zijn het gebruik van of de handel in harddrugs, maar ook andere omstandigheden kunnen tot aanwijzing van een overlastgebied leiden. Er dient in ieder geval sprake te zijn van een structurele overlastsituatie, die de openbare orde ter plaatse ernstig verstoort of bedreigt.

De rechtsgevolgen van de aanwijzing worden geregeld in het tweede lid van artikel 2.8 en verder in de artikelen 2.9 en 2.9A. In het aanwijzingsbesluit geeft de burgemeester aan welk regime van verblijfsverboden in dat betreffende overlastgebied van toepassing is. In één overlastgebied kunnen meerdere regimes gelden.

Artikel 2.8A Alcoholoverlastgebied
Dit artikel is gebaseerd op artikel 25f van de Alcoholwet. In sommige gebieden, zoals in de binnenstad van Amsterdam, bevindt zich een grote concentratie van alcoholverkooppunten waar alcohol prominent wordt aangeboden. In deze gebieden veroorzaken personen onder invloed van alcohol overlast en incidenten zoals geluidsoverlast, baldadigheid, agressief gedrag, wildplassen, vervuiling en verstoring van de openbare orde. Ondanks de inzet van verschillende instrumenten en een intensieve aanpak om de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren blijft de overlast door personen die onder invloed zijn van alcohol groot. Aan verkooppunten van alcoholhoudende drank, voor gebruik elders dan ter plaatse, gelegen in het alcoholoverlastgebied wordt de verkoop van alcohol beperkt op de donderdag t/m zondag.

Ook kan in het aangewezen gebied een alcoholwetvergunning geweigerd worden. Die weigering kan reeds zonder aanwijzing van een alcoholoverlastgebied als redelijkerwijs aangenomen kan worden dat de verstrekking van alcohol zal leiden tot verstoring van de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. Dit is een beperktere wijzigingsgrond dan in het overlastgebied, waarin ook kan worden beoordeeld op aspecten van overlast en ontoelaatbare toename van de druk waar het woon- een leefklimaat al aan blootstaat. Nieuwe vergunningen worden niet verleend, bestaande vergunningen kunnen worden geweigerd als sprake is van ernstige aantasting van de openbare orde, de leefomgeving en de volksgezondheid door het gebruik van alcohol.

Op grond van dit artikel mag de zwak-alcoholhoudende drank in locaties als bedoeld in artikel 18 lid 2 of artikel 19 lid 2, onder a Alcoholwet of slijtlokaliteiten als bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet wel aanwezig zijn maar mag deze niet verstrekt worden op de aangegeven dagen en tijden. Daarnaast moet op deze momenten kenbaar worden gemaakt dat deze niet verstrekt mag worden bijvoorbeeld door het ophangen van een poster of flyer. Daarnaast moet de zwak-alcoholhoudende drank zijn afgeschermd of uit het voor publiek toegankelijke gedeelte verwijderd te zijn (m.u.v. slijtlokaliteiten). Om te voldoen aan het verbod op het zichtbaar uitstallen in de etalage of promoten van alcoholhoudende drank doormiddel van reclame in de

etalage, in of rondom de onderneming in welke vorm dan ook, moet deze in zijn geheel uit de etalage, in of rondom de onderneming zijn verwijderd of zijn afgeschermd zodat deze niet zichtbaar is (m.u.v. slijtlokaliteiten). Dit geldt zowel voor de alcoholhoudende drank zelf als prijslijsten of merknamen van alcoholhoudende drank. In de etalage, in of rondom de onderneming mag niet zichtbaar zijn dat alcoholhoudende drank aanwezig is. Slijtlokaliteiten mogen op de aangegeven dagen en tijden alleen sterke drank verstrekken indien deze in een afgesloten tas wordt verstrekt waarbij het alcoholverbod dat geldt in de openbare ruimte kenbaar wordt gemaakt bijvoorbeeld door het ophangen van een poster of flyer.

Artikel 2.9 Verblijfsverbod
Op grond van artikel 2.9 kan de burgemeester verblijfsverboden opleggen. Het eerste lid somt de gedragingen op die ertoe kunnen leiden dat iemand tijdelijk de toegang tot een overlastgebied wordt ontzegd. Het gaat uitdrukkelijk om gedragingen met een ordeverstorend en/of overlast gevend karakter. Dit zijn het algemene verbodsartikel voor overlast en ordeverstorend gedrag individueel of in groepen, maar ook specifiekere verboden zoals het messenverbod of wapenbezit, openlijk gebruik en handel in (nep-)drugs, openbare dronkenschap, bedelarij, zakkenrollerij enzovoorts.

Degene die in een overlastgebied één van de in het eerste lid genoemde bepalingen overtreedt, kan een verbod zich in het gebied te bevinden krijgen met een geldigheid van 24 uur. Het verbod wordt door de politie in mandaat namens de burgemeester opgelegd.

Degene die binnen een aaneengesloten tijdvak van een jaar tweemaal een 24-uursverbod heeft gekregen, komt in aanmerking voor een verblijfsverbod voor de duur van één maand bij het plegen van een derde overtreding. De bevoegdheid tot het opleggen van verboden die langer duren dan één maand is niet gemandateerd. Bij het tweede 24-uursbevel reikt de politie een schriftelijke waarschuwing uit, waarin wordt toegelicht hoe een verblijfsverbod uiteindelijk kan oplopen tot drie maanden.

Degene die binnen een jaar na een gegeven verblijfsverbod voor de duur van één maand opnieuw een van de in het eerste lid genoemde overtredingen begaat, krijgt een verblijfsverbod van drie maanden voor het desbetreffende overlastgebied. Degene die binnen een jaar na dit bevel weer een overtreding begaat, komt in aanmerking voor een verblijfsverbod van drie maanden. Degene die binnen een jaar daarna een volgende overtreding begaat, komt opnieuw in aanmerking voor een verblijfsverbod van drie maanden.

Het systeem van de APV gaat dus uit van twee stappen. Stap één is de constatering dat in een bepaald gebied de openbare orde zodanig is verstoord, dat de aanwijzing als overlastgebied nodig is. Hierdoor geldt in het gebied een bijzonder regime. Aan personen die in het aangewezen gebied de in het artikel genoemde ordeverstorende feiten plegen, kan vervolgens tijdelijk - oplopend van 24 uur tot drie maanden - de toegang tot het gebied worden ontzegd (stap 2).

Artikel 2.9A Verblijfsverbod dealers
De systematiek voor het verblijfsverbod op te leggen aan dealers geldt voor het aangewezen dealeroverlastgebied en lijkt op die van de algemene overlastgebieden, maar kent langere termijnen.

Met het dealerverblijfsverbod wordt primair beoogd een einde te maken aan de ernstige verstoring van de openbare orde die met het straatdealen zelf gepaard gaat. Daarnaast wordt beoogd "de loop uit het gebied" te halen. Door straatdealers voor langere tijd uit overlastgebieden te weren worden deze gebieden minder aantrekkelijk voor gebruikers, zodat ook de daaraan gerelateerde overlast afneemt.

De reden om langere termijnen op te leggen dan in de algemene overlastgebieden is dat in een dealeroverlastgebied sprake is van een omvang en ernst van overlast door (nep)drugsdealen die stevig

ingrijpen rechtvaardigt. Uit ervaring blijkt dat dealers vaak na een eerste verblijfsverbod snel weer terugkeren naar het gebied. Wel houden zij zich over het algemeen aan het dealerverblijfsverbod, omdat overtreding hiervan een misdrijf is dat ook actief tot vervolging door het OM leidt.

Eenzelfde systeem als de algemene verblijfsverboden geldt voor recidive in het Dealeroverlastgebied, al is de termijn waarover wordt teruggekeken langer en duren de dealerverblijfsverboden langer. Bij overtreding van artikel 2.7 lid 2 (drugs te koop aanbieden of dealen) kan de politie een 48-uurs dealerverblijfsverbod opleggen. Degene die binnen twee jaar na een 48-uurs dealerverblijfsverbod opnieuw de in het eerste lid genoemde overtreding begaat, krijgt een dealerverblijfsverbod van één maand. Een persoon die binnen twee jaar na een gegeven dealerverblijfsverbod van één maand opnieuw de in het eerste lid genoemde overtreding begaat, krijgt een dealerverblijfsverbod van drie maanden. Degene die binnen twee jaar na een gegeven dealerverblijfsverbod van drie maanden opnieuw de in het eerste lid genoemde overtreding begaat, krijgt een dealerverblijfsverbod van zes maanden voor het desbetreffende overlastgebied. Tot slot krijgt degene die binnen twee jaar na een gegeven dealerverblijfsverboden van zes maanden opnieuw genoemde overtreding begaat krijgt wederom een dealerverblijfsverbod van zes maanden.

Artikel 2.10 Sluiting gebouw

Op grond van het eerste lid kan de burgemeester voor het publiek toegankelijke gelegenheden sluiten als daar wordt gehandeld in strijd met de Wet op de kansspelen, (vuur)wapens aanwezig zijn, gestolen goederen worden verhandeld, of andere feiten plaatsvinden die tot het oordeel leiden dat het open blijven van de gelegenheid ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. In de opsomming van feiten die tot een sluiting kunnen leiden ontbreken de handel en de aanwezigheid van harddrugs. Om daartegen te kunnen optreden is in artikel 13b van de Opiumwet een afzonderlijke grondslag voor het toepassen van bestuursdwang opgenomen.

Voor de toepassing van art. 2.10 is het niet relevant of de exploitant van de inrichting betrokken is bij de tot sluiting redengevende feiten, of dat hem daarvan anderszins een verwijt kan worden gemaakt. De sluiting beoogt geen straf op te leggen, maar is gericht op het herstel van de openbare orde die in gevaar wordt gebracht door feiten en omstandigheden die in de inrichting plaatsvinden. De schuldvraag is daarbij in principe niet van belang.

De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als de voortzetting van de sluiting niet langer nodig is. De burgemeester beoordeelt of dat het geval is. Van belang hierbij is onder meer de bereidheid en de bekwaamheid van de exploitant om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van het gebeurde te voorkomen, bij voorbeeld door herinrichting van het bedrijf, verscherping van het toelatingsbeleid of het aannemen van (ander) personeel. Tijdens de sluiting is het de rechthebbende niet toegestaan om de ruimte zonder toestemming van de burgemeester te (laten) betreden. Dit verbod is van overeenkomstige toepassing op de sluiting van openbare gelegenheden en woningen krachtens de Opiumwet en de Gemeentewet.

Artikel 2.10a Gebruiks-/herplaatsingsverbod geldautomaten

Op grond van het eerste lid kan de burgemeester een gebruiks-/herplaatsingsverbod bevelen van een geldautomaat, zowel inpandig als geplaatst in de gevel, na een (poging tot) plofkraak. De bevoegdheid kan ook worden ingezet als sprake is van een ramkraak. Een plofkraak levert met name als sprake is van bewoning boven en naast de geldautomaat een ernstig gevaar voor de openbare orde op. De openbare orde en de woonveiligheid van de omwonenden van de geldautomaat worden met het inzetten van deze bevoegdheid

beschermd. Het inzetten van een gebruiks-/herplaatsingsverbod heeft tot doel de rust in de woonwijk/buurt terug te laten keren. Het is geen straf en de schuldvraag speelt hierbij geen rol.

De burgemeester trekt het verbod in als de rechthebbende van de geldautomaat een veiligheidsonderzoek heeft uitgevoerd, waaruit blijkt of –en zo ja welke- maatregelen getroffen kunnen worden om de veiligheid van de geldautomaat en daarmee ook de omgeving van de geldautomaat te vergroten. In het veiligheidsonderzoek moet in ieder geval zijn onderzocht of er alternatieve locaties in de buurt zijn waar geen sprake is van boven- en naaste bewoning. Gezocht wordt naar de meest risico beperkende maatregelen. Of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn wordt beoordeeld door de burgemeester. De rechthebbende van de geldautomaat is verplicht hieraan mee te werken.

Indien het veiligheidsonderzoek nog niet of nog niet volledig is uitgevoerd na afloop van de looptijd van het verbod òf de resultaten (voorgestelde maatregelen) van het onderzoek zijn nog niet beoordeeld door de burgemeester dan verlengt de burgemeester het gebruiks-/herplaatsverbod met eenzelfde periode. Dit kan de burgemeester blijven doen totdat duidelijk is welke risico beperkende maatregelen de rechthebbende van de geldautomaat kan uitvoeren om het risico op een nieuweplofkraak zoveel mogelijk te voorkomen. Als naar het oordeel van de burgemeester het risico op een plofkraak met de voorgestelde maatregelen tot het minimum is beperkt dan trekt de burgemeester het verbod in.

Artikel 2.11 Sluiting verkoopinrichting

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om winkels te sluiten die aan verslaafden hulpmiddelen voor harddrugsgebruik verkopen, zoals mesjes, basepijpen, lepeltjes, zilverfolie en weegschaaltjes. Dergelijke verkooppunten werken overlast in de hand, zowel in de directe omgeving van het bedrijf als elders.

De sluitingstermijn is bepaald op maximaal vier weken. Dit moet in beginsel voldoende zijn om de loop van verslaafden naar de zaak te doorbreken.

Het tweede lid formuleert uitzonderingen op de sluitingsbevoegdheid. Voorzieningen waar met instemming van de overheid in het kader van hulpverlening of aids-bestrijding voorwerpen voor harddrugsgebruik worden verkocht of verstrekt, bijvoorbeeld via spuitverkoopautomaten, zijn toegestaan.

Artikel 2.12 Werven van klanten voor prostitutie

De gemeentelijke overheid heeft een taak ten aanzien van het reguleren van prostitutie. In de APV gebeurt dat, afhankelijk van de verschijningsvorm van de prostitutie, in hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 3.

Prostitutie is het zich beschikbaar stellen om tegen vergoeding seksuele handelingen met een ander te verrichten (zie artikel 3.1, tweede lid onder j). Het gaat dus niet alleen om het daadwerkelijk verrichten van seksuele handelingen maar ook om dat wat daaraan vooraf gaat, namelijk het zich daartoe beschikbaar stellen. Ook het werven van klanten valt hieronder.

Artikel 2.12 richt zich tot de prostituee en geeft een aantal verbodsbepalingen.

Het eerste lid van artikel 2.12 verbiedt, kort gezegd, straatprostitutie. Overigens geldt dit zogenaamde tippelverbod niet uitsluitend voor de openbare weg, maar ook in voor het publiek toegankelijke gebouwen. Dit is om te voorkomen dat prostituees klanten werven in bijvoorbeeld het Centraal Station. Het algemene uitgangspunt is dat straatprostitutie is verboden, tenzij het plaatsvindt op door het college aangewezen wegen (zie hiervoor verder artikel 2.14).

Het tweede lid betreft, kort gezegd, raamprostitutie. Het algemene uitgangspunt is dat raamprostitutie is verboden, tenzij het plaatsvindt in een raamprostitutiebedrijf, waarvan de exploitant bovendien beschikt over een vergunning op grond van hoofdstuk 3. Deze uitzondering op het verbod van raamprostitutie is terug te vinden in het derde lid van artikel 2.12.

Tot slot bevat het vierde lid een verbodsbepaling met als doel hinderlijk of aanstootgevend gedrag te voorkomen. Ook deze bepaling richt zich primair tot de prostituee, maar via bijvoorbeeld de verplichting van artikel 3.32 derde lid kan ook de exploitant van een prostitutiebedrijf op de naleving van dit verbod worden aangesproken.

Artikel 2.13 Verbodsbepalingen prostituanten

Artikel 2.13 richt zich niet tot de prostituees, maar tot hun (potentiële) klanten en is daarmee complementair aan artikel 2.12. Kort gezegd verbiedt artikel 2.12 de prostituee om diensten aan te bieden, terwijl 2.13 de klant verbiedt om in te gaan op een aanbod. Dit betekent dat handhavend kan worden opgetreden tegen zowel de prostituee als tegen de klant.

Artikel 2.16a Aanwijzing van een gebied of gebouw als vergunningplichtig voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten

Artikel 2.16A, eerste lid, geeft de burgemeester de bevoegdheid om gebieden of gebouwen aan te wijzen waar het verboden is om zonder exploitatievergunning de bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen die worden aangewezen in hetzelfde besluit waarmee een gebied, een straat of een gebouw wordt aangewezen.

De burgemeester heeft op deze manier een instrument in handen om meer controle uit te oefenen op bepaalde bedrijfsmatige activiteiten en de ondernemers die deze uitvoeren, als uit rapportages van de gemeente, politie, andere partners en/of analyses van onderzoeksinstellingen blijkt dat deze activiteiten op ontoelaatbare wijze inbreuk maken op de spanning waar het woon- en leefklimaat in de omgeving van de bedrijven al aan blootstaat, dat de openbare orde en de veiligheid als gevolg van de activiteiten worden bedreigd of als op andere wijze niet te tolereren ondermijning wordt veroorzaakt of gefaciliteerd. Aangezien deze bevoegdheid ingrijpt in de mogelijkheid om vrij een bedrijf te kunnen vestigen en tevens de rechtszekerheid dient te worden gewaarborgd voor ondernemers die al voor de aanwijzing een bedrijf ter plaatse exploiteren zal toepassing van deze bevoegdheid alleen mogelijk zijn als dit naar het oordeel van de burgemeester noodzakelijk is.

De aanwijzing van de bedrijfsmatige activiteiten is verder in die zin beperkt, dat de aanwijzing geen betrekking zal hebben op bedrijfsmatige activiteiten waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van de APV, zoals voor horeca- en prostitutiebedrijven tenzij het om activiteiten gaat die van die vergunningplicht zijn vrijgesteld. Voor de aanwijzing van een gebied of gebouw bestaan geen beperkingen. Indien daartoe de noodzaak aanwezig wordt geacht kan de burgemeester dus ook de hele gemeente aanwijzen als een gebied waarvoor een vergunningplicht geldt. Daarmee kan de bevoegdheid ook voor bepaalde branches worden gebruikt. De stadsdelen worden betrokken bij het besluitvormingsproces.

Het verbod om zonder vergunning in een aangewezen gebied, straat of gebouw de bij dat besluit aangewezen bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen is opgenomen in artikel 3.64. De duur van de verleende vergunning is, anders dan bij horeca, gekoppeld aan de duur van het aanwijzingsbesluit, dit betekent dat de verleende vergunning geldig blijft zolang de vergunningplicht van toepassing is. Bij signalen van misbruik van de verleende vergunning kan op grond van de Wet Bibob tussentijds onderzoek worden verricht.

Het tweede lid maakt het mogelijk om een pand van waaruit een onderneming wordt geëxploiteerd vergunningplichtig te maken als de uiteindelijk belanghebbende en diens bedrijfsvoering van die

onderneming in kader van een eerder toegepaste vergunningplicht op grond van artikel 2.16A geen exploitatievergunning heeft verkregen. Door invoering van een dergelijke pandgerichte vergunningplicht is een instrument voorhanden om, in geval van een negatieve beoordeling van een aanvraag in kader van een aanwijzingsbesluit, te voorkomen dat de ondermijnende activiteiten voorgezet worden in een onderneming elders in de stad. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bonafide en (vermoedelijk) malafide ondernemingen en diens bedrijfsvoering en niet naar (de herkomst van de) ondernemer. Hiermee worden bonafide ondernemingen niet benadeeld door invoering van een branche – of gebiedsgerichte vergunningplicht en kunnen de risico's gericht aangepakt worden. In de overweging voor het inzetten van een dergelijke pandgerichte vergunningplicht wordt onder andere gekeken naar de oorspronkelijke weigeringsgrond, uiteindelijke belanghebbende, het ondernemingsconcept en de bedrijfsvoering. Een pandgericht aanwijzingsbesluit in kader van het tweede lid moet binnen vijf jaar na de negatief beoordeelde aanvraag (het weigeringsbesluit) of de buiten behandeling stelling in werking treden. Daarna kan de informatie van het weigeringsbesluit niet meer worden meegenomen in de onderbouwing van het pandgerichte aanwijzingsbesluit.

Het derde lid creëert de mogelijkheid om in het aanwijzingsbesluit een voorwaarde voor de vergunningverlening op te nemen, te weten de aanwezigheid van een leidinggevende tijdens openingstijden. Voor bepaalde types bedrijfsmatige activiteiten kan dit wenselijk zijn. Voor andere bedrijfstypen is dit niet nodig. Daarom is er geen algemene regel in de APV zelf opgenomen die de aanwezigheid van een leidinggevende verplicht

Paragraaf 3. Hinderlijk gedrag

Artikel 2.17 Hinderlijk gebruik van drank

Naast de in het tweede lid opgenomen regeling voor het instellen van een alcoholverbod op daartoe aangewezen plaatsen, bestaat behoefte aan een bepaling die zich richt tegen hinderlijk drankgebruik in het algemeen in de openbare ruimte. Op grond van het eerste lid kan dan ook worden opgetreden tegen drankgerelateerde overlast die niet tot bepaalde plaatsen beperkt is, of waarvoor het instellen van een absoluut verbod op het gebruik en bezit van alcohol vooralsnog een te zwaar middel is. Hierbij kan worden gedacht aan gevallen van hinder door op straat drinkende toeristen, aan geluidsoverlast door overmatig drankgebruik op pleziervaartuigen, of aan overlast door overloopeffecten uit gebieden waar een alcoholverbod van kracht is.

Op grond van het tweede lid kunnen wegen en weggedeelten worden aangewezen waar het verboden is alcoholhoudende drank te nuttigen, of aangebroken flessen en blikjes met dergelijke drank bij zich te hebben. Deze bepaling richt zich op de aanpak van problemen op plaatsen waar groepen alcoholverslaafden, zwervers, hangjongeren et cetera structureel met alcoholgebruik samenhangende overlast veroorzaken, zoals luid praten en schreeuwen, lastig vallen en intimideren van voorbijgangers, onderlinge ruzies en vechtpartijen, vervuiling van de omgeving, wildplassen en dergelijke. Op een in het aangewezen gebied gelegen terras van een horecabedrijf geldt het alcoholverbod uiteraard niet.

Met toepassing van het vierde lid kunnen incidentele uitzonderingen op het alcoholverbod worden gemaakt, bijvoorbeeld voor het houden van een evenement in een park waar dit verbod normaliter van kracht is.

Op grond van het vijfde lid heeft de burgemeester de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waarin het verboden of aan beperkingen onderworpen is voor detailhandel en slijterijen om alcohol te verkopen gedurende een door de burgemeester vastgestelde periode van tijdelijke aard. De bevoegdheid geldt niet ten

aanzien van horecagelegenheden. De bevoegdheid om beperkingen te stellen aan de verkoop in een bepaald gebied (denk aan het verbod op de verkoop van sixpacks) is bedoeld voor uitzonderingssituaties en zal slechts gelden voor een beperkte periode, bijvoorbeeld voor (een gedeelte van) de duur van een risicovol evenement. Voor gebruik van deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een zeer risicovolle voetbalwedstrijd. De beperkingen gelden alleen voor een beperkt gebied, bijvoorbeeld het gebied waar het evenement plaatsvindt of de supporters zich ophouden. Van de mogelijkheid alcoholverkoop tijdelijk geheel te verbieden (voor waar het detailhandel en slijterijen betreft) zal slechts in zeer extreme situaties gebruik worden gemaakt, met name in die gevallen waarin het praktisch onmogelijk is om afspraken te maken of beperkingen te handhaven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer op heel korte termijn - bijvoorbeeld met behulp van social media - een gevaarlijke situatie dreigt te ontstaan in de openbare ruimte (bijvoorbeeld door illegale evenementen of samenkomsten die uit de hand dreigen te lopen).

Artikel 2.17A Groepsfietsen

Op vergunde passagiersvaart wordt ook bedrijfsmatig alcohol verstrekt met de daarbij behorende risico's voor de volksgezondheid, op openbare ordeverstoringen en aantasting van de leefbaarheid. Toch geldt daarvoor geen vergunningplicht, op grond van artikel 1, derde lid, onderdeel a, van de Alcoholwet. In artikel 25g van de Alcoholwet wordt de mogelijkheid geboden dat bij gemeenteverordening gebieden en/of tijdstippen aangewezen kunnen worden waar het verplicht is dat op vervoermiddelen die bestemd zijn voor het vervoer van personen iemand aanwezig is die in het bezit is van een diploma sociale hygiëne, indien er bedrijfsmatig of anders dan om niet alcohol wordt verstrekt. In artikel 2.17B is deze verplichting opgenomen voor vergunde passagiersvaart als bedoeld in artikel 2.4.1 van de Verordening op het binnenwater, om de benoemde risico's voor de volksgezondheid, openbare orde en leefbaarheid te beperken.

Artikel 2.17B Aanwezigheid medewerker met diploma sociale hygiëne op vervoermiddel

Op vervoermiddelen wordt ook bedrijfsmatig alcohol verstrekt met de daarbij behorende risico's voor de volksgezondheid, op openbare ordeverstoringen en aantasting van de leefbaarheid. Toch geldt daarvoor geen vergunningplicht, op grond van artikel 1, derde lid, onderdeel a, van de Alcoholwet. In sommige gebieden ontstaan deze risico's bijvoorbeeld op commerciële feesten die op boten worden georganiseerd of op commerciële bierfietsen, partybussen en op kleinere boten die door de binnenstad varen. In artikel 25g van de Alcoholwet wordt de mogelijkheid geboden dat bij gemeenteverordening gebieden en/of tijdstippen aangewezen kunnen worden waar het verplicht is dat op vervoermiddelen die bestemd zijn voor het vervoer van personen iemand aanwezig is die in het bezit is van een diploma sociale hygiëne, indien er bedrijfsmatig of anders dan om niet alcohol wordt verstrekt. In artikel 2.17B is die bevoegdheid opgenomen. Indien de burgemeester hiertoe overgaat, dient er iemand aanwezig te zijn die beschikt over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne, overeenkomstig de in hoofdstuk 4 van het Alcoholbesluit gestelde eisen. De burgemeester kan zowel vervoermiddelen die bestemd zijn voor het vervoer van personen op de weg als op het openbaar water aanwijzen.

Artikel 2.18 Hinderlijk gedrag in of bij gebouwen

Het verbod van artikel 2.18 kan worden ingezet tegen degenen die zich zonder redelijk doel of anderszins hinderlijk ophouden bij of in voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimten van gebouwen, en andere voor het publiek toegankelijke voorzieningen, zoals haltehuisjes, portieken en parkeergarages.

Nog daargelaten of dit gepaard gaat met concreet overlastgevend gedrag in de vorm van bijvoorbeeld schreeuwen, uitschelden, bedreigen of de doorgang versperren, roept het doelloos rondhangen van personen of groepen in voor het publiek bestemde ruimten dikwijls sterke gevoelens van onbehagen en onveiligheid op,

waardoor een normaal gebruik van deze ruimten wordt belemmerd. Een verbod op dit gedrag is daarom op zijn plaats.

De toevoeging “zonder redelijk doel” beoogt uit te sluiten dat bijvoorbeeld een glazenwasser onder de verbodsbepaling zou vallen. Door gebruik van het woord “kennelijk” kan zo nodig tegen hinderlijk gedrag in publieksruimten worden opgetreden zonder dat daarover door belanghebbenden is geklaagd.

Met termen als “doelloos” en “hinderlijk” is artikel 2.18 een strafbepaling met tamelijk open normen. Hoewel het uit oogpunt van rechtszekerheid gewenst is om voorschriften zo specifiek mogelijk te formuleren, is het in sommige situaties echter onvermijdelijk dat gewerkt wordt met regels die een algemene typering van het verboden gedrag inhouden, omdat er een zo grote variëteit is aan gedragingen die de delictsomschrijving kunnen vervullen, dat het praktisch niet mogelijk is om deze concreet op te sommen.

Artikel 2.18A Hinder in en om de woning

Eerste lid. Deze bepaling kan gebruikt worden als omwonenden ernstige hinder ondervinden door gedrag van gebruikers van een woning. Bij ernstige hinder is sprake van dusdanige hinder dat omwonenden herhaaldelijk in hun woongenot worden aangetast. Het gaat dan bijvoorbeeld om geluidsoverlast waardoor bewoners meermaals onvoldoende nachtrust hebben, intimiderende of agressieve gedragingen van omwonenden of ernstige vervuiling van een woning waardoor omwonenden last hebben van stank. Het gaat om gevallen waarbij, naar het oordeel van de burgemeester, niet van omwonenden verwacht kan worden dat zij de hinder dulden of zelf oplossen, of waarbij het initiatief van omwonenden tot een oplossing te komen niet tot einde van de hinder heeft geleid.

Omdat in Amsterdam veel mensen op een kleine oppervlakte wonen is enige mate van hinder van omwonenden onontkoombaar. Zo kan een bewoner er last van hebben als andere omwonenden hard op de gemeenschappelijke trap lopen, jonge kinderen hebben die vroeg wakker zijn, overdag een instrument bespelen, kinderen die buiten spelen of een aantal keer per jaar een barbecue houden in de gemeenschappelijke binnentuin. Voor dergelijke gevallen is deze bepaling niet bedoeld. Bij reguliere burenconflicten, conflicten die passen bij het dicht bij elkaar wonen van veel mensen, is het aan de bewoners om daarvoor een oplossing te vinden. In die gevallen is sprake van een normaal maatschappelijk risico: enige mate van hinder is, hoe vervelend dat ook kan zijn voor de betrokkenen, onvoldoende aanleiding voor de overheid om op te treden.

Ook zal alleen van deze bepaling gebruik gemaakt worden indien er geen redelijke andere oplossing voorhanden is, zoals optreden door de verhuurder of VVE of minnelijk overleg tussen de gebruiker, de omwonenden en/of de gemeente. Het is aan het oordeel van de burgemeester of de hinder ernstig en aannemelijk is en of er een andere redelijke oplossing voorhanden is.

De gebruiker is de persoon die (hoe kortdurend ook) woonachtig is in de woning. Het artikel is gebaseerd op artikel 151d van de Gemeentewet.

Tweede lid. In dit lid zijn de categorieën gedragingen opgenomen die in ieder geval worden opgevat als ernstig hinderlijk gedrag, waarmee de bepaling voldoende kenbaar en voorzienbaar is. Bij vervuiling in en om de woning wordt dan bijvoorbeeld gedacht aan het niet verwijderen van afval of het in ernstige mate niet schoonhouden van de woning. Bij intimiderende uitingen of gedragingen wordt bijvoorbeeld gedacht aan schreeuwen en schelden, bedreigen met geweld, het bevuilen van een woning of het met regelmaat binnenkijken van andermans woning. Van gevaarzettend gedrag is sprake indien door gedragingen van gebruikers een gevaarlijke situatie bestaat, bijvoorbeeld brandgevaar.

Derde lid. In dit lid is de bevoegdheid van de burgemeester weergegeven om een last onder bestuursdwang op te leggen. Doorgaans zal de last in de vorm van een last onder dwangsom worden opgelegd (zie artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht). De last kan worden opgelegd aan de gebruiker van de woning (dat wil zeggen de veroorzaker van het hinderlijk gedrag) of (in het geval van kortdurende verhuur) aan de (ver)huurder of eigenaar van de woning. In het tweede geval wordt gedoeld op vakantieverhuur, waarbij het aanspreken van de gebruiker niet zinvol is omdat deze binnen korte tijd vertrekt.

Een last onder bestuursdwang of dwangsom kan niet verder gaan dan het bewerkstelligen van het doel: de beëindiging van de hinder. Een last onder bestuursdwang kan bijvoorbeeld inhouden: het verbod om gedurende de nacht piano te spelen, het gebod om geen vuilnis in de gemeenschappelijke gang te laten staan of het verbod om bezoek te ontvangen in de woning. Per geval zal bij een last onder dwangsom het bedrag worden vastgesteld. De dwangsom kan bij een volgende overtreding worden geïnd.

Vierde lid. Een last onder bestuursdwang wordt enkel opgelegd indien de hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Andere geschikte wijzen zijn bijvoorbeeld: gesprekken met bewoners, handhaving of beëindiging van de huurovereenkomst, maatregelen die kunnen worden opgelegd door een VVE zoals een boete of ontzegging of het inschakelen van bijvoorbeeld het Meldpunt Zorg en Woonoverlast. Dat betekent dat de maatregel vooral uitkomst zal bieden bij koopwoningen of in gevallen waarin de andere maatregelen niet tot een oplossing hebben geleid of niet waarschijnlijk tot een oplossing zullen leiden. Het is aan het oordeel van de burgemeester om te bepalen of een andere oplossing redelijkerwijs voorhanden is. Met deze bepaling is het ook mogelijk een tijdelijk huisverbod op te leggen (gelijk aan een huisverbod in de Wet tijdelijk huisverbod). Met het opleggen van een huisverbod kan voor rust tussen de omwonenden worden gezorgd.

Artikel 2.19 Spelen om geld op de weg

Artikel 2.19 beoogt de negatieve verschijnselen te bestrijden die in het algemeen gepaard gaan met het spelen om geld op of aan de weg: voorbijgangers worden gehinderd in hun bewegingsvrijheid, de toegankelijkheid van winkels en woningen wordt belemmerd, ruzies of vechtpartijen worden in de hand gewerkt. Ook kan het spelen om geld criminele vormen aannemen (zoals met "balletje-balletje" het geval kan zijn).

De bepaling richt zich niet alleen tegen de spelers maar ook tegen degenen die de verboden activiteiten ondersteunen door bijvoorbeeld op de uitkijk te staan en voor de komst van de politie te waarschuwen.

Op grond van het tweede lid kan de burgemeester aan personen die het speelverbod herhaaldelijk overtreden een bevel tot verwijdering van maximaal twee weken uit een daartoe aangewezen gebied geven. Conform de handelwijze die wordt gevolgd bij het opleggen van verblijfsverboden in overlastgebieden kan de burgemeester ook hier op grond van politierapporten een verblijfsontzegging opleggen, mits uit deze rapporten voldoende overtuigend blijkt dat het speelverbod binnen een jaar twee keer is overtreden.

Artikel 2.20 Slapen op of aan de weg

Het artikel verbiedt – behoudens ontheffing - het gebruik van de weg als slaapplaats, of het gebruik van tenten, voertuigen, vaartuigen et cetera op of aan de weg of het openbaar water om te slapen of te overnachten. De centrale doelstellingen van het verbod zijn het voorkomen en tegengaan van hinder en overlast, brandgevaar, verontreiniging van de openbare ruimte en risico's voor de volksgezondheid.

Het slaapverbod strekt zich ook uit tot vaartuigen, zodat kan worden opgetreden tegen het gebruik van pleziervaartuigen als slaapplaats door drugsverslaafden, zwervers et cetera.

In het derde lid worden woonboten van het verbod uitgezonderd. Door het intrekken van de Wet op de openluchtrecreatie per 1 januari 2008 gelden, afgezien van artikel 2.20, verder geen wettelijke beperkingen meer voor het kamperen buiten kampeerterreinen in de gemeente.

Artikel 2.21 Bedelarij

Bedelarij is niet strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Omdat bedelen echter wel tot ernstige overlast kan leiden, bijvoorbeeld omdat opdringerig of agressief om geld wordt gevraagd of omdat bedelarij zelfs kan uitmonden in straatroof, bevat artikel 2.21 een verbod om te bedelen.

Artikel 2.22 Openbare fietsverkoop

Dit artikel beoogt normvervaging en verloedering van het straatbeeld door de verkoop en heling van gestolen fietsen tegen te gaan. Op grond van deze bepaling is het niet mogelijk fietsen op of aan de openbare weg voor de verkoop aan te bieden of om ze te kopen. Het verbod richt zich zowel tot de verkoper als de koper.

De bedrijfsmatige handel in fietsen is in het tweede lid van het verbod uitgezonderd. Onder “bedrijfsmatig” wordt verstaan hetgeen het normale spraakgebruik daaronder verstaat, te weten de handel in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf. Dit vindt doorgaans plaats op een markt of in een winkel.

Voor de aanpak van grootschalige, bedrijfsmatige handel in gestolen fietsen moet worden teruggegrepen op het Wetboek van Strafrecht. Daarvoor is de APV-bepaling niet geschreven. Deze beoogt incidentele, niet-bedrijfsmatige, (ver)koop van gestolen fietsen tegen te gaan.

Bij de formulering van het derde lid is gedacht aan bijvoorbeeld Koninginnedag. Het moet dan mogelijk zijn dat particulieren op de vrijmarkt fietsen (ver)kopen.

De aanwijzingsbevoegdheid komt vanwege het verband met de openbare orde aan de burgemeester toe.

Artikel 2.23 Veerponten

Deze bepaling regelt de orde op veerponten. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel 72 van de Wet personenvervoer 2000, die werkingskracht krijgt als tot aanbesteding van het veervervoer zou worden overgegaan (artikel 7 Besluit personenvervoer 2000). In dat geval treedt de APV-bepaling terug. Het tweede lid voorziet hierin.

Naast artikel 2.23 kan ongewenst gedrag van passagiers (bijvoorbeeld roken) worden verboden in een huishoudelijk reglement voor de veerponten.

Paragraaf 4. Preventie

Artikel 2.24 Cameratoezicht

Artikel 2.24 strekt tot uitvoering van artikel 151c Gemeentewet, dat het mogelijk maakt om bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te geven op openbare plaatsen cameratoezicht uit te oefenen. De burgemeester wijst de plaatsen aan waar het toezicht wordt uitgeoefend en bepaalt, na overleg met de officier van justitie, de plaatsingsduur van de camera’s en de periode waarin de beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

De regeling ziet op cameratoezicht in het belang van de openbare orde, waaronder wordt begrepen het voorkomen van strafbare feiten die nadelige invloed hebben op de orde en rust in de samenleving. Onder omstandigheden kunnen de opgenomen beelden ook worden gebruikt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

De regeling heeft een exclusief karakter, dat wil zeggen dat alleen op de in de Gemeentewet omschreven wijze vaste of mobiele camera's voor een bepaalde duur kunnen worden ingezet in het belang van de openbare orde. Andere vormen van cameratoezicht die ter handhaving van de openbare orde worden uitgeoefend, zoals kortstondig of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen of grootschalige ordeverstoringen, vallen niet onder deze regeling. De bevoegdheid hiervoor kan worden ontleend aan artikel 2 Politiewet.

Dit artikel geldt evenmin voor situaties waarin camera's voor bewakingsdoeleinden ter beveiliging van bijvoorbeeld panden en terreinen in de openbare ruimte zijn geplaatst. Hierop ziet artikel 2.25.

Het begrip openbare plaats is ontleend aan de Wet openbare manifestaties, die hieronder verstaat een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dat een plaats openstaat voor het publiek houdt in dat in principe iedereen vrij is om daar te komen, te verblijven en te gaan, zonder dat het verblijf door de rechthebbende aan een bepaald doel is gebonden, of dat voor het betreden van de plaats beperkingen gelden in de vorm van een meldingsplicht, een voorafgaand verlof of een toegangsbewijs. Openbare plaatsen zijn in de eerste plaats de weg en de plaatsen die een daarmee vergelijkbare functie vervullen, zoals plantsoenen, parken en bijvoorbeeld de voor iedereen vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages en winkelgalerijen. Stadions, warenhuizen, postkantoren, kerken en gemeentehuizen zijn daarentegen geen openbare plaatsen in de zin van de WOM. Zie in dit verband ook de toelichting bij de artikelen 2.32 en 2.33.

Bij verordening kunnen ook andere dan openbare plaatsen, mits zij voor een ieder toegankelijk zijn, worden aangewezen voor het uitoefenen van cameratoezicht (bijvoorbeeld park-and-rideterreinen).

Artikel 2.25 Bescherming van de privacy

Deze bepaling beschermt op verschillende manieren de privésfeer van burgers. Het eerste lid gaat een te ruim gebruik van bewakingsapparatuur tegen. Op basis hiervan kan bijvoorbeeld worden gevraagd om een afschermkap aan te brengen op bewakingsapparatuur.

Het tweede lid dient ook ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het verbiedt het begluren van personen vanaf de weg. Het vormt daarmee een aanvulling op artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht (stalking), dat het inbreuk maken op de levenssfeer van een ander (om die ander te dwingen iets te doen, te dulden of vrees aan te jagen) strafbaar stelt.

Artikel 2.25a meldingsplicht sensoren

Doel van dit artikel is dat alle partijen die met een professioneel doel data in de openbare ruimte inwinnen door middel van vaste of mobiele sensoren daarover transparant zijn. Op grond van deze bepaling dienen zij melding te maken van alle sensoren die in de openbare ruimte worden geplaatst en moeten zij aangegeven welke data daarmee worden ingewonnen of ingewonnen kunnen worden. Het college neemt deze gegevens dan in een register op zodat gebruikers van de openbare ruimte kunnen nagaan welke data worden ingewonnen en daarover eventueel contact op kunnen nemen met de partij die deze data inwint of hierover eventueel een klacht kunnen indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

Artikel 2.26 Nachtregister

In samenhang met artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht heeft artikel 2.26 primair tot doel om met behulp van de in het nachtregister opgenomen gegevens de opsporing en aanhouding van door de politie gezochte personen te vergemakkelijken. Daarnaast beoogt de regeling mogelijk te maken dat statistische gegevens worden verzameld over het toeristische en recreatieve bezoek aan de gemeente.

Het derde lid regelt in aanvulling op artikel 438 Wetboek van Strafecht dat de exploitant van een inrichting een doorlopend register moet bijhouden, dat is ingericht volgens een door de burgemeester vastgesteld model.

Het vierde lid ondersteunt de exploitant van de inrichting bij het nakomen van zijn verplichting, door van de bezoeker te verlangen dat hij onmiddellijk bij aankomst opgave doet van een aantal gegevens.

De plicht van de exploitant om de politie inzage in het nachtregister te geven volgt uit artikel 5:20 in samenhang met artikel 5:17 Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan een toezichthouder bevoegd is om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.

Artikel 2.27 Vervoer inbrekerswerktuigen

Het eerste lid beoogt het plegen van misdrijven, zoals diefstal met braak, te bemoeilijken. Het geeft de politie een extra mogelijkheid verdachte personen aan te spreken en de meegevoerde bagage te controleren.

Het tweede lid bevat een verbod om tassen en dergelijke bij zich te hebben die zijn geprepareerd voor het plegen van diefstal. Het voorschrift verhoogt de drempel om van dergelijke voorwerpen gebruik te maken en kan zodoende een preventief effect hebben bij de bestrijding van winkeldiefstal.

De reikwijdte van de bepaling beperkt zich tot de openbare weg; in de winkels zelf kan het dragen van tassen en dergelijke door het stellen van huisregels worden verboden.

Volgens het derde lid van art. 2.27 geldt het verbod op het bezit van inbrekerswerktuigen of een geprepareerde tas niet als niet onmiddellijk aannemelijk is dat de aangetroffen voorwerpen voor criminele doeleinden bestemd zijn. Dit betekent dat de politie geen inzet pleegt op bijvoorbeeld personen die beroepshalve gereedschap of werktuigen bij zich hebben die bij een inbraak kunnen worden gebruikt (timmerlieden, glazenwassers e.d.) of op bijvoorbeeld dragers van een met etenswaren gevulde diepvriestas die op weg zijn van een winkel naar huis. Zij vallen niet onder de werking van het verbod.

Artikel 2.28 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

De artikelen 2.28 tot en met 2.30 sluiten nauw aan bij de bepalingen inzake helingbestrijding in het Wetboek van Strafrecht. Bij gemeentelijke verordening kunnen –in medebewind- aanvullende regels over dit onderwerp worden gesteld. De handelaar die deze regels overtreedt is ingevolge artikel 437ter, eerste lid Wetboek van Strafrecht, strafbaar met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie. Er is voorzien in dezelfde straf voor degene die van opkopen zijn beroep of gewoonte maakt zonder daarvan vooraf de burgemeester of een door hem aangewezen ambtenaar op de hoogte te stellen.

Omdat het al bij formele wet is geregeld, kan de APV geen eisen stellen met betrekking tot het inkoopregister. Dat kan wel ten aanzien van het verkoopregister. De regels over het verkoopregister vormen een nuttig aanvullend instrument voor de bestrijding van heling. Controle van registerplichten heeft een preventieve werking, vergemakkelijkt de opsporing van gestolen goederen en de aanpak van helers, en levert informatie op over de vragers en de aanbieders op de markt voor ongeregelde goederen.

Artikel 2.1 geeft een omschrijving van het begrip handelaar. Handelaren in antiek en curiosa zijn tevens handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, zodat zij niet afzonderlijk vermeld hoeven te worden.

De omschrijving van ongeregelde goederen is ontleend aan artikel 437, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Het gaat om goederen die buiten de reguliere kanalen om worden verhandeld. Hiervan is sprake bij het verwerven van of overdragen aan willekeurige onbekenden, dus anders dan van of aan de gevestigde, in de branche geordende leveranciers of handelaars.

Het register moet doorlopend zijn, dat wil zeggen: chronologisch bijgehouden met uitsluiting van de mogelijkheid latere inschrijvingen tussen te voegen. Evenmin mag het register onregelmatigheden en gapingen vertonen. De vermelding van de opgesomde gegevens dient ertoe de opsporing van ontvreemde goederen te vergemakkelijken. Elke niet-inschrijving levert een strafbaar feit op. De burgemeester kan een model voor het verkoopregister vaststellen.

Artikel 2.29 Verplichtingen van de handelaar

Overtreding van deze verplichtingen is, zoals onder 2.28 al is uiteengezet, strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. De handelaar meldt de uitoefening van zijn bedrijf bij de burgemeester of een door hem aangewezen ambtenaar. Dit kan bijvoorbeeld de chef zijn van het politiedistrict waar het bedrijf wordt uitgeoefend. Deze kan uiteraard de melding door de in het district werkzame ambtenaren laten opnemen en verwerken. Verstrekt worden gegevens als het woon- en ondernemingsadres en een pasfoto van de handelaar. De ervaring heeft geleerd dat dit voor de helingbestrijding van groot belang is. Het vierde lid draagt de handelaar op om de politie direct in kennis te stellen van een redelijk vermoeden, dat een hen aangeboden goed van misdrijf afkomstig is. De handelaar moet hierin het initiatief nemen.

Artikel 2.30 Vervreemding van door opkoop verkregen goederen

Dit artikel beoogt de opsporing van gestolen goederen mogelijk te maken en te vergemakkelijken.

In het eerste lid is de bewaartermijn van een opgekocht goed op drie dagen gesteld om de handel niet al te zeer te belemmeren. Niettemin kan het in bepaalde gevallen nodig blijken om deze termijn te verlengen, zodat beter kan worden achterhaald of bij een handelaar aangetroffen zaken van misdrijf afkomstig zijn. Daarom is in het tweede lid de bevoegdheid gegeven om de bewaartermijn tot maximaal veertien dagen te verlengen.

Art 2.31 Handel in horecabedrijven

In artikel 2.31 wordt het de exploitant en de leidinggevende van een horecabedrijf verboden toe te laten dat een handelaar in dat bedrijf welke zaak dan ook verwerft, voorhanden heeft of op enige wijze overdraagt. Vanwege de geadresseerden van het verbod (de exploitant en de leidinggevende) strekt artikel 2.31 niet ter uitvoering van de artikelen 437 en 437ter Wetboek van Strafecht. Het berust dus op de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad en de strafbaarstelling is geregeld in artikel 6.1 APV.

Paragraaf 5. Manifestaties, optochten, voetbalwedstrijden en evenementen

Artikel 2.32 Openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties (WOM) is van toepassing op activiteiten die vallen onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet, namelijk betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, voor zover die worden gehouden op openbare plaatsen. De WOM heeft betrekking op collectieve uitingen, dat wil zeggen uitingen van meer dan twee personen. De WOM kent bepaalde bevoegdheden toe aan de gemeenteraad en de burgemeester namelijk het hanteren van een kennisgevingstelsel, het geven van aanwijzingen, en - in het uiterste geval - het beëindigen van een manifestatie.

De artikelen 2.32 en 2.33 geven nadere invulling aan het doen van een kennisgeving van een voorgenomen openbare manifestatie.

Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen kent de WOM aan de burgemeester uitsluitend repressieve bevoegdheden toe. Voor deze activiteiten is geen voorafgaande kennisgeving vereist. De gedachte hierachter is dat voor manifestaties op niet-openbare plaatsen een terughoudende opstelling vooraf van de overheid op haar plaats is.

De WOM definieert wat een openbare plaats is: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dat wil zeggen dat een ieder in beginsel vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan. Op een zodanige plaats is het verblijf niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden. Op grond hiervan kunnen bij voorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken niet als openbare plaatsen worden aangemerkt, maar wel openbare wegen, pleinen, speelweiden, parken, en de voor ieder vrij toegankelijke gedeelten van bijvoorbeeld overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.

Er zijn allerlei activiteiten op of aan de weg die geen manifestaties zijn in de zin van de WOM. Deze worden aangeduid met de verzamelterm "evenementen". Het gaat daarbij om activiteiten die erop gericht zijn publiek aan te trekken of die feitelijk tot allerlei samenkomsten op of aan de weg leiden, zie de artikelen 2.40 en volgende.

Overtreding van de in het tweede lid opgenomen verplichting is strafbaar gesteld in de WOM. Op grond van die wet kan de burgemeester onder omstandigheden de manifestatie verbieden.

In het derde lid is van de kennisgevingsplicht uitgezonderd een manifestatie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de WOM. Het gaat hierbij om regelmatige samenkomsten op vooraf bepaalbare tijdstippen van kerkgenootschappen en dergelijke, waarbij met een eenmalige kennisgeving kan worden volstaan.

Het vierde lid heft de genoemde verplichting -en dus de strafbaarstelling- op, als naar het oordeel van de burgemeester van bijzondere omstandigheden sprake is, bijvoorbeeld bij een spontane publieke samenkomst naar aanleiding van een actuele gebeurtenis. Wel geldt dan de verplichting onverwijld mondeling kennis te geven van de manifestatie.

Een dergelijke manifestatie is als een betoging op te vatten, omdat volgens de jurisprudentie van een betoging sprake is, wanneer een aantal personen openlijk en in groepsverband optreedt, al dan niet in beweging, en de groep erop uit is een mening uit te dragen. Bij deelneming van twee personen kan al sprake zijn van een collectieve uiting. Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming. Het element van de meningsuiting moet voorop staan.

Waar het uitdragen van de mening op de achtergrond raakt en dwangmiddelen jegens de overheid of derden domineren, bij voorbeeld bij blokkades van wegen, is grondwettelijke bescherming niet aan de orde: demonstreren mag, blokkeren mag niet.

In de APV is geen verbodsbepaling voor manifestaties opgenomen. Een demonstratie of betoging kan slechts op grond van de WOM door de burgemeester worden verboden. Volgens jurisprudentie is er bij voorbeeld reden voor een verbod wanneer er gegronde vrees bestaat voor ernstige ongeregeldheden die niet kunnen worden voorkomen of bestreden door middel van door de overheid te treffen maatregelen. De enkele omstandigheid dat een bepaalde demonstratie bij het publiek irritaties opwekt of tegendemonstraties uitlokt biedt dus onvoldoende basis voor een verbod.

Een verbod kan ook worden gegeven als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan of de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt.

Handelen in strijd met het verbod is strafbaar ingevolge artikel 11 van de WOM.

Artikel 2.33 Kennisgeving manifestatie

De kennisgeving bevat ten minste de in het eerste lid genoemde gegevens. Onder omstandigheden kan het nodig zijn dat nog andere gegevens moeten worden overgelegd. Het bewijs van kennisgeving vormt voor de organisator het bewijs dat hij aan zijn wettelijke verplichting heeft voldaan.

Artikel 2.34 Kennisgeving optocht

Optochten zoals carnavals- en Sinterklaasoptochten en parades kunnen doorgaans niet worden gezien als een middel tot het uiten van een mening, gedachten of gevoelens, en vallen als zodanig niet onder de bescherming van de Grondwet, het EVRM en de Wet openbare manifestaties.

De termijn in artikel 2.34 voor het melden van een optocht heeft tot doel de politie en het bestuur voldoende tijd te geven om de route en andere relevante aspecten te toetsen en, waar nodig, in overleg met de organisator, maatregelen te nemen.

Omdat de Wet openbare manifestaties niet van toepassing is bevatten de artikelen 2.35 en 2.36 de mogelijkheid om voorschriften te stellen aan de te houden optocht of om de optocht te verbieden.

Het houden van een optocht zonder dat daartoe een kennisgeving is gedaan, in strijd met gestelde voorschriften dan wel met een opgelegd verbod om de optocht te houden, betekent een overtreding van de APV en is als zodanig strafbaar gesteld in artikel 6.1.

Artikel 2.37 Kennisgeving voetbalwedstrijden

Dezelfde overwegingen als bij optochten gelden mutatis mutandis ook voor het verplicht vooraf in kennis stellen van een te houden wedstrijd in het betaald voetbal, voor het verbinden van voorschriften daaraan en voor het opleggen van een verbod om de wedstrijd te houden.

De in het tweede lid van artikel 2.37 opgenomen afwijkende termijn is bedoeld om in te kunnen spelen op bijvoorbeeld onvoorziene afwijkingen in het speelschema of het houden van een vooraf niet geplande wedstrijd.

Van de mogelijkheid om een verbod als bedoeld in artikel 2.39 op te leggen kan bijvoor-beeld gebruik worden gemaakt als de veiligheid van de toeschouwers niet voldoende kan worden gegarandeerd door onvoldoende politiecapaciteit of omdat voor ernstige wanordelijkheden tussen rivaliserende supportersgroepen of relschoppers moet worden gevreesd.

Artikel 2.40 Vergunningplicht evenement

Evenementen, van groot tot klein, vervullen een belangrijke functie in de stad.

Voor het beoordelen of een voorgenomen evenement doorgang kan vinden moet met veel verschillende belangen rekening worden gehouden. Gekozen is voor een vergunningstelsel omdat in dat kader het noodzakelijke vooroverleg, de benodigde advisering van betrokken diensten, de onderlinge afstemming van wensen en voorschriften en mogelijke belangen van derden het best gestalte kunnen krijgen. Door aan de vergunning voorschriften te verbinden kunnen al deze belangen worden meegewogen.

Het artikel legt de vergunningplicht voor evenementen vast (zie voor uitzonderingen de artikelen 2.41 en 2.42) evenals de termijn die voor het indienen van een aanvraag in acht moet worden genomen.

Artikel 174 Gemeentewet kent het toezicht op evenementen exclusief aan de burgemeester toe, vandaar dat de burgemeester het vergunningverlenende orgaan is.

Een evenement wordt doorgaans georganiseerd. De vergunning wordt daarom aangevraagd door en verleend aan de organiserende (rechts)persoon.

Juist omdat voor evenementen ter voorbereiding vaak een periode van advisering en overleg nodig is tussen ambtelijke diensten en de organisator is voor het indienen van een aanvraag een termijn van ten minste tien weken voor de aanvang vastgesteld.

Dient de organisator de aanvraag te laat in, dan loopt hij het risico dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht stelt regels ter zake. De burgemeester kan voor eenvoudige evenementen van de gestelde termijn afwijken. Ook kan hij voor bijzondere evenementen een afzonderlijke aanvraagtermijn vaststellen. Dat is van belang voor (periodieke) grootschalige evenementen zoals de Uitmarkt, Koningsdag, Gay Pride, de marathon van Amsterdam en Sail.

Art. 2.41 Uitzondering vergunningplicht eendaagse evenementen

Kleinschalige evenementen vallen niet onder de vergunningplicht van artikel 2.40 mits wordt voldaan aan de in het eerste lid genoemde criteria.

Bedoeld is om de vergunningplicht niet te hanteren voor kleine evenementen die van weinig of geen invloed zijn op de omgeving, in beginsel vrijwel altijd worden toegestaan en waarvoor standaardvoorschriften kunnen gelden. De administratieve lasten voor de organisator worden hiermee gereduceerd evenals de bestuurlijke lasten voor het stadsdeel dat de evenementenvergunning namens de burgemeester verleent.

Eerste lid onder a: ‘op enig moment’ impliceert dat het denkbaar is dat er, gerekend over de hele duur van het evenement, in totaal meer dan 100 bezoekers zijn geweest mits deze maar niet allemaal op hetzelfde moment aanwezig zijn; onder ‘bezoekers’ worden ook ‘deelnemers’ verstaan.

Eerste lid onder b: als een evenement plaatsvindt op zondag vóór 13.00 uur is volgens de Zondagswet een ontheffing van de burgemeester nodig; ingeval bij het evenement zoals de wet dat formuleert ‘zonder strikte noodzaak gerucht wordt verwekt dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is’ is ook ná 13.00 uur ontheffing vereist; dit laatste zal geen rol spelen bij evenementen waarbij met een kennisgeving kan worden volstaan omdat in dat geval geen versterkte muziek ten gehore mag worden gebracht die een dergelijk bereik heeft.

Eerste lid onder c: zodra de rijbaan wordt afgezet voor een evenement is tenminste een tijdelijke verkeersmaatregel nodig; bij een klein evenement dat niet wordt gehouden in een drukke straat zal dit in het algemeen weinig problemen geven; vindt het evenement plaats op het trottoir dan wordt rekening gehouden met voldoende doorloopruimte voor passanten; als richtlijn wordt hierbij 1.50m aangehouden.0

Eerste lid onder d: 75 dB(C) is de maximale geluidsnorm bij niet op muziek gerichte vergunningplichtige evenementen. Een gevelbelasting van 75 dB(C) wordt als acceptabel beschouwd omdat hiermee, rekening houdend met een gemiddelde gevelisolatie van 20 dB(A), de verstaanbaarheid binnen in de woningen niet in het geding is. Eventuele toch nog ervaren hinder in woningen wordt voor evenementen als acceptabel beschouwd, gezien het kortstondige en incidentele karakter ervan.

Eerste lid onder e: bedoeld worden objecten zoals een kleine partytent, waaronder wordt verstaan een aan één of meer zijden open tent met een maximaal vloeroppervlak van 10 m², een barbecuetoestel, een springkussen voor kinderen en dergelijke; om de kleinschaligheid van het evenement te waarborgen is het maximaal toegestane aantal voorwerpen op twee gesteld.

Eerste lid onder f: als dergelijke zaken wel te koop worden aangeboden is hiervoor toestemming nodig op grond van de Alcoholwet respectievelijk de Marktverordening.

Eerste lid onder g: onder 'commercieel' wordt in dit verband verstaan het maken van reclame die is bedoeld om het evenement onder de aandacht te brengen van anderen dan buurtbewoners, verenigingsleden et cetera en die is gericht op het aantrekken van belangstellenden van buiten; dat laatste geeft het evenement een commercieel karakter en daarvoor blijft een vergunning verplicht.

Het is in de praktijk niet altijd gemakkelijk om aan te geven wanneer sprake is van buurtgebonden of verenigingsgebonden en wanneer niet meer. Relatief gemakkelijk is aan te geven wanneer dat wel het geval is: zo zal een barbecue zich meestal tot de eigen straat beperken en zal een klein buurtfestival waarschijnlijk een iets grotere radius hebben terwijl een roeiwedstrijd met name door leden van de roeivereniging en hun aanhang zal worden bezocht.

Onder de bepaling vallen eveneens kleinschalige evenementen met een besloten karakter waarvan het voor buitenstaanders duidelijk en zichtbaar moet zijn dat het evenement alleen toegankelijk is voor genodigden.

Eerste lid, onder h: als er bij een evenement dieren worden gebruikt die geen onderdeel uitmaken van de dagelijkse bedrijfsvoering (zoals bijvoorbeeld bij kinderboerderijen, kennels en maneges) dan moet kunnen worden vastgesteld of er wordt voldaan aan de voorschriften voor dierenwelzijn uit de Wet Dieren.

Het tweede lid benadrukt het belang dat de burgemeester tijdig in kennis wordt gesteld van het voornemen om een klein evenement te organiseren. Het betrokken stadsdeel en de hulpdiensten zijn op die manier op de hoogte waar en wanneer er iets in de openbare ruimte wordt georganiseerd.

Een termijn van minstens twee weken wordt hiervoor voldoende geacht.

De afwijkende termijn voor een evenement op het openbare water (derde lid) wordt ingegeven door de noodzaak om het scheepvaartverkeer door middel van de scheepvaartberichten ruimschoots van te voren op de hoogte te stellen.

De voorschriften die de burgemeester kan stellen in verband met een ordelijke en veilig verloop van een evenement of ter voorkoming van hinder en overlast voor derden kunnen zowel algemene voorschriften zijn die betrekking hebben op alle kleine evenementen als specifieke voorschriften die zijn toegesneden op bepaalde categorieën evenementen zoals barbecues of buurtfestivals.

Indien nodig kan het evenement in het belang van openbare orde, gezondheid en veilig-heid of in geval van uitvoering van werkzaamheden in de openbare ruimte worden verboden (vijfde lid). Samenloop met gelijktijdige andere gebeurtenissen in de openbare ruimte of slechte ervaringen met een eerder evenement worden hier als voorbeeld genoemd.

Voorzien is in de mogelijkheid gebieden en periodes aan te wijzen waar de uitzondering op de vergunningplicht voor eendaagse evenementen niet geldt. De in het zesde lid bedoelde beperkingen kunnen zowel gelden voor gebieden of straten waarin slechts beperkt of helemaal geen evenementen mogen plaatsvinden als voor bepaalde periodes in het jaar waarvoor dit het geval is. Deze beperkingen worden per stadsdeel vastgesteld.

Handelen in strijd met het verbod als bedoeld in het zevende lid is een overtreding van de APV en is als zodanig strafbaar gesteld in artikel 6.1.

Artikel 2.42 Uitzondering vergunningplicht op evenemententerrein

Voorzien is in de mogelijkheid om geschikte locaties aan te wijzen waar de vergunningplicht eveneens wordt vervangen door een kennisgeving.

Voor het gebruik van een aangewezen plaats kunnen ook algemene regels worden vastgesteld. Omdat iedere plek zijn eigen specifieke lokale omstandigheden kent zijn hiervoor geen stadsbreed geldende regels opgesteld; de aanwijzing van bijvoorbeeld het Amstelveld verschilt nu eenmaal van een terrein in het Flevopark.

Vrijwel altijd zal maatwerk nodig zijn: aantal bezoekers, aard van de evenementen, geluidbelasting, het gewenste aantal keren per maand of per seizoen et cetera.

De te maken keuzes hierbij zullen per stadsdeel kunnen verschillen.

Artikel 2.43 Weigeringsgronden

De opsomming van weigeringsgronden geeft aan welke belangen door de evene-mentenvergunningplicht worden gediend. Bij de vergunningverlening kan een integrale afweging van de bij het evenement betrokken belangen plaatsvinden. Daarbij kan het beslag dat het evenement legt op de inzet van hulpdiensten worden meegewogen. Naarmate het evenement een meer commercieel karakter krijgt is het minder vanzelfsprekend dat voor het evenement (gratis) overheidsdiensten worden verleend, zoals het reinigen van de weg na afloop. Bij evenementen die een meer algemeen belang vertegenwoordigen, zoals herdenkingen, kan de afweging anders liggen.

Zonodig kan een hierop afgestemd beleid worden gevoerd.

De vergunningplicht geldt ook voor evenementen op het water. Om elk misverstand uit te sluiten is de belemmering van het scheepvaartverkeer als een zelfstandige weigeringsgrond opgenomen.

Artikel 2.44 Vergunningvoorschriften

Ter bescherming van de in artikel 2.43 genoemde belangen kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden.

Het is in het algemeen mogelijk om -hetzij als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning hetzij als vergunningvoorschrift- financiële voorwaarden aan een vergunning te verbinden, mits deze het belang dienen waarvoor de vergunningeis geldt en de wet geen andere methoden voorschrijft om het beoogde resultaat te bereiken.

In het tweede lid is bepaald dat een borgsom kan worden verlangd om de nakoming van de vergunningvoorschriften te verzekeren. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor het herstel van de eventuele schade die het evenement aan openbare voorzieningen heeft veroorzaakt.

Artikel 2.45 Samenloop

Op grond van artikel 2.45 worden zoveel mogelijk andere gemeentelijke vergunningplichten die van toepassing zijn op het evenement en het evenemententerrein bij de aanvraag betrokken. De organisator ontvangt één geïntegreerde vergunning voor het hele evenement. Het woord vergunningen moet in dit verband ruim worden opgevat, ook ontheffingen en andere toestemmingen vallen hieronder.

Het plaatsen van voorwerpen op de weg zoals podia met de daarbij behorende voorschriften wordt aldus in de evenementenvergunning geregeld evenals bijvoorbeeld het (tijdelijk) innemen van een staanplaats op het terrein.

Deze aanpak leidt tot een vergaande vereenvoudiging van procedures. Het belang van de organisator wordt hiermee gediend: zijn aanvraag wordt in haar geheel behandeld. Ook is gebleken dat organisatoren behoefte kunnen hebben aan meer armslag om tot de gewenste invulling van het evenement te komen, bijvoorbeeld door het maken van afspraken met derden. Daardoor kan hij in bepaalde gevallen meer inkomsten genereren ten behoeve van de organisatie. Dit heeft voor de gemeente het voordeel dat in redelijkheid meer eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van de door de organisator te treffen voorzieningen, bijvoorbeeld met betrekking tot het schoonhouden en schoonmaken van het evenemententerrein.

Op het evenemententerrein zijn activiteiten van anderen dan die van de evenementvergunninghouder verboden, ook al zouden zij op grond van een vergunning ingevolge de APV of een andere gemeentelijke verordening mogen worden uitgeoefend. Het kan immers zijn dat die activiteiten strijdig zijn met de opzet, de aard of de organisatie van het evenement. Als dat niet het geval is, kunnen die activiteiten alleen worden uitgeoefend als zij in de vergunning worden vermeld en de betrokkenen zich jegens de vergunninghouder hebben verbonden de voorschriften en beperkingen in de evenementenvergunning na te leven. In dat geval is voor hen geen afzonderlijke vergunning vereist.

Belangen van gevestigde vergunninghouders op het evenemententerrein moeten waar mogelijk worden gerespecteerd. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de organi-sator om hiervoor te zorgen.

Artikel 2.46 Behoud privaatrechtelijke bevoegdheden

Artikel 2.46 geeft aan dat het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente bij een evenement op zichzelf geen doorkruising betekent van de publiekrechtelijke regeling in de APV.

Het is dan ook mogelijk dat bij overeenkomst nadere (al dan niet financiële) voorwaarden worden gesteld aan het gebruik van de gemeentegrond als evenemententerrein Dit kan vooral bij commerciële evenementen van belang zijn. De vergunningplicht in de APV staat hieraan niet in de weg.

Artikel 2.47 Evenementen in gebouwen

Artikel 2.47 bevat een vergunningstelsel met betrekking tot voor het publiek toegankelijke gebeurtenissen die in een gebouw, tent of vaartuig worden gehouden. Hierdoor wordt voor zaken als houseparties, dancefeesten, overdekte markten, laserdoolhoven en dergelijke een regelingskader in het leven geroepen, onder andere om de belangen die met de leefbaarheid en veiligheid samenhangen te beschermen.

Film- theater- en muziekvoorstellingen zijn van de vergunningplicht uitgezonderd als zij worden gehouden in gebouwen die daarvoor specifiek zijn bestemd of in hoofdzaak worden gebruikt (bioscopen, theaters concertzalen en dergelijke). Ook voor het houden van openbare manifestaties en sportwedstrijden in gebouwen is geen evenementenvergunning nodig. Hiervoor gelden doorgaans andere wettelijke regelingen waarin de omgevings- en veiligheidsbelangen bescherming krijgen zoals de Wet milieubeheer en de regeling omtrent het brandveilig gebruik van gebouwen.

Evenementen die plaatsvinden in horecabedrijven vallen op grond van het tweede lid, onder d, buiten de vergunningplicht voor zover zij in het kader van de uitoefening van het desbetreffende bedrijf gebruikelijk zijn. Onder het begrip horecabedrijven vallen, gelet op de ruime definitiebepaling in de APV, niet alleen inrichtingen in de gebruikelijke betekenis van het woord, zoals cafés, restaurants en discotheken, maar bijvoorbeeld ook sport- en congrescentra met horecafaciliteiten.

De vrijstelling van de vergunningplicht voor het houden van sportwedstrijden binnen gebouwen kan op gespannen voet komen te staan met andere belangen zoals openbare orde en veiligheid. Zo wijst de praktijk uit dat er bij sommige grootschalige vechtsportevenementen zoals freefight- en kickboxgala's een verhoogde

kans bestaat op ongewenste situaties rond en tijdens het evenement. Het is daarbij niet relevant of een dergelijk evenement wordt georganiseerd in een gebouw dat voor sportwedstrijden is bestemd of niet. Daarom is de mogelijkheid in de APV opgenomen om het organiseren van dergelijke evenementen van de vrijstelling in het tweede lid onder c uit te zonderen. Om te vermijden dat er meer vechtsportwedstrijden onder de vergunningplicht komen te vallen dan wenselijk is, is voorzien in een bevoegdheid die aan de burgemeester wordt toegekend om de categorieën aan te wijzen waarvoor de vergunningplicht geldt. De niet aangewezen categorieën blijven dan automatisch vrijgesteld van de vergunningplicht. De organisator van een evenement is verantwoordelijk voor een goede gang van zaken tijdens het evenement en voor een ordelijk verloop ervan, zowel in het gebouw als in de directe omgeving daarvan. De eis van het levensgedrag wordt hier gesteld om te kunnen toetsen of de organisator van een dergelijk evenement op grond van zijn levensgedrag kan worden geacht aan deze verantwoordelijkheid te voldoen. De burgemeester weigert de vergunning dan ook als deze toets negatief uitvalt.

Artikel 2.48 Verbod op ordeverstorend gedrag

In tegenstelling tot de voorafgaande artikelen die in eerste instantie zijn gericht tot de organisator van een evenement ziet dit artikel op de bezoekers van een evenement en verbiedt hen om gedrag te vertonen dat een goed verloop van een evenement, een optocht of een voetbalwedstrijd hindert.

De Wet openbare manifestaties regelt dit voor manifestaties.

Paragraaf 6. Uitoefenen beroep op de weg

Artikel 2.49 Straatartiest en muziek.

In artikel 2.49 wordt het op straat optreden geregeld van mimespelers, goochelaars, jongleurs, muziek- en zanggroepen, straattekenaars, theatergroepen et cetera.

Voor een belangrijk deel vallen deze vormen van expressie onder de bescherming van artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Op grond hiervan kan geen voorafgaand verlof worden gesteld aan het uiten van gedachten of gevoelens -anders dan via de drukpers- wegens de inhoud daarvan.

De bepaling in de APV heeft geen betrekking op de inhoud van de uiting. Gereguleerd wordt alleen de verspreiding van de activiteiten over de stad om overlast te voorkomen. De aspecten inhoud en verspreiding zijn in de praktijk moeilijk los van elkaar te zien. Een verbod op een bepaalde plaats betekent in feite dat daar geen uiting kan plaatsvinden. Voorop staat daarom dat er voldoende ruimte voor deze activiteiten moet overblijven.

Naast het belang van de vrijheid van expressie leveren straatartiesten ook een bijdrage aan een veelzijdig en aantrekkelijk stadsleven.

Het eerste lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om plaatsen en tijden aan te wijzen waar optredens voor straatmuzikanten en straatartiesten verboden zijn; gedacht hierbij kan worden aan zeer drukke plaatsen in de stad.

Voor de rest van de stad geldt een vergunningplicht voor het optreden van straatartiesten. Hierop worden in het derde lid belangrijke uitzonderingen gemaakt: het optreden is vergunningvrij mits met maximaal zes personen wordt opgetreden, een optreden niet langer duurt dan een half uur (exclusief 10 minuten voor het opbouwen van een straatact), niet na 23.00 uur wordt opgetreden en geen gebruik wordt gemaakt van draaiorgels, geluidversterkende apparatuur of slaginstrumenten. Het criterium een half uur achtereen op dezelfde plaats geeft aan dat een optreden niet tussentijds een of meerdere keren mag worden onderbroken om het vervolgens voort te zetten totdat de totale speeltijd van een half uur is bereikt. Verder moet voor een

volgend optreden een afstand van minimaal 100 meter in acht worden genomen. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan is nog steeds een vergunning nodig. Het vijfde lid maakt het mogelijk om op te treden in gevallen waarin steeds van samenstelling wisselende gezelschappen elkaar op dezelfde locatie afwisselen en vervolgens hetzelfde soort repertoire ten gehore brengen. Het zesde lid geeft de burgemeester de mogelijkheid om op daartoe aangewezen plaatsen maxima te stellen aan het aantal optredens en desgewenst te differentiëren naar het soort artiesten en muzikanten; de bepaling is bedoeld om enige regulering te kunnen toepassen voor locaties die erg in trek zijn bij artiesten en muzikanten. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan is nog steeds een vergunning nodig.

De afwegingsgronden bij het verlenen van de vergunning zijn gelijk aan die van de evenementenvergunning (zie artikel 2.43).

Artikel 2.50 Diensten op of aan de weg

Het gaat hier om het weren van commerciële activiteiten die er uit bestaan om in de openbare ruimte allerlei diensten aan te bieden. Vaak wordt dit door het publiek als hinderlijk ervaren. Daarnaast kunnen deze activiteiten onevenredig veel ruimte in beslag nemen ten koste van andere functies van de openbare ruimte.

Regulering is daarnaast bedoeld om negatieve gevolgen voor de openbare orde te voorkomen bijvoorbeeld als gevolg van onderlinge concurrentie en passanten die laten blijken niet gediend te zijn van de vaak bij verrassing opgedrongen diensten.

De opsomming van beroepen en bedrijven onder a en b van het eerste lid strekt ter verduidelijking van het soort activiteiten dat onder het verbod valt en heeft derhalve geen limitatief karakter.

Met het verbod in het tweede lid wordt om dezelfde redenen het buiten de reguliere kanalen om verkopen van entreebiljetten tegengegaan, bijvoorbeeld bij voetbalwedstrijden of popconcerten.

De aanwijzingsbevoegdheid in het derde lid biedt de mogelijkheid restricties te stellen aan de door velen als hinderlijk ervaren praktijk om in winkelstraten en op andere drukke punten voorbijgangers aan te spreken om hen bijvoorbeeld te bewegen een abonnement op een krant of tijdschrift te nemen, mee te doen aan een enquête, of lid of donateur te worden van een organisatie.

In tegenstelling tot artikel 2.49 gaat het in artikel 2.50 niet om vertoningen of vermakelijkheden, maar primair om commerciële activiteiten waarbij het element van vrije expressie ontbreekt of een ondergeschikte rol speelt. Dit verschil verklaart waarom het tot uitvoering bevoegde bestuursorgaan in artikel 2.50 verschilt van dat van artikel 2.49.

Artikel 2.50A Ter gebruik aanbieden van voertuigen op of aan de weg

Het artikel heeft betrekking op voertuigen in de breedste zin van het woord. In de in artikel 1.1 onderdeel 8 van deze verordening opgenomen omschrijving van het begrip voertuig worden ook enkele typen (kleinere) voertuigen uitgezonderd. Artikel 2.50A heeft nadrukkelijk ook betrekking op deze in artikel 1.1 van het begrip uitgezonderde typen voertuigen. Het verbod ziet derhalve ook op het aanbieden van segways, steps en andere kleinere voertuigen.

Met de in het eerste lid opgenomen zinsnede ‘of anderszins met commerciële doeleinden’ wordt het volgende bedoeld. Ook als het gebruik van het voertuig voor de gebruiker gratis is in de zin dat deze daarvoor niet hoeft te betalen, is het aanbieden niet toegestaan als de aanbieder andere commerciële doeleinden heeft met het gebruik van het voertuig. Bijvoorbeeld door het maken van reclame voor een product of een dienst of het genereren en verzamelen van data.Het aanbieden kan op verschillende wijzen plaatsvinden. De aanbieder kan

fysiek aanwezig zijn om het publiek te interesseren voor het gebruikmaken van de voertuigen, maar het aanbod kan ook online gedaan worden of met behulp van een applicatie op een smartphone die de gebruiker in staat stelt het voertuig te gebruiken en deze te ontgrendelen.

Zonder de in het tweede lid genoemde uitzondering zouden ook zogenaamde deelauto's waarvoor op basis van de Parkeerverordening een autodeelvergunning is verstrekt, onder het in het eerste lid genoemde verbod vallen. Deze deelauto's vallen niet onder het in het eerste lid genoemde verbod.

Gegeven de in het derde lid genoemde belangen kan het noodzakelijk zijn grenzen te stellen aan de aantallen deelvoertuigen waarvoor een vergunning kan worden verleend. Het vijfde lid maakt het mogelijk om zowel voor een categorie voertuig (bijvoorbeeld fiets of bromfiets) als een type voertuig (bijvoorbeeld elektrisch of niet) een maximum te stellen aan het aantal vergunningen (bijvoorbeeld 1, 3 of 5 exploitanten) of het aantal voertuigen. Op die manier kan bijvoorbeeld gekozen worden voor 3 vergunningen voor maximaal 1500 voertuigen per vergunning of maximaal 5 vergunningen voor 500 voertuigen per vergunning.

Wanneer een vergunningenplafond wordt ingesteld, is de kans groot dat niet alle belangstellenden voor een vergunning een vergunning kunnen krijgen. In geval van een dergelijke zogenaamde schaarse vergunning mag de vergunning niet voor onbepaalde tijd worden gegeven. Indien na ommekomst van de vergunningduur opnieuw vergunningen worden vergeven, maken alle geïnteresseerde partijen weer een kans op een vergunning.

De vergunningen zullen op transparante wijze en aan de hand van een van tevoren vastgestelde verdeelmethode verleend worden.

Het college legt in nadere regels vast (lid 4) op welke wijze aan de hand van een vergelijkende toets wordt bepaald welke aanvrager(s) in aanmerking kom(t(en) voor een vergunning. In de vergelijkende toets kunnen gegadigden voor een vergunning gevraagd worden in hun vergunningaanvraag een plan te presenteren dat zoveel mogelijk tegemoet komt aan door het college van tevoren vastgestelde criteria. Na een beoordeling van alle aanvragen wordt vastgesteld welke aanvragen het beste scoren. De aanvragen met de beste score komen in aanmerking voor een vergunning.

Wanneer vergunningen worden verleend aan de hand van een vergelijkende toets, komen de best scorende aanvragen in aanmerking voor een vergunning. Andere aanvragen worden afgewezen. De aanvragers die een vergunning krijgen zullen deze daadwerkelijk moeten gebruiken in overeenstemming met het (bedrijfs)concept dat ze in hun aanvraag hebben aangeboden en dat als beste is beoordeeld. Zouden ze door het college als positief beoordeelde elementen niet toepassen, dan zou dit niet eerlijk zijn ten opzichte van de aanvragers die geen vergunning hebben gekregen. Daarom maken de elementen van het in de vergunningaanvraag omschreven (bedrijfs)concept ook onderdeel uit van de vergunning. Houdt de vergunninghouder zich niet aan zijn eigen plan, dan handelt de vergunninghouder in strijd met de vergunningsvoorwaarden en kan het college de vergunning intrekken. De vergunning kan dan eventueel opnieuw worden verleend, aan een andere gegadigde.

Op het moment dat een voertuig als bedoeld in het eerste lid in gebruik is bij een gebruiker wordt deze niet aangeboden door de vergunninghouder. Gebruikers kunnen het voertuig mogelijk tijdelijk willen stallen om na enige tijd weer te gebruiken zonder de gebruiks- of huurperiode te beëindigen. Op die manier blijft het voertuig voor de gebruiker beschikbaar. Voor het stallen van het voertuig door de gebruiker gelden in beginsel de reguliere parkeerregels die voor alle (vergelijkbare) voertuigen gelden. Zo zijn er plekken waar alleen in de aanwezige parkeervoorzieningen geparkeerd mag worden. Die regels gelden voor bewoners die hun eigen vervoermiddel willen parkeren, maar ook voor het parkeren van een gehuurd voertuig.

Van het plaatsen van een voertuig door een gebruiker kan worden onderscheiden het aanbieden van het voertuig door een partij op grond van het in de eerste lid bedoelde vergunning. Ook bij het aanbieden van voertuigen door de vergunninghouder dienen in beginsel de reguliere parkeerregels te worden gevolgd.

Het college kan op grond van het zevende lid plekken aanwijzen waar het plaatsen (door gebruikers) van voertuigen als bedoeld in het eerste lid en/of het aanbieden (door vergunninghouders) van deze voertuigen, in afwijking van de reguliere parkeerregels niet is toegestaan.

Het negende lid van dit artikel maakt het mogelijk om voor bepaalde voertuigen, bepaalde plekken of bepaalde partijen een uitzondering op het verbod te maken. Op die manier kunnen lokale experimenten met deelvoertuigen mogelijk worden gemaakt. Ten behoeve van het experiment kan dan ontheffing worden verleend. Het zal dan in de regel gaan om heel specifieke en/of tijdelijke situaties. Uit de beleidsnota die tegelijkertijd met onderhavige wijziging van de APV wordt behandeld, volgt dat (in eerste instantie) alleen voor gebieden met een mobiliteitsopgave of voor experimenten in het kader van Mobility-as-a-Service een ontheffing mogelijk is.

Artikel 2.51 Personenvervoer

Het is verboden om op of aan de weg personenvervoer aan te bieden met voertuigen waarvoor de Wet personenvervoer 2000 niet van toepassing is. Het gaat bijvoorbeeld om fietstaxi's, paardenkoetsen en tuk-tuks. Met dit verbod wordt beoogd de druk op de openbare ruimte te verminderen en overlast die gepaard gaat met het aanbieden van deze vorm van personenvervoer tegen te gaan.

Het is niet verboden om met deze voertuigen rond te rijden of personen te vervoeren die vooraf een afspraak met de bestuurder hebben gemaakt om op een afgesproken tijd vanaf een afgesproken plaats vervoerd te worden. Fietstaxi's mogen op grond van de verkeersregels op het trottoir stilstaan, maar niet op het trottoir rijden. Daarbij mogen voetgangers en ander verkeer niet worden gehinderd. De verboden die op grond van artikel 4.27 APV voor fietsen gelden, gelden ook voor fietstaxi's.

Artikel 2.52 Inzamelingen van geld of zaken

De bedoeling van deze bepaling is om een zekere regulering tot stand te brengen van de inzamelingsacties voor goede doelen waarbij een beroep wordt gedaan op de liefdadigheidszin van de burgers.

Daarbij vormt het jaarlijks door het Centraal Bureau Fondsenwerving opgestelde (landelijke) collecteplan voor het gemeentebestuur het uitgangspunt. Dit vormt de leidraad voor het plaatselijke collecterooster. Alle gemeenten zijn aangesloten bij genoemd bureau, dat de activiteiten van de instellingen toetst. Alleen bonafide instellingen worden vermeld op het collecteplan. Volgens jurisprudentie mag het gemeentebestuur alleen om zwaarwegende redenen van het plan afwijken. Daarom is in het vierde lid een vrijstellingsbevoegdheid opgenomen en is de vergunningplicht voor de in het plan opgenomen instellingen geschrapt. Die instellingen kunnen vrij collecteren in de week die in het rooster toegewezen is.

Voor andere ANBI-instellingen geldt dat zij in de vrije weken kunnen collecteren. Zij hoeven daarvoor evenmin een vergunning aan te vragen maar moeten dit wel melden zodat het plaatselijke collecterooster hierop kan worden aangepast, maar zij vallen dus eveneens onder de vrijstelling uit het vierde lid. 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 vrij overblijven. Die moeten daarvoor wel een vergunning aanvragen.

Om van een openbare inzameling te kunnen spreken is voldoende dat deze aan de weg of van de weg af zichtbaar is of op een andere voor het publiek toegankelijke plaats plaatsvindt. De bepaling ziet zowel op de

inzameling van geld en goederen als het werven van leden en donateurs. Ook als een inzameling beperkt is tot het op intekenlijsten zetten van een naam kan van een openbare inzameling sprake zijn.

Het vergunningsstelsel beoogt te bewerkstelligen dat bonafide instellingen die inzamelen buiten het landelijke collecteplan voldoende aan hun trekken kunnen komen. Een goede spreiding over het jaar en het voorkomen van overlast door te veel inzamelingen vormen hierbij toetsingscriteria. Het college is verder gehouden zich er van te vergewissen dat misbruik zoals het gebruik van de ingezamelde gelden en goederen voor eigen gewin wordt voorkomen.

Over het algemeen worden alleen rechtspersonen toegelaten. Een inzameling die gericht is op het inzamelen van geld of goederen ten behoeve van een persoon wordt in beginsel niet vergund.

Uit het tweede lid blijkt dat als bij een inzameling geschreven of gedrukte stukken worden aangeboden, dit niet meebrengt dat voor de inzameling geen vergunning is vereist. Volgens jurisprudentie komt deze bepaling niet in strijd met artikel 7, eerste lid, van de Grondwet. Het tweede lid maakt immers uitsluitend het houden van een openbare inzameling van een vergunning afhankelijk, niet het aanbieden of verspreiden van geschreven of gedrukte stukken. Dit wordt door de bepaling onverlet gelaten. Wordt met andere woorden een aanvraag om een collectevergunning geweigerd en was de aanvrager voornemens om bij de inzameling gedrukte stukken te verspreiden, dan blijft het recht om deze stukken aan te bieden zonder meer bestaan.

Dat het om een regeling over het collecteren gaat en niet om een regeling over het venten of colporteren met gedrukte stukken blijkt mede uit de zinsnede: "…als daarbij de indruk wordt gewekt dat de opbrengst is bestemd voor een liefdadig of ideëel doel…".

In het derde lid zijn uitgezonderd inzamelingen die in besloten kring worden gehouden. Daarmee worden situaties bedoeld waarin tussen de inzamelende instelling en de persoon een bepaalde band bestaat bijvoorbeeld in kerkelijk verband of binnen een vereniging, welke band de achtergrond vormt van de actie. Het risico van misbruik is dan niet of nauwelijks aanwezig. Het bedoelde verband is nauwer dan alleen het bestaan van een gemeenschappelijk (papieren) lidmaatschap. Het begrip besloten kring veronderstelt een zekere bekendheid met elkaar. Een dergelijke inzameling zou in theorie in het openbaar, bijvoorbeeld huis aan huis, kunnen plaatsvinden, maar is dus ingevolge het derde lid van de vergunningplicht uitgezonderd.

Artikel 2.53 Beperking aanbieden van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen

Deze bepaling biedt de mogelijkheid het verspreiden van gedrukte of geschreven stukken te verbieden op plaatsen waar dat bijvoorbeeld hinderlijk is voor het publiek, de doorstroming van het (voetgangers)verkeer belemmert of leidt tot vervuiling van de omgeving door weggeworpen papier.

Het verbod geldt uiteraard niet voor het huis-aan-huis verspreiden of bezorgen van gedrukte en geschreven stukken.

Voor zover het gaat om via de drukpers geopenbaarde gedachten of gevoelens, valt het op straat aanbieden en uitgeven van gedrukte stukken als een zelfstandig middel van bekendmaking onder de bescherming van artikel 7 van de Grondwet. Dit betekent dat de verspreiding van stukken die gedachten of gevoelens bevatten niet aan voorafgaand verlof van de gemeente mag worden onderworpen. Evenmin mogen beperkingen aan de bekendmaking worden gesteld vanwege de inhoud van de stukken.

Wel mogen beperkingen in plaats of tijd aan de verspreiding worden opgelegd in het belang van onder andere de openbare orde, het bestrijden van overlast, de gezondheid of een andere zaak die de huishouding van de gemeente aangaat, mits die beperkingen niet zover gaan dat van het middel van bekendmaking geen gebruik van enige betekenis meer kan worden gemaakt. Anders komt de beperking in feite neer op een algemeen

verbod. Het is dan ook niet toegestaan om bijvoorbeeld een heel stadsdeel aan te wijzen als een plaats waar het verspreiden van stukken verboden is.

Afhankelijk van de omstandigheden kunnen andere bepalingen dan artikel 2.55 op het verspreiden van gedrukte stukken van toepassing zijn. Zo valt het verspreiden van gedrukte handelsreclame op straat onder het verbod van artikel 4.12. Op grond van de artikelen 3.27 van de Marktverordening en 3.7 van de Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten is het verboden te venten met stukken en propaganda op markten. Op grond van artikel 4.5 van de Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten kunnen door het college plaatsen en tijden worden aangewezen waar het venten met gedrukte stukken verboden is.

Hoofdstuk 3. Exploitatie van bedrijven

Paragraaf 1. Definities

Artikel 3.1 Definities

Bedrijf: De omschrijving bevat een opsomming van alle vormen van bedrijvigheid die in dit hoofdstuk worden gereguleerd.

Bezoekers: Deze omschrijving heeft als doel om in geval van twijfel nauwkeurig te kunnen bepalen, of de vergunninghouder of de bezoekers in overtreding zijn. Het criterium van "dringend noodzakelijke aanwezigheid" is hanteerbaar; de omschrijving heeft als doel uit te sluiten dat bijvoorbeeld een monteur in overtreding zou zijn. In de praktijk is een overtreding van de sluitingstijden doorgaans gemakkelijk constateerbaar.

Escortbedrijf: Kenmerkend voor escort is dat de bemiddeling in prostitutie op een andere plek gebeurt dan waar de prostitutie zelf vervolgens plaatsvindt. In deze definitie is verder tot uitdrukking gebracht dat er sprake moet zijn van bedrijfsmatige exploitatie. Er kan overigens in de praktijk op verschillende manieren blijken dat dit het geval is.

Exploitant: In het hele hoofdstuk wordt consequent hetzelfde begrip gehanteerd voor vergelijkbare functies. De vergunning wordt op naam van de exploitant gesteld.

Leidinggevende: In dit hoofdstuk wordt geregeld dat de naam van de leidinggevende verplicht op de vergunning moet worden vermeld. Deze verplichting is opgenomen in het belang van toezicht en controle. Een uitzondering vormt de leidinggevende in een alcoholverstrekkend bedrijf omdat dit voor de alcoholvergunning al wordt geregeld in de Alcoholwet. In kleine bedrijven is het niet ongebruikelijk dat exploitant en leidinggevende één en dezelfde persoon zijn. Door het opnemen van de bestuurder van een rechtspersoon in de omschrijving wordt duidelijk gemaakt dat ook degene die op de achtergrond aan de touwtjes trekt onder het begrip leidinggevende wordt verstaan.

Prostitutiebedrijf: Prostitutiebedrijf vormt het kernbegrip, daarnaast benoemt de APV nog afzonderlijk het raamprostitutiebedrijf en prostitutiehotel.

Prostituee en prostitutie: Deze definities moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. Prostitutie is ruim omschreven; het gaat niet alleen om het daadwerkelijk verrichten van seksuele handelingen maar ook om dat wat daaraan vooraf gaat, namelijk het zich beschikbaar stellen voor het verrichten van seksuele handelingen. Er is sprake van prostitutie als hier een vergoeding tegenover staat. De term prostituee is genderneutraal.

Seksinrichting: Bij seksinrichtingen gaat het steeds om het geven van voorstellingen van erotisch-pornografische aard. De inhoud van die voorstellingen en de wijze waarop en de middelen waarmee ze worden gegeven kunnen uiteenlopen: zo bestaan seksautomatenhallen, seksbioscopen en sekstheaters.

Sekswinkel: De definitie van sekswinkel vermeldt “uitsluitend of hoofdzakelijk” om zo te benadrukken dat de verkoop of verhuur van deze artikelen de hoofdactiviteit van het bedrijf is.

Serre en terras: Terrassen en serres maken deel uit van een horecabedrijf. Gekozen is voor twee aparte omschrijvingen om het onderscheid tussen losse terrassen in de openbare ruimte en geheel overdekte aanbouwen aan horecabedrijven beter aan te geven.

Het onderscheidende element in de nieuwe omschrijvingen is of het bewuste deel van het horecabedrijf binnen (serre) of buiten (terras) de besloten ruimte van het bedrijf is gelegen. Met besloten ruimte wordt bedoeld de ruimte in het gebouwde perceel waarin het eigenlijke horecabedrijf wordt geëxploiteerd.

Een serre kan alleen worden aangebouwd als het omgevingsplan daarin voorziet. Het onderscheid is verder van belang voor de sluitingstijden en voor het verschil dat op een terras geen etenswaren mogen worden bereid. Zo is een barbecue op een terras niet toegestaan.

In de omschrijving is het criterium ‘als zodanig herkenbaar' opgenomen om aan te geven dat pas van een terras kan worden gesproken als uit de inrichting hiervan voor derden duidelijk blijkt dat bij het horecabedrijf een terras wordt geëxploiteerd. Dat is het geval door de aanwezigheid van voorwerpen zoals tafels en stoelen, banken, statafels, parasols etc. Dit sluit ook aan bij wat in het spraakgebruik onder een terras wordt verstaan. Dat betekent dat niet gesproken kan worden van een terras als er alleen groepen mensen buiten staan, al dan niet met een consumptie in de hand, zonder dat er in de openbare ruimte voorwerpen zijn geplaatst die het exploiteren van een terras tot doel hebben.

Speelgelegenheid: In deze definitiebepaling is tot uitdrukking gebracht dat het moet gaan om bedrijfsmatige exploitatie van een speelgelegenheid. Het organiseren van zuiver recreatieve spelen waarbij een prijsje kan worden gewonnen valt niet onder de vergunningplicht van de APV. Dat sprake is van bedrijfsmatige exploitatie kan op meerdere manieren blijken. De woorden “winnen en verliezen” geven aan dat er sprake is van inleg van geld, op welke wijze dan ook. Een horecagelegenheid waarin een speelautomaat wordt opgesteld valt overigens niet onder de werking van de regels voor speelgelegenheden (zie de uitzonderingen op de vergunningplicht in artikel 3.55). In de Wet op de kansspelen en de Verordening op de speelautomaten(hallen) wordt de aanwezigheidsvergunning voor een speelautomaat in een horecabedrijf geregeld.

Weekeinde: De omschrijving is ingevoegd om misverstand uit te sluiten en de bepalingen over de tijdstippen van opening en sluiting korter en leesbaarder te maken.

Paragraaf 2. Algemene bepalingen over bedrijven

De artikelen 3.2 tot en met 3.7 zijn van toepassing op alle in dit hoofdstuk genoemde vormen van bedrijven. Daarnaast is voorzien in een paragraaf horeca, een paragraaf prostitutie (plus escort, seksinrichtingen en sekswinkels) en een paragraaf speelgelegenheden, waarin specifiek voor die vormen van bedrijven geldende regels zijn opgenomen.

Artikel 3.2 Bevoegde bestuursorgaan

De bepaling voorziet in een juiste toedeling van bevoegdheden voor het geval een bedrijf geen inrichting is in de zin van artikel 174 van de Gemeentewet. Dit artikel bepaalt dat de burgemeester is belast met het toezicht op de voor publiek openstaande gebouwen. Dat betekent dat als in de APV bevoegdheden worden

opgenomen over voor publiek openstaande gebouwen, deze bevoegdheden aan de burgemeester moeten worden toegekend. In andere gevallen is het college in plaats van de burgemeester het bevoegde orgaan om de bepalingen van het hoofdstuk uit te voeren. Onder uitvoering is mede te verstaan het al of niet besluiten tot toepassing van bestuursdwang.

Het onderscheidende criterium is of de inrichting geacht kan worden voor het publiek open te staan. Of aan de toelating beperkingen worden gesteld is niet relevant. Besloten sociëteiten zijn doorgaans voor publiek toegankelijk als men lid kan worden.

Artikel 3.3 Algemene weigeringsgrond

Deze bepaling bevat een algemene weigeringsgrond die geldt voor alle vergunningen die in hoofdstuk 3 staan beschreven. Wanneer de situatie als bedoeld in artikel 3.3 zich voordoet is het bevoegde bestuursorgaan verplicht om de gevraagde vergunning te weigeren. Dat betekent dat er geen ruimte is voor een belangenafweging.

De weigeringsgrond van artikel 3.3 is van toepassing naast de eveneens algemene (maar niet verplichte) weigeringsgrond van artikel 1.5 en naast de bijzondere weigeringsgronden die in hoofdstuk 3 voor de verschillende vormen van bedrijven zijn opgenomen in de specifieke paragrafen.

Artikel 3.4 Toonplicht vergunning

Op grond van artikel 1.8 heeft de houder van een vergunning (binnen het kader van hoofdstuk 3 is dat de exploitant van een bedrijf) de plicht om die vergunning op eerste vordering (direct zodra erom is gevraagd) te tonen. Artikel 3.4 legt deze plicht ook op aan de leidinggevende van een bedrijf. De houder van een vergunning is immers niet altijd zelf in het bedrijf aanwezig. De toonplicht houdt tegelijk een draag- of aanwezigheidsplicht in; tonen op eerste vordering is immers alleen mogelijk wanneer de vergunning binnen handbereik is. De reden om te voorzien in deze plicht is het ondersteunen van het toezicht en de handhaving. Het niet-voldoen aan de toonplicht vormt een zelfstandige overtreding van de APV.

Artikel 3.5 Overdraagbaarheid vergunning

Een vergunning kan een vermogensrecht vertegenwoordigen en economische waarde hebben. Het is echter onwenselijk dat de houder van een vergunning deze kan overdoen aan een ander. Het bestuursorgaan moet bij overgang van een bedrijf op een andere ondernemer een nieuwe vergunningaanvraag kunnen eisen en die op alle relevante aspecten toetsen.

Artikel 1.9 legt vast dat vergunningen en ontheffingen in het algemeen niet overdraagbaar zijn. Daarnaast regelt artikel 3.5 dat een vergunning voor de exploitatie van een bedrijf ook is gebonden aan het bedrijf waarvoor zij is verleend. Handelen in strijd met de bepalingen betreffende de overdraagbaarheid van een vergunning is een overtreding van de APV en kan bijvoorbeeld leiden tot intrekking van de vergunning. Aanvullend hierop is in paragraaf 4.2 geregeld dat de vergunning voor een escortbedrijf ook nog adresgebonden is.

Artikel 3.6 Looptijd van een vergunning

Gekozen is voor een formulering die de burgemeester de ruimte biedt om (beleidsmatig) invulling te geven aan de looptijd van een exploitatievergunning. Dit heeft als voordeel dat, als de praktijk daartoe noodzaakt, verschillende looptijden kunnen worden gehanteerd voor verschillende categorieën bedrijven en dat deze relatief eenvoudig aangepast kunnen worden als daar termen voor zijn. Ontwikkelingen als de invoering van de Dienstenwet en de behoefte aan deregulering in combinatie met een duidelijke handhavingsstrategie leiden

tot een tendens om de looptijd van vergunningen langer te maken. Het artikel stelt de burgemeester in staat hierop in te spelen.

Een tussentijdse beëindiging of overdracht van het bedrijf moet tijdig worden vermeld (zie ook artikel 3.7). Is er geen sprake van een wijziging, dan zal de vergunning in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, moeten worden verlengd tenzij bijvoorbeeld belangen van openbare orde zich daartegen verzetten.

Artikel 3.7 Beëindiging exploitatie bedrijf

Dit artikel bevat een overgangsregeling bij een wisseling van de exploitant. Voor alle drie vormen van bedrijvigheid wordt een zelfde periode gehanteerd waarin de exploitant mededeling moet doen van de beëindiging van de exploitatie van zijn bedrijf.

De overgangsbepaling is bedoeld om het de nieuwe exploitant mogelijk te maken om snel met de exploitatie te kunnen beginnen. De bepaling is alleen bestemd voor de eerst opvolgende nieuwe exploitant: het is niet de bedoeling dat een reeks van tijdelijke exploitanten kan blijven exploiteren op de oorspronkelijke vergunning.

Bij toepassing van het derde lid kan worden gedacht aan motieven van openbare orde, een grote druk op het woon- en leefklimaat, slechte ervaringen met een exploitant of leidinggevende, het naar voren schuiven van een stroman enzvoorts. Het niet doen van de mededeling betekent dat de vergunning van rechtswege vervalt. In de praktijk wordt de beëindiging van een bedrijf echter niet vaak door de vergunninghouder gemeld.

Een nieuwe exploitant wordt toegestaan om met de exploitatie te beginnen op voorwaarde dat hij binnen vier weken nadat de feitelijke overdracht van het bedrijf heeft plaatsgevonden een nieuwe aanvraag heeft ingediend. Die overdracht moet kunnen worden aangetoond aan de hand van een aantal documenten zoals de inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel en een huur- of koopcontract.

Paragraaf 3. Horecabedrijven

Artikel 3.8 Exploitatie van een horecabedrijf

De basisregel luidt dat ieder horecabedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. De vergunning richt zich dus zowel op de zaak als op eventuele serres en terrassen. De burgemeester toetst een aanvraag om vergunning aan criteria gerelateerd aan de openbare orde en veiligheid. Dit omvat eisen aan de persoon van de exploitant en eventuele leidinggevenden en hun levensgedrag en wijze van bedrijfsvoering. Daarnaast wordt rekening gehouden met de spanning waaraan het woon- en leefklimaat ter plaatse van het beoogde horecabedrijf al blootstaat.

Een horecabedrijf heeft ook een omgevingsvergunning nodig voor de horeca-activiteit. Deze vergunning wordt afgegeven door het college, dat een ruimtelijke afweging maakt met oog op bijvoorbeeld geluidshinder, parkeerdruk of eventueel welstandseisen.

Daarnaast gelden er algemene regels voor horecabedrijven voor wat betreft het maximaal toegestane geluidsniveau, lozen van afvalwater, zich ontdoen van vaste afvalstoffen en afvoer van bakdampen.
Deze volgen uit de algemene regels of specifieke zorgplicht van het Besluit activiteiten leefomgeving, of uit regels opgenomen in het omgevingsplan. Verder blijft ook de drankvergunning van de Alcoholwet en de daarbij behorende eisen van toepassing.

Artikel 3.9 Uitzondering vergunningplicht

De aanwijzingsbevoegdheid is bedoeld voor exploitatievormen die doorgaans niet of nauwelijks van invloed zijn op de openbare orde. Van de mogelijkheid is tot dusver gebruik gemaakt voor restaurants in warenhuizen en voor hotelbars waar alleen wordt geschonken voor hotelgasten.

Artikel 3.10 Eisen aan de exploitant en de leidinggevende van een alcoholvrij bedrijf

In de Alcoholwet worden als eisen aan de exploitant en leidinggevende onder andere gesteld dat zij 21 jaar of ouder zijn en niet onder curatele staan (art 24 Alcoholwet). Het nogmaals opnemen van dezelfde regel in de APV mag niet. Wel stellen we deze eis ook bij de exploitatie van bedrijven waar geen alcohol geschonken wordt. Daarom is dit artikel gericht op specifiek deze 'alcoholvrije' bedrijven.

De gestelde eisen zien op de geschiktheid van de exploitant en leidinggevende voor een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening. Zij hebben te maken met de aard van de bedrijvigheid en met de functie die zij daarin vervullen.

De leeftijdsgrens van 21 jaar voor leidinggevenden in alcoholvrije bedrijven biedt over het algemeen een betere waarborg voor een goede bedrijfsvoering met het oog op de openbare orde en het woon- en leefklimaat dan een leeftijd van 18 jaar.

Artikel 3.11 Bijzondere weigeringsgronden

Het niet voldoen aan de vereisten van artikel 3.10 levert een verplichte weigeringsgrond op naast de in paragraaf 2 van dit hoofdstuk bedoelde strijd van de vestiging van een bedrijf met het omgevingsplan of een andere planologische regeling en de in artikel 1.5 genoemde algemene weigeringsgrond.

Volgens het tweede lid kan de burgemeester de vergunning ook gedeeltelijk weigeren. Voorbeelden van een gedeeltelijke weigering zijn het niet vergunnen van een terras terwijl de exploitatie van het eigenlijke horecabedrijf geen bezwaren oproept of een beperking van de sluitingstijden als de openbare orde hiertoe aanleiding geeft.

Het derde lid geeft meer concreet inhoud aan de discretionaire bevoegdheid als bedoeld in het tweede lid. Hierin wordt de model-APV grotendeels gevolgd. Toegevoegd zijn de criteria 'de wijze van bedrijfsvoering en het levensgedrag van de exploitant en de leidinggevende'. Een vergunning moet geweigerd kunnen worden aan een exploitant van wie is gebleken dat hij eerder of elders op dit punt een slechte staat van dienst heeft.

Te denken valt bijvoorbeeld aan betrokkenheid bij harddrugs, heling of andere activiteiten in de inrichting die de openbare orde in een buurt bedreigen, dan wel aan nalatigheid bij het treffen van voorzorgsmaatregelen in de bedrijfsvoering. Mutatis mutandis geldt hetzelfde als een leidinggevende wordt opgevoerd die zich aan dergelijk gedrag schuldig heeft gemaakt.

3.14 Terrasactiviteiten

In het Omgevingsplan is opgenomen dat ondernemers twee keer per jaar een activiteit op hun terras mogen organiseren die niet behoort tot het regulier terrasgebruik (het schenken van dranken en uitserveren van eten/waterpijpen voor consumptie ter plaatse). Daaraan zijn voorwaarden gesteld zoals dat geen sprake is van versterkte muziek. Om te kunnen controleren op deze voorwaarden en om bij te houden hoevaak al gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot het uitoefenen van de activiteit is het wel van belang dat ondernemers vooraf melding doen van de activiteiten, er is dus sprake van een meldplicht.

Artikel 3.15 Afwijkende openingstijden

In het omgevingsplan staan de openingstijden voor de verschillende typen horecabedrijven opgenomen. Van deze tijden kan in de omgevingsvergunning worden afgeweken met maatwerkvoorschriften. Deze afwijking kan ook een verruiming zijn. Deze verruiming is dan wel krachtens het omgevingsplan gesteld. Het artikel in de APV verbiedt bezoekers toe te laten buiten de openingstijden.

In het tweede lid onder sub b wordt ook een ontheffingssystematiek in het leven geroepen voor wat betreft het langer openblijven dan in de vergunning staat opgenomen, zoals vijf of twaalf keer is toegestaan onder voorwaarden uit het Omgevingsplan. Het is wel wenselijk om op deze systematiek te kunnen handhaven en eventueel op gronden van openbare orde en veiligheid ontheffingen te kunnen weigeren.

In het derde lid wordt de burgemeester de mogelijkheid gegeven in het belang van openbare orde de openingstijden te beperken, deze beperking gaat dan vóór op de openingstijden die uit het omgevingsplan volgen. De beperking kan in de vergunning worden opgenomen voor een enkele horecazaak, of kan een beperking van openingstijden in een bepaald gebied betreffen. Dit gebeurt dan via een aanwijzingsbesluit dat de burgemeester neemt. In het aanwijzingsbesluit kunnen ook weer nuanceringen worden aangebracht voor bepaalde typen horeca binnen het gebied.

Artikel 3.16 Verplichtingen van de exploitant en de leidinggevende

Dit artikel bevat een aantal verplichtingen van de exploitant en de leidinggevende van meer formele aard, met de bedoeling het vergunningenstelsel soepel en doelmatig te kunnen toepassen. Naast de exploitant gelden deze verplichtingen ook voor de leidinggevende als degene die de dagelijkse en onmiddellijke leiding heeft. In kleine bedrijven zullen deze rollen vaak door dezelfde persoon worden uitgeoefend.

Het eerste lid verwijst naar de al vele jaren gehanteerde sluitingstijdenkaart als middel om in één oogopslag duidelijk te maken om welk soort horecabedrijf het gaat en om welke sluitingstijd. Dat is ook nodig omdat bezoekers die na sluitingstijd in het horecabedrijf aanwezig zijn volgens artikel 3.26, eerste lid in overtreding zijn. Bezoekers kunnen zich zo op de hoogte stellen van de toegestane openingstijden.

De leidinggevende van een alcoholvrij bedrijf wordt in de exploitatievergunning vermeld, bij een alcoholverstrekkend bedrijf wordt deze in de alcoholwetvergunning vermeld.

De namen zijn nodig, omdat exploitant en leidinggevende verantwoordelijk zijn voor een goede gang van zaken in het bedrijf en in de directe omgeving daarvan. Dit dient tot uiting te komen door het actief verrichten van de handelingen die hiervoor nodig zijn zoals in het derde lid wordt geëist.

Het is gelet op de openbare orde ongewenst dat een horecabedrijf voor publiek geopend is als de verantwoordelijke personen, i.e. degenen die op de vergunning staan, niet aanwezig zijn.

In de Alcoholwet wordt dit specifiek geregeld voor alcoholverstrekkende bedrijven. Het tweede lid legt de verplichting om in dat geval de zaak gesloten te houden vast voor alcoholvrije bedrijven.

Artikel 3.16A Verbod op prijsacties in de horeca

Door prijsacties met alcohol worden mensen gestimuleerd in korte tijd veel alcohol te gebruiken. Prijsacties met alcohol dragen niet bij aan de gezonde, veilige en leefbare stad die Amsterdam wil zijn. In de Alcoholwet (artikel 25d) wordt de mogelijkheid geboden om in een gemeentelijke verordening te regelen dat opgetreden kan worden tegen dergelijke prijsacties. Dat is in artikel 3.16A geïmplementeerd. Op basis van dit artikel is het verboden om alcohol te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaliteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd. Prijsacties zoals ‘twee voor de prijs van één’ worden hiermee verboden.

Artikel 3.20 Verwijdering terras of serre

Het artikel is vooral bedoeld voor incidentele toepassing, bijvoorbeeld uit motieven van openbare orde of wegens werkzaamheden in de openbare ruimte.

Artikel 3.21 Gebruik terras

De bepaling ziet er op toe dat het verstrekken van dranken en eetwaren door de exploitant alleen is toegestaan op het terras zoals dat is aangegeven op de tekening die bij de exploitatievergunning hoort, waarin de maximaal toegestane afmetingen van het terras zijn opgenomen.

Hij dient er dus op toe te zien dat de bezoekers van het terras binnen het toegemeten terras blijven en niet uitwaaieren waardoor de verkeersveiligheid in gevaar komt of de toegang tot omliggende woningen en bedrijven wordt geblokkeerd.

Artikel 3.22 Voorkomen van ongewenste mededinging

De bepaling is gebaseerd op artikel 4 van de Alcoholwet en heeft tot doel ongewenste mededinging ten opzichte van de reguliere horeca te voorkomen als gevolg van het schenken van alcoholhoudende drank in instellingen van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard. Dit wordt ook wel aangeduid als paracommercie.

Op grond van dit artikel is de gemeenteraad verplicht bij verordening regels vast te stellen ter bestrijding van ongewenste mededinging door instellingen van in beginsel niet-commerciële aard.

In de instellingen waar het hier om gaat, zijn 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 desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn, niet toegestaan als daarbij alcohol wordt geschonken en ook is het niet geoorloofd deze bijeenkomsten aan te prijzen, ermee te adverteren of reclame ervoor te maken.

Artikel 3.23 Beperking verstrekking alcoholhoudende drank

De bepaling is gebaseerd op artikel 23 van de Alcoholwet.

Het schenken van sterke drank wordt aan beperkingen gebonden in inrichtingen in de zin van de Drank- en Horecawet waar veel jongeren plegen te komen.

Onder kleine eetwaren onder a worden verstaan eetwaren zoals belegde broodjes, patates frites, kroketten, versnaperingen en dergelijke.

Artikel 3.23A Nadere regels horecabedrijven

Op grond van deze bepaling kunnen nadere regels worden gesteld voor de exploitatie van horecabedrijven. Dit is bijvoorbeeld gebeurd voor het opstellen van beveiligingsplannen.

Artikel 3.24 Bijzondere gronden voor wijziging of intrekking

De specifieke gronden voor wijziging of intrekking vormen een aanvulling op de algemene gronden die in artikel 1.7 worden genoemd.

De grond genoemd onder a regelt wijziging of intrekking als de regels van dit hoofdstuk worden overtreden of de vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften niet worden nageleefd.

De onder b genoemde gronden zien toe op overtredingen van voorschriften bij of krachtens de Omgevingswet, dus ook het omgevingsplan of vergunningvoorschriften in de omgevingsvergunning.

De onder c genoemde gronden zien op de gevaren voor de openbare orde en veiligheid als de exploitant zelf betrokken is bij harddrugs, heling, illegaal gokken en andere activiteiten, die de openbare orde bedreigen of ernstig nalatig is geweest om hier tegen op te treden. De bepaling is zowel op het gedrag van de exploitant als dat van de leidinggevende van toepassing. De betrokkenheid moet "aannemelijk" zijn. Dit kan blijken uit een analyse van de bevindingen van de politie. Hetzelfde geldt voor ernstige nalatigheid.

De bepaling kan niet worden gebruikt als de exploitant wel heeft getracht de bedoelde activiteiten te voorkomen maar daarin niet is geslaagd. In dat geval kan overigens wel een sluiting als bedoeld in artikel 2.10 APV of op grond van artikel 3.25 aan de orde zijn.

Artikel 3.25 Sluiting horecabedrijf

Toepassing van dit middel vindt plaats in gevallen met een spoedeisend karakter en heeft in beginsel een beperkte tijdsduur. Het staat los van de vraag of exploitant en leidinggevende persoonlijk betrokken zijn bij de bedoelde activiteiten.

In de praktijk vinden de meeste sluitingen van horecabedrijven plaats op grond van artikel 2.10 APV. Het is evenwel denkbaar dat incidenteel sluiting noodzakelijk is op andere gronden dan die in artikel 2.10 worden genoemd.

Artikel 3.26 Verplichtingen bezoekers

Het eerste lid verbiedt aan bezoekers om buiten de toegestane openingstijden in het horecabedrijf aanwezig te zijn. Bezoekers zijn in artikel 3.1, eerste lid onder b nauwkeurig omschreven, zodat in de - niet vaak voorkomende - gevallen van twijfel precies valt na te gaan of iemand in overtreding is.

Dit verbod vormt een aanvulling op artikel 3.16 dat de verplichtingen voor de exploitant en leidinggevende regelt.

Het tweede lid bepaalt dat het bezoekers verboden is de orde te verstoren in het horecabedrijf. Zij zijn mede verantwoordelijk voor een goede gang van zaken. De bepaling geeft ook een handvat voor de politie om op te treden.

Paragraaf 4. Prostitutie, seksinrichtingen en sekswinkels

Paragraaf 4 regelt de exploitatie van prostitutiebedrijven, escortbedrijven en van seksinrichtingen en bevat een bepaling met betrekking tot sekswinkels. De regels zijn afgestemd op de kwetsbaarheid van de branche.

Paragraaf 4.1 Prostitutiebedrijven

Sinds het opheffen van het bordeelverbod in 2000 is prostitutie gelegaliseerd. In Amsterdam geldt sindsdien een vergunningstelsel voor locatiegebonden prositutiebedrijven. In 2008 is daar het vergunningstelsel voor escortbedrijven aan toegevoegd.

Het vergunningstelsel is een onderdeel van de inzet van de gemeente om misstanden zoals dwang en uitbuiting in de branche zoveel mogelijk te voorkomen. De regels in deze paragraaf van de APV maken deel uit van een breed pakket aan instrumenten, waaronder toezicht, handhaving en zorg voor prostituees.

Prostituee blijft een bijzonder beroep, maar de prostitutiebranche verdient normalisering. Dat betekent dat exploitanten, pandeigenaren, prostituees en klanten rechten, plichten en verantwoordelijkheden hebben en hierop ook worden aangesproken.

Van exploitanten wordt verwacht dat zij de randvoorwaarden scheppen voor een veilige, gezonde en vrijwillige uitoefening van het vak van prostituee. De gemeente en haar ketenpartners zullen exploitanten, die hier niet in slagen, streng en consequent aanpakken. Tegenover deze aanpak van malafide ondernemers staat dat bonafide exploitanten minder frequent worden gecontroleerd op de vergunningsvoorwaarden. Ook pandeigenaren hebben een verantwoordelijkheid. Bij herhaaldelijke ernstige misstanden in een prostitutiepand kan de gemeente, op basis van de Woningwet en de Gemeentewet, het beheer van prostitutiepanden uit handen geven aan een derde partij, zoals een woningcorporatie.

Prostituees worden eveneens aangesproken op hun plichten, zoals de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, maar voor hen geldt ook dat zij in staat moeten worden gesteld worden om als echte zelfstandige, zonder dwang of drang, hun vak te beoefenen. Hun sociale positie moet versterkt worden, inclusief de daarbij behorende financiële aspecten.

Klanten hebben recht op veiligheid als zij een bordeel bezoeken, maar hebben ook een verantwoordelijkheid om misstanden te melden. Voor omwonenden wil de gemeente overlast zoveel mogelijk beperken. Daar staat tegenover dat zij een rol hebben in het melden van misstanden.

Artikel 3.27 Exploitatie van een prostitutiebedrijf

De basisregel luidt dat elk prostitutiebedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Het bevoegde bestuursorgaan toetst de aanvraag aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en de leidinggevende en de invloed van het bedrijf op de woon- en leefomgeving. Daarnaast spelen bij de toetsing van de aanvraag de wijze van bedrijfsvoering en de voor de exploitant geldende verplichtingen een rol. Deze zijn verderop in deze paragraaf opgenomen. Aan een vergunning kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. Dit volgt uit artikel 1.6.

Het tweede lid van artikel 3.27 sluit uit dat een vergunning kan worden verleend voor de exploitatie van een prostitutiehotel; die exploitatie is verboden. Een prostitutiehotel trekt ongewenste straatprostitutie aan.

Artikel 3.28 Bedrijfsplan

Het aanvragen van een vergunning voor een prostitutiebedrijf gebeurt met een door het bestuursorgaan vastgesteld aanvraagformulier. Welke gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd, blijkt uit dit formulier. Zie verder artikel 1.2.

Het eerste lid van artikel 3.28 regelt dat daarnaast bij de aanvraag om een vergunning voor een prostitutiebedrijf ook een bedrijfsplan moet worden overgelegd. Uit het bedrijfsplan moet blijken welk bedrijfsbeleid de exploitant voert op de in het eerste lid genoemde onderwerpen. Deze onderwerpen zijn met name gericht op de bescherming van de positie van prostituees en op de zorg voor de werkomstandigheden.

In het tweede lid staat beschreven welke informatie het bedrijfsplan in ieder geval dient te bevatten. De exploitant moet onder meer van een aantal in artikel 3.30 opgenomenverplichtingen aangeven op welke wijze hij aan die verplichting uitvoering gaat geven. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop het toezicht in het prostitutiebedrijf is geregeld en de maatregelen die de exploitant neemt om de zelfredzaamheid van de prostituees te waarborgen.

Vanwege de toevoeging "in ieder geval" is het mogelijk dat de burgemeester om extra gegevens vraagt. De eisen aan het bedrijfsplan dienen ter ondersteuning van de belangenafweging bij de vergunningverlening en van het toezicht en de handhaving. Als de burgemeester van oordeel is dat hetgeen in het bedrijfsplan is opgenomen onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de prostituees, dan kan hij de vergunning weigeren (zie artikel 3.32). Als het bedrijfsplan niet wordt nageleefd of indien in de praktijk blijkt dat dit

bedrijfsplan (en het gevoerde bedrijfsbeleid) onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de positie van de prostituees, kan dit leiden tot het intrekken van de vergunning (zie artikel 3.36).

Op grond van het derde lid heeft het college de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over de inhoud van het bedrijfsplan. Met nadere regels kunnen eventueel nieuwe verplichtingen worden opgelegd of kunnen bestaande verplichtingen uit de APV nader worden uitgewerkt of geconcretiseerd. Indien er nadere regels zijn vastgesteld, dient het bedrijfsplan ook daaraan te voldoen. Mocht dat niet het geval zijn dan kan de vergunning hetzij worden geweigerd, hetzij worden ingetrokken.

Het vierde lid van artikel 3.28 regelt ten slotte dat voorgenomen wijzigingen van het bedrijfsplan moeten worden gemeld. Het bevoegde orgaan moet immers toetsen of het bedrijfsplan nog aan de gestelde eisen voldoet. Dat de melding schriftelijk moet gebeuren, volgt uit artikel 1.10. De melding kan een grond zijn om de vergunning in te trekken.

Artikel 3.29 Eisen aan de exploitant en de leidinggevende

Artikel 3.29 vormt de grond voor de eisen die worden gesteld aan de exploitant en de leidinggevenden. De achtergrond daarvan is dat de exploitant en de leidinggevende verantwoordelijk zijn voor een goede gang van zaken in het bedrijf en de directe omgeving daarvan. De eisen dienen om de bedrijfsuitoefening in zekere banen te leiden en worden gesteld met het oog op een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening. Het gaat om de geschiktheid van de exploitant en de leidinggevende voor deze beroepsuitoefening; de eisen hebben te maken met de aard van de bedrijvigheid en met de functie die de exploitant en de leidinggevende daarin vervullen.

Op grond van het tweede lid van artikel 3.29 heeft het college de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften (nadere regels) te stellen over het begrip "slecht levensgedrag" als bedoeld in het eerste lid onder b. Met die nadere regels kan het college een verdere invulling en uitleg geven van wat onder slecht levensgedrag moet worden verstaan. De APV zelf legt geen beperkingen op ten aanzien van feiten of omstandigheden die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Zo kunnen veroordelingen, maar ook processen verbaal van de politie een rol spelen.

Artikel 3.30 Verplichtingen van de exploitant en de leidinggevende

Artikel 3.30 bevat een aantal verplichtingen voor exploitanten. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag moet het bestuursorgaan beoordelen of het aannemelijk is dat de exploitant (en zijn leidinggevende) aan deze verplichtingen zal voldoen. Indien dit niet het geval is, kan de vergunning worden geweigerd (zie artikel 3.32). Voor lopende vergunningen geldt dat deze kunnen worden ingetrokken indien blijkt dat een exploitant (of zijn leidinggevende) de verplichtingen niet of onvoldoende naleeft (zie artikel 3.36).

De in het eerste lid genoemde verplichtingen zijn met name gericht op het voorkomen van misstanden binnen het prostitutiebedrijf en op de verbetering van de positie van de in het bedrijf werkzame prostituees. De exploitant (en zijn leidinggevende) moeten er onder meer voor zorgen dat er geen prostituees werkzaam zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel. Welke maatregelen de exploitant neemt om dit te bewerkstelligen, moet blijken uit het bedrijfsplan (zie artikel 3.28). Op grond van artikel 3.30 geldt in dit kader in ieder geval de verplichting om met elke prostituee een intakegesprek te voeren, waarbij de exploitant zich ervan dient te vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is om het vak uit te kunnen oefenen. Het intakegesprek heeft als doel om vast te stellen dat er ten aanzien van de betreffende prostituee geen sprake is van dwang of uitbuiting. De exploitant moet zich er daarnaast van vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is. De zelfredzaamheid van de prostituee houdt primair verband met het goed en veilig kunnen uitoefenen van het beroep. Een belangrijk onderdeel van die zelfredzaamheid vormt het vermogen om op een aanvaardbaar niveau te kunnen communiceren met exploitanten, toezichthouders en klanten. De exploitant moet

waarborgen dat de in zijn bedrijf werkzame prostituees aan die zelfredzaamheidseis voldoen. De exploitant heeft een verantwoordelijkheid in het voorkomen en tegengaan van mensenhandel en uitbuiting en moet daarom kunnen communiceren met de prostituees aan wie hij een kamer verhuurt. De prostituee moet op haar beurt kunnen begrijpen wat haar rechten zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de arbeids- en verhuurvoorwaarden die een exploitant hanteert. Voor het goed kunnen uitoefenen van de toezichttaak is daarnaast de communicatie tussen prostituees en toezichthouders van essentieel belang. Ook het kunnen communiceren met klanten is een voorwaarde om het beroep goed te kunnen uitoefenen. Een prostituee moet immers klanten of bepaalde (seksuele) handelingen kunnen weigeren en moet in noodsituaties ook adequaat kunnen handelen. Het niet kunnen spreken van een gangbare westerse taal vormt een belangrijke indicatie dat een prostituee onvoldoende zelfredzaam is. Derhalve is het afnemen van een taaltoets door exploitanten één van de instrumenten om de zelfredzaamheid van de prostituee te toetsen. Er zijn mogelijk ook andere maatregelen denkbaar. De exploitant moet dit aangeven in zijn bedrijfsplan (zie artikel 3.28). Daarnaast moet de exploitant voorkomen dat er in zijn bedrijf prostituees werkzaam zijn die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. Deze maatregel draagt bij aan het voorkomen van misstanden, omdat juist jonge vrouwen daarvan vaker slachtoffer zijn. Bovendien is het vanwege de aard van de branche niet wenselijk dat prostituees jonger zijn dan 21 jaar.

Om als zelfstandig ondernemer werkzaam te kunnen zijn in de prostitutiebranche, moet de prostituee zijn ingeschreven in het handelsregister. Het ligt op de weg van de exploitant om na te gaan of de prostituee, indien zij als zelfstandige werkzaam is, die inschrijving ook daadwerkelijk heeft gedaan. Buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, dienen te beschikken over een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen. Daarnaast kunnen voor prostituees afkomstig uit bepaalde landen nog andere of aanvullende eisen gelden. Bepaalde groepen prostituees mogen bijvoorbeeld alleen als zelfstandige werkzaam zijn in de prostitutiebranche en niet in loondienst. De exploitant moet er voor zorgen dat de prostituees die in zijn bedrijf werkzaam zijn, daar op grond van landelijke en Europese regelgeving toe gerechtigd zijn.

Ter versterking van de sociale positie van prostituees moet in het bedrijfsplan worden vastgelegd onder welke arbeid- en verhuurvoorwaarden de prostituees werkzaam zijn (zie artikel 3.28). Uit artikel 3.30 volgt de verplichting dat de individuele arbeids- en verhuurvoorwaarden vervolgens schriftelijk moeten worden vastgelegd en dat de prostituee daarvan een (voor ontvangst getekende) kopie ontvangen. Ook moet de exploitant er voor zorgen dat de prostituee in redelijkheid zelf haar werktijden moet kunnen bepalen. De verhuuradministratie vormt een verplicht onderdeel van de bedrijfsadministratie (zie artikel 3.31). Door deze maatregelen kan het bestuursorgaan controleren onder welke voorwaarden (werktijden, verhuurtermijnen en -prijzen) de prostituees werken en kan zij er op toezien dat deze voorwaarden ook daadwerkelijk worden nageleefd.

In het tweede en derde lid is geregeld dat de exploitant er voor moet zorgen dat (kort samengevat) prostituees geen overlast veroorzaken en geen slachtoffer kunnen worden van strafbare feiten.

Uit het vierde lid volgt de verplichting voor de exploitant (en zijn leidinggevende) om hetbedrijfsplan na te leven.

Het vijfde lid bepaalt dat de exploitant voldoende toezicht moet houden. Dit is onder meer van belang in verband met de kwetsbare positie van de prostituee. In het bedrijfsplan (zie artikel 3.28) moet de exploitant uitwerken hoe aan de toezichtsverplichting invulling wordt gegeven. Bij de vergunningverlening moet wordt getoetst of het toezicht binnen het bedrijf adequaat geregeld is. De wijze waarop het toezicht plaatsvindt, kan per prostitutiebedrijf verschillen.

De exploitant van een prostitutiebedrijf is daarnaast ook verantwoordelijk voor een goede gang van zaken binnen het bedrijf. Dit dient tot uiting te komen door het actief verrichten van handelingen die nodig zijn voor een goede gang van zaken. Het zesde lid legt een verplichting op om hiervoor te zorgen. Een vergelijkbare verplichting is geregeld in andere vergunningstelsels op grond van hoofdstuk 3.

Op grond van het zevende lid is de exploitant gehouden om de landelijke hygiënerichtlijnen na te leven.

Artikel 3.31 Bedrijfsadministratie

Dit artikel bevat een verplichting voor de exploitant om een actuele bedrijfsadministratie bij te houden. Er zijn ook eisen opgenomen waar de administratie minimaal aan moet voldoen. De exploitant moet in ieder geval gegevens opnemen van de in het bedrijf werkzame prostituees, de verhuuradministratie en getekende intakeformulieren. Vanwege de toevoeging "in ieder geval" is het mogelijk dat het bestuursorgaan om extra gegevens vraagt. De verplichting past binnen het beleid om de prostitutiebranche te normaliseren en dient tevens het toezicht en de handhaving. Het is een van de instrumenten om te controleren of de exploitant zorgt voor een bedrijfsvoering conform het vastgestelde bedrijfsplan. Het tweede lid regelt daarom dat de bedrijfsadministratie van de afgelopen drie maanden in het bedrijf beschikbaar moet zijn voor toezichthouders en opsporingsambtenaren.

Het vierde van artikel 3.31 kent het college de bevoegdheid toe om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen waarin ook andere eisen worden gesteld aan de bedrijfsadministratie dan de eisen die in 3.31 staan aangegeven.

Indien de exploitant de verplichtingen omtrent de bedrijfsadministratie niet of onvoldoende naleeft, kan de vergunning worden ingetrokken (zie artikel 3.36).

Artikel 3.32 Bijzondere weigeringsgronden

Deze bepaling is van toepassing naast de algemene (verplichte) weigeringsgrond van artikel 3.3 en de algemene (facultatieve) weigeringsgronden van artikel 1.5.

De weigeringsgronden hebben goeddeels betrekking op het tegengaan van onvrijwillige prostitutie, de bescherming van de prostituee, de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de persoon van de exploitant of de leidinggevende en de wijze van bedrijfsvoering.

Als een van de in het eerste lid genoemde situaties zich voordoet dan moet de burgemeester de vergunning weigeren. Voor zover er nog afwegingsruimte bestaat, is die feitelijk alleen gelegen in het vaststellen of er inderdaad sprake is van onder a toe en met d omschreven omstandigheden. Dat kan met name relevant zijn voor de onder a genoemde weigeringsgrond, het levensgedrag.

Op grond van het tweede lid, is de burgemeester bevoegd om een vergunning te weigeren wanneer een van de daar bedoelde situaties zich voordoet. Deze weigering is niet verplicht, zodat er meer ruimte is voor een belangenafweging. Verder geeft het gebruik van de term "naar zijn oordeel" aan dat er ook nog beoordelingsruimte bestaat. De invulling van die ruimte blijkt bij de vaststelling of inderdaad sprake is van een in het tweede lid omschreven situatie.

Het derde lid van artikel 3.32 geeft aan welke belangen kunnen meespelen bij de besluitvorming over het gebruik van de weigeringsgrond van het tweede lid onder a. Dat betekent dat de afwegingsruimte van de burgemeester op dit onderdeel enigszins is ingevuld.

Artikel 3.33 Leidinggevende

Als naast de exploitant ook een leidinggevende belast is met het houden van toezicht in het prostitutiebedrijf, dan is het - bijvoorbeeld voor de toepassing van de artikelen 3.28 en 3.30- noodzakelijk om te weten wie dat is. De exploitant moet dit aangeven. Als er een leidinggevende is, dan is deze naast de exploitant verantwoordelijk voor een goede gang van zaken in het bedrijf (en de directe omgeving). Artikel 3.33 regelt om deze reden de verplichting om te melden wie leidinggevende is.

Artikel 3.34 Openingstijden prostitutiebedrijf

Artikel 3.34 bevat de openingstijden van prostitutiebedrijven. Een bedrijf mag buiten de openingstijden niet geopend zijn.

Het eerste lid richt zich met een verbod tot zowel de exploitant als de leidinggevende. Het overtreden van dit verbod kan onder meer leiden tot intrekking van de vergunning. Het tweede lid van artikel 3.34 is geschreven met het oog op de bezoekers van een prostitutiebedrijf en in aanvulling op het verbod van het eerste lid. Het is bezoekers verboden om in het prostitutiebedrijf aanwezig te zijn buiten de toegestane openingstijden. Deze bepaling geeft ook een handvat voor de politie om op te treden.

Bezoekers zijn in artikel 3.1, eerste lid nauwkeurig omschreven zodat precies valt na te gaan of iemand in overtreding is.

Artikel 3.35 Afwijkende openingstijden prostitutiebedrijf

Artikel 3.34 bevat algemene openingstijden voor prostitutiebedrijven. Daarnaast is het op grond van artikel 1.6, eerste lid mogelijk om beperkingen aan een vergunning te verbinden, zodat in een vergunning voor een prostitutiebedrijf beperktere openingstijden kunnen worden vastgesteld. Artikel 3.35 geeft de burgemeester een extra bevoegdheid om beperkte openingstijden op te leggen voor een bedrijf of voor bedrijven in een bepaald gebied.

Artikel 3.36 Gronden voor intrekking

Naast de algemene intrekkingsbevoegdheid die artikel 1.7 regelt, geeft artikel 3.36 een aantal gronden die in het bijzonder op de vergunning van een prostitutiebedrijf van toepassing zijn. Een deel van deze intrekkingsgronden correspondeert met de in artikel 3.32 opgenomen weigeringsgronden. Deze bepaling is geheel als ‘kan-bepaling' geformuleerd, hetgeen betekent dat er altijd een afweging van belangen moet plaatsvinden.

De vergunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken indien aannemelijk is dat er slachtoffers van mensenhandel werkzaam zijn in het bedrijf of indien de verplichtingen uit artikel 3.30 niet of onvoldoende worden nageleefd. Ook als het bedrijfsplan niet wordt nageleefd of indien in de praktijk blijkt dat dit bedrijfsplan (en het gevoerde bedrijfsbeleid) onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de positie van de prostituees, kan dit leiden tot het intrekken van de vergunning.

Artikel 3.37 Sluiting prostitutiebedrijf

In artikel 2.10 is aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om, in bepaalde situaties, een voor het publiek toegankelijk gebouw te sluiten. Voor prostitutiebedrijven geldt daarnaast ook een sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 3.37. Het eerste lid geeft een opsomming van de belangen ter bescherming waarvan de burgemeester kan overgaan tot sluiting van een prostitutiebedrijf. De APV geeft geen termijn, hetgeen betekent dat de sluiting in beginsel voor onbepaalde tijd kan gelden. Het tweede lid maakt expliciet wat voor de hand ligt: als het voor de belangen uit het eerste lid niet meer nodig is om een bedrijf nog langer gesloten te houden, heft de burgemeester de sluiting op.

Artikel 3.38 Adverteren

Dit artikel bevat een aantal regels over adverteren. De verplichting om in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan het prostitutiebedrijf is verleend,vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk om op de in de APV voorgeschreven wijze te adverteren.

Artikel 3.39 Nadere regels

Op basis van artikel 3.39 heeft het college de bevoegdheid om sommige onderwerpen uit de prostitutieparagraaf verder uit te werken in nadere regels. Hiermee wordt de mogelijkheid geschapen om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe inzichten.

Paragraaf 4.2 Escortbedrijven

Artikel 3.40 Exploitatie van een escortbedrijf

De basisregel luidt dat elk escortbedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Het bevoegde bestuursorgaan toetst de vergunningaanvraag aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en de leidinggevende, de invloed van het voorgenomen bedrijf op het woon en leefklimaat van de omgeving, de planologische inpasbaarheid en de wijze van bedrijfsvoering. Aan een exploitatievergunning kunnen beperkingen en voorschriften worden verboden. Zie hiervoor ook artikel 1.6.

In deze paragraaf staat, net zoals in de rest van hoofdstuk 3, als bevoegd bestuursorgaan steeds de burgemeester vermeld. Deze is op grond van artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven. Een escortbedrijf kan echter ook worden uitgeoefend in een niet voor het publiek toegankelijk gebouw, bijvoorbeeld in een vaartuig. In zo'n geval is niet de burgemeester, maar het college het bevoegde bestuursorgaan. Waar de APV dan over "burgemeester" spreekt, moet "college" worden gelezen. Zie hiervoor verder artikel 3.2.

Het tweede lid van artikel 3.40 maakt expliciet dat het alleen mogelijk is om eenvergunning voor een escortbedrijf te verlenen als dit bedrijf aan een vast adres is gebonden. In anderegevallen moet de vergunning worden geweigerd. De reden voor deze beperking is gelegen in het kunnen uitoefenen van toezicht op de naleving en het handhaven van de regels. Om dit effectief te kunnen doen is een aantal basale gegevens (naam, adres, woonplaats) nodig.

Het wordt aan het oordeel van de burgemeester overgelaten of een bedrijf voldoende aan een vast adres is gebonden. Dat daarvan sprake is kan bijvoorbeeld blijken uit een vaste telefoonverbinding (020-aansluiting). Een enkele inschrijving in het Handelsregister is onvoldoende omdat de Kamer van Koophandel lijdelijk is. In de praktijk wordt escort vaak aangeboden vanuit prostitutiebedrijven. In zo'n geval heeft het escortbedrijf een vast adres en is dan in beginsel vergunbaar.

Artikel 3.41 Gebondenheid aan adres

Artikel 1.9 legt vast dat vergunningen en ontheffingen niet overdraagbaar zijn. Daarnaast regelt artikel 3.5 dat een vergunning voor de exploitatie van een bedrijf ook is gebonden aan het bedrijf waarvoor zij is verleend. Beide bepalingen gelden onverkort voor de exploitatievergunning van een escortbedrijf. Aanvullend hierop is in artikel 3.41 geregeld dat een escortvergunning tevens adresgebonden is. Handelen in strijd met de bepalingen betreffende de overdraagbaarheid van een vergunning is een overtreding van de APV en kan bijvoorbeeld leiden tot intrekking van de vergunning.

Artikel 3.42 Schakelbepaling

Een groot aantal artikelen uit paragraaf 4.1 zijn op escortbedrijven van overeenkomstige toepassing. Het betreft onder andere de eis om een bedrijfsplan te overleggen (3.28) en de verplichtingen waaraan een exploitant moet voldoen (3.30).

Artikel 3.43 Bijzondere weigeringsgronden

Deze bepaling is van toepassing naast de algemene (verplichte) weigeringsgrond van artikel 3.3 en de algemene (facultatieve) weigeringsgronden van artikel 1.5.

Als een van de in het eerste lid bedoelde situaties zich voordoet dan moet de burgemeester de vergunning weigeren. Voor zover er nog afwegingsruimte bestaat, is die feitelijk alleen gelegen in het vaststellen of er inderdaad sprake is van een van de onder a tot en met e de beschreven omstandigheden. Dat kan met name relevant zijn voor de grond waarnaar onder d wordt verwezen, het levensgedrag. De weigeringsgrond onder a maakt dat de burgemeester alleen escort vanuit een vergund prostitutiebedrijf kan toestaan en niet vanuit een ander voor het publiek openstaand gebouw. Het is ongewenst dat escortactiviteiten plaatsvinden vanuit een horecabedrijf, een winkel of een seksinrichting. Vermenging van de prostitutiebranche met niet-prostitutiebranches dient te worden vermeden.

De weigeringsgrond onder b heeft te maken met de constatering dat de exploitant de bijzondere verantwoordelijkheid die van hem wordt verwacht niet kan dragen. Als een prostitutiebedrijf en een escortbedrijf worden geëxploiteerd vanuit één gebouw dan dienen misstanden bij de exploitatie van de ene bedrijvigheid ook gevolgen te hebben voor de exploitatie van de andere bedrijvigheid. Dat geldt ook indien er sprake is van twee verschillende exploitanten.

Op basis van het tweede lid is de burgemeester bevoegd om een vergunning te weigeren wanneer een van de daar bedoelde situaties zich voordoet. Deze weigering is niet verplicht, zodat er meer ruimte is voor een belangenafweging. Verder geeft het gebruik van de term "naar zijn oordeel" aan dat er ook nog beoordelingsruimte bestaat. De invulling van die ruimte blijkt bij de vaststelling of inderdaad sprake is van een in het tweede lid bedoelde situatie.

Artikel 3.44 Bijzondere intrekkingsgronden

Naast de algemene intrekkingsbevoegdheid die artikel 1.7 regelt, geeft artikel 3.44 een aantal gronden die in het bijzonder op de vergunning voor een escortbedrijf van toepassing zijn. Een deel van deze intrekkingsgronden correspondeert overigens met de weigeringsgronden van artikel 3.43.

De gronden zien in grote lijnen op het tegengaan van onvrijwillige prostitutie, het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de prostituee, het woon- en leefklimaat en op de (openbare) orde. Het niet naleven van verplichtingen of het niet voldoen aan eisen op basis van andere bepalingen kan een reden zijn om de vergunning in te trekken, evenals de constatering dat er wordt gehandeld in strijd met het bedrijfsplan. Verder kan intrekking van de vergunning volgen in de situatie waarin het toezicht op de naleving van de regels wordt bemoeilijkt. Wanneer het escortbedrijf is gevestigd in een prostitutiebedrijf waarvan de vergunning wordt ingetrokken dan wel dat van overheidswege wordt gesloten, wordt ook de vergunning voor het escortbedrijf ingetrokken.

Een exploitant kan houder zijn van meerdere escortvergunningen. De onderdelen k en l regelen de bevoegdheid om een escortvergunning in te trekken naar aanleiding van de intrekking van een andere escortvergunning van de betreffende exploitant. Daarbij maakt het niet uit of die andere vergunning was afgegeven (en ingetrokken) door een bestuursorgaan van de gemeente Amsterdam (onder k), of door een bestuursorgaan van een andere publiekrechtelijke rechtspersoon (onder l).

Artikel 3.45 Adverteren

Dit artikel bevat een aantal regels over adverteren. De verplichting om in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan het prostitutiebedrijf is verleend, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk om op de in de APV voorgeschreven wijze te adverteren. De verplichting een vast telefoonnummer op te geven is opgenomen omdat aan de hand van een mobiel nummer niet is te traceren wie de eigenaar is van dat nummer. Dit is vanuit het oogpunt van toezicht juist onontbeerlijk.

Artikel 3.46 Nadere regels

Op basis van artikel 3.46 heeft het college de bevoegdheid om sommige onderwerpen met betrekking tot escortbedrijven verder uit te werken in nadere regels. Hiermee wordt de mogelijkheid geschapen om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe inzichten.

Paragraaf 4.3 Seksinrichtingen en sekswinkels

In artikel 3.1.2 staat beschreven wat een seksinrichting is, en welke bijzondere varianten (bijvoorbeeld seksbioscoop of sekstheater) er zijn. Deze paragraaf bevat regels die onverkort gelden voor alle seksinrichtingen en regels die van toepassing zijn op sekswinkels. De regels voor seksinrichtingen komen voor een groot deel overeen met de regels voor prostitutiebedrijven, maar zijn gelet op de aard van de activiteiten minder omvangrijk.

Artikel 3.47 Exploitatie van een seksinrichting

De basisregel luidt dat iedere seksinrichting een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. De burgemeester toetst de vergunningaanvraag aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en leidinggevende, de invloed van het voorgenomen bedrijf op het woon- en leefklimaat in de omgeving, de planologische inpasbaarheid en de wijze van bedrijfsvoering. De verschillende criteria zijn verderop in deze paragraaf opgenomen. Aan een exploitatievergunning kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. Zie hiervoor ook artikel 1.6.

In deze paragraaf zijn geen bijzondere bepalingen opgenomen over de aanvraag van een vergunning voor een seksinrichting. Dat betekent dat het aanvragen van een exploitatievergunning gebeurt met een door de burgemeester vastgesteld aanvraagformulier (zie hiervoor artikel 1.2). Welke gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd, blijkt uit dat formulier.

Artikel 3.48 Eisen aan de exploitant en de leidinggevende

Artikel 3.46 vormt de grondslag voor de eisen die worden gesteld aan de exploitant en de leidinggevende.

De achtergrond is dat de exploitant en de leidinggevende verantwoordelijk zijn voor een goede gang van zaken in het bedrijf en de directe omgeving daarvan. De eisen dienen om de beroepsuitoefening in zekere banen te leiden en worden gesteld met het oog op een (maatschappelijk) verantwoorde beroepsuitoefening. Het gaat om de geschiktheid van de exploitant en de leidinggevende voor deze beroepsuitoefening; de eisen hebben te maken met de aard van de bedrijvigheid en met de functie die de exploitant en de leidinggevende daarin vervullen. De APV zelf legt geen beperkingen op ten aanzien van feiten of omstandigheden die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Zo kunnen veroordelingen, maar ook processen verbaal van de politie een rol spelen.

Artikel 3.49 Bijzondere weigeringsgronden

Deze bepaling is van toepassing naast de algemene (verplichte) weigeringsgrond van artikel 3.3 en de algemene (facultatieve) weigeringsgronden van artikel 1.5.

Als een van de in het eerste lid bedoelde situaties zich voordoet dan moet de burgemeester de vergunning weigeren. Voor zover er nog afwegingsruimte bestaat is die vooral gelegen in de beoordeling van het levensgedrag waarnaar onder b wordt verwezen.

Op basis van het tweede lid is de burgemeester bevoegd om een vergunning te weigeren wanneer een van de daar bedoelde situaties zich voordoet. Deze weigering is niet verplicht, zodat er meer ruimte is voor een belangenafweging. Verder geeft de term “naar zijn oordeel” (onder a en c) aan dat er ook beoordelingsruimte bestaat. De invulling van die ruimte blijkt bij de vaststelling of inderdaad sprake is van een van de in het tweede lid bedoelde situaties.

Artikel 3.50 Verbod op prostitutie of escort in seksinrichting

Het is ongewenst dat er vanuit een seksinrichting wordt bemiddeld in escort of dat in een seksinrichting prostitutie wordt bedreven. De exploitant en de leidinggevende van een seksinrichting dienen ervoor te zorgen dat er geen vermenging ontstaat met escort of prostitutie. Het niet naleven van artikel 3.48 levert een zelfstandige overtreding van de APV op en kan leiden tot intrekken van de exploitatievergunning.

Artikel 3.51 Verbod minderjarige of illegale werknemers

De achtergrond van dit verbod is de kwetsbaarheid van de branche en de bescherming van de medewerkers. Zowel de exploitant als de leidinggevende zijn verantwoordelijk. Het niet naleven van artikel 3.49 levert een zelfstandige overtreding van de APV op en kan leiden tot intrekking van de exploitatievergunning.

Artikel 3.52 Bijzonder gronden voor intrekking

Naast de algemene intrekkingsbevoegdheid die artikel 1.7 regelt, geeft artikel 3.50 een aantal gronden die in het bijzonder op de vergunning voor een seksinrichting van toepassing zijn. Een deel van deze intrekkingsgronden correspondeert overigens met de weigeringsgronden van artikel 3.47. Als een van de in artikel 3.50 bedoelde situaties zich voordoet dan kan de burgemeester de vergunning intrekken. Hij is daartoe niet verplicht.

De gronden zien in grote lijnen op het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid. Het niet naleven van verplichtingen of het niet voldoen aan eisen op basis van andere bepalingen kan eveneens een reden zijn om de vergunning in te trekken.

Artikel 3.53 Sekswinkels

Anders dan voor de seksinrichtingen geldt voor sekswinkels geen vergunningplicht. Dat betekent overigens niet dat de vestiging van sekswinkels niet kan worden gereguleerd, bijvoorbeeld via maatwerkvoorschriften in het omgevingsplan.

Het eerste lid van artikel 3.51 regelt, kort gezegd, de bevoegdheid voor de burgemeester om te beoordelen of het tentoonstellen van zaken de openbare orde of het woon- en leefklimaat in gevaar brengt. Wanneer de burgemeester een mededeling van die strekking doet is het vervolgens voor de exploitant van de sekswinkel verboden om deze zaken openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen. Het tweede lid geeft een afbakeningsbepaling met de Grondwet.

Paragraaf 5. Speelgelegenheden

Deze paragraaf regelt de exploitatie van speelgelegenheden en maakt het mogelijk om bestuurlijk op te treden tegen illegale gokgelegenheden. In de Wet op de kansspelen is een uitputtende regeling neergelegd ten aanzien van speelcasino's, waarin, kort gezegd, om geld wordt gespeeld en waarbij het lot de winnaars aanwijst. De Wet op de kansspelen bevat geen regeling over het spelen om geld waarbij de spelers door hun behendigheid de kans om te winnen kunnen vergroten. Die categorie speelgelegenheden valt wel onder de vergunningplicht van de APV. Recreatieve gelegenheden waarbij een enkele keer om een prijsje wordt gespeeld (bijvoorbeeld een bridgeclub) vallen niet onder de vergunningplicht. Het moet gaan om een bedrijfsmatige activiteit.

Artikel 3.54 Exploitatie van een speelgelegenheid

De basisregel luidt dat iedere speelgelegenheid een exploitatievergunning nodig heeft.

Exploiteren zonder vergunning is verboden. De burgemeester toetst een aanvraag om een vergunning aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en leidinggevende, de invloed van het voorgenomen bedrijf op het woon- en leefklimaat in de omgeving, de planologische inpasbaarheid en de wijze van bedrijfsvoering. De verschillende criteria zijn verderop in deze paragraaf opgenomen. Aan een exploitatievergunning kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. Zie hiervoor ook artikel 1.6.

Artikel 3.55 Uitzondering vergunningplicht

Artikel 3.55 formuleert uitzonderingen op het uitgangspunt van de vergunningplicht.

In de eerste plaats sluit dit artikel (onder a tot en met c) uit dat de APV van toepassing is op kansspelen waarvoor de Wet op de kansspelen geldt. Artikel 3.55 is daarmee ook een afbakeningsbepaling. In verband met de duidelijkheid is een aantal veel voorkomende kansspelen met zoveel woorden genoemd.

In de tweede plaats kent dit artikel (onder d) aan de burgemeester de bevoegdheid toe om categorieën speelgelegenheden aan te wijzen. Het gevolg van een dergelijke aanwijzing is dat speelgelegenheden die in de betreffende categorie vallen niet vergunningplichtig zijn. De reden voor een aanwijzing kan zijn dat regulering niet noodzakelijk is voor de betrokken speelgelegenheden.

Artikel 3.56 Aanvraag vergunning speelgelegenheid

Het aanvragen van een exploitatievergunning voor een speelgelegenheid gebeurt met een door de burgemeester vastgesteld aanvraagformulier. Welke gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd, blijkt uit dat formulier. Zie verder artikel 1.2

Het eerste lid van artikel 3.56 regelt dat daarnaast bij de aanvraag ook een bedrijfsplan moet worden overgelegd. Het eerste lid beschrijft welke informatie dat bedrijfsplan tenminste moet bevatten. Vanwege de toevoeging "in ieder geval" is het mogelijk dat de burgemeester om extra gegevens vraagt. De eisen aan het bedrijfsplan dienen ter ondersteuning van de belangenafweging bij de vergunningverlening en van het toezicht en de handhaving.

Het tweede lid regelt dat voorgenomen wijzigingen van het bedrijfsplan moeten worden gemeld. De burgemeester moet immers kunnen toetsen of het bedrijfsplan nog aan de regels van de APV voldoet. Dat de melding schriftelijk moet gebeuren volgt uit artikel 1.10. Omdat de wijziging als onderdeel van het bedrijfsplan geldt, kan de melding een grond voor weigering (artikel 3.58) of intrekking (artikel 3.61) van de vergunning zijn.

Artikel 3.57 Eisen aan de exploitant en de leidinggevende

Artikel 3.57 vormt de grondslag voor de eisen die worden gesteld aan de exploitant en de leidinggevende.

De achtergrond is dat de exploitant en de leidinggevende verantwoordelijk zijn voor een goede gang van zaken in het bedrijf en de directe omgeving daarvan. De eisen dienen om de beroepsuitoefening in zekere banen te leiden en worden gesteld met het oog op een (maatschappelijk) verantwoorde beroepsuitoefening. Het gaat om de geschiktheid van de exploitant en de leidinggevende voor deze beroepsuitoefening; de eisen hebben te maken met de aard van de bedrijvigheid en met de functie die de exploitant en de leidinggevende daarin vervullen. De APV zelf legt geen beperkingen op ten aanzien van feiten of omstandigheden die bij de beoordeling van het levensgedrag mogen worden betrokken. Zo kunnen veroordelingen, maar ook processen verbaal van de politie een rol spelen.

Artikel 3.58 Bijzondere weigeringsgronden

Deze bepaling is van toepassing naast de algemene (verplichte) weigeringsgrond van artikel 3.3 en de algemene (facultatieve) weigeringsgronden van artikel 1.5.

Als een van de in het eerste lid bedoelde situaties zich voordoet dan moet de burgemeester de vergunning weigeren. Voor zover er nog afwegingsruimte bestaat is die vooral gelegen in de beoordeling van het levensgedrag waarnaar onder c wordt verwezen. De weigeringsgrond onder b maakt dat de burgemeester alleen een vergunning kan afgeven voor een speelgelegenheid die in een gebouw wordt gevestigd.

Op basis van het tweede lid is de burgemeester bevoegd om een vergunning te weigeren wanneer een van de daar bedoelde situaties zich voordoet. Deze weigering is niet verplicht, zodat er meer ruimte is voor een belangenafweging. Verder geeft het gebruik van de term “naar zijn oordeel” aan dat er ook beoordelingsruimte bestaat. De invulling van die ruimte blijkt bij de vaststelling of inderdaad sprake is van een in het tweede lid bedoelde situatie.

Artikel 3.59 Verplichtingen van de exploitant en leidinggevende

Dit artikel bevat een aantal verplichtingen voor de exploitant, maar ook voor de leidinggevende die immers de dagelijkse en onmiddellijke leiding heeft. In kleine bedrijven zullen deze rollen vaak door dezelfde persoon worden uitgeoefend. De exploitant en de leidinggevende van een speelgelegenheid zijn verantwoordelijk voor een goede gang van zaken in het bedrijf en de directe omgeving daarvan. Dit dient tot uiting te komen door het actief verrichten van de handelingen die nodig zijn voor een goede gang van zaken. Het eerste lid legt hun de verplichting op om hiervoor te zorgen.

De invloed van het bedrijf op het woon- en leefklimaat wordt mede bepaald door de kwaliteit van de bedrijfsleiding. Mede daarom verbiedt het tweede lid dat een speelgelegenheid voor publiek geopend is wanneer de verantwoordelijke personen afwezig zijn.

Artikel 3.60 Openingstijden speelgelegenheden

Anders dan bij horeca het geval is, bevat de APV zelf geen openingstijden voor speelgelegenheden. Wel is het op grond van artikel 1.6, eerste lid mogelijk om beperkingen aan een vergunning te verbinden, zodat in een exploitatievergunning voor een speelgelegenheid openingstijden kunnen worden vastgesteld. Daarnaast geeft het eerste lid van 3.60 de burgemeester een extra bevoegdheid om beperkte openingstijden op te leggen. Die bevoegdheid kan hij bijvoorbeeld gebruiken als de openbare orde (tijdelijk) onder druk staat, mede door de aanwezigheid van een speelgelegenheid.

Als hetzij op grond van het eerste lid, hetzij in de exploitatievergunning openingstijden zijn vastgesteld dan mag een bedrijf buiten die tijden niet geopend zijn. Het tweede lid richt zich met een algemeen verbod tot

zowel de exploitant als de leidinggevende. Het overtreden van dit verbod kan onder meer leiden tot intrekking van de vergunning.

Het derde lid van artikel 3.60 is geschreven met het oog op de bezoekers van een speelgelegenheid en in aanvulling op het verbod van het tweede lid. Het is bezoekers verboden om in het bedrijf aanwezig te zijn buiten de toegestane openingstijden. Deze bepaling geeft ook een handvat voor de politie om op te treden. Bezoekers zijn in artikel 3.1, eerste lid nauwkeurig omschreven zodat precies valt na te gaan of iemand in overtreding is.

Artikel 3.61 Bijzondere gronden voor intrekking

Naast de algemene intrekkingsbevoegdheid die artikel 1.7 regelt, geeft artikel 3.61 een aantal gronden die in het bijzonder op de vergunning voor een speelgelegenheid van toepassing zijn. Een deel van deze intrekkingsgronden correspondeert overigens met de weigeringsgronden van artikel 3.58. Als een van de in artikel 3.61 bedoelde situaties zich voordoet dan kan de burgemeester de vergunning intrekken. Hij is daartoe niet verplicht.

De gronden zien in grote lijnen op het woon- en leefklimaat en de openbare orde en verder op het voorkomen van strafbare feiten en de naleving van de Wet op de kans-spelen. Handelen in strijd met het bedrijfsplan, het niet naleven van verplichtingen of het niet voldoen aan eisen op basis van andere bepalingen kan eveneens een reden zijn om de vergunning in te trekken. Intrekking van de vergunning kan eveneens volgen als het toezicht op de naleving van de regels wordt bemoeilijkt.

Artikel 3.62 Sluiting speelgelegenheid

In artikel 2.10 is aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om, in bepaalde situaties, een voor het publiek toegankelijk gebouw te sluiten. Voor speelgelegenheden geldt daarnaast ook een sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 3.62. Het eerste lid maakt mogelijk dat de burgemeester, met het oog op de openbare orde en veiligheid, kan overgaan tot sluiting.

Paragraaf 6 Andere bedrijfsmatige activiteiten

Artikel 3.64 Exploitatie van een bedrijf in een aangewezen gebied, straat of gebouw

Dit artikel biedt de wettelijke grondslag om handhavend op te treden tegen exploitanten die zonder geldige vergunning de activiteiten uitoefenen waarvoor op grond van het aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2.16A een vergunningplicht geldt.

Artikelen 3.65 tot en met 3.68 Aanvraag vergunning bedrijf in een aangewezen gebied, straat of gebouw, eisen aan de exploitant en de leidinggevende, bijzondere weigeringsgronden en bijzondere gronden voor intrekking

Voor toetsing van vergunningaanvragen is aangesloten bij de eisen en criteria die ook voor de andere bedrijfsmatige activiteiten en branches gelden waarvoor op grond van dit APV-hoofdstuk een exploitatievergunning is vereist. In aanvulling daarop is bepaald dat de vergunning kan worden geweigerd en ingetrokken als er wordt gehandeld in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen. Dit vanwege het effect van arbeidsuitbuiting op de openbare orde en veiligheid. Aanvragen zullen tot slot worden getoetst aan de wet Bibob.

Artikel 3.69 Bestaande bedrijven

De vergunningplicht in aangewezen gebieden, straten of gebouwen zal voor de daarbij aangewezen bedrijfsmatige activiteiten in beginsel ook gelden voor reeds gevestigde bedrijven.

In het geval ondernemers er bij vestiging van hun bedrijf van uit mochten gaan dat er toen nog geen vergunningplicht gold is het uit een oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk dat er een overgangstermijn zal gelden voordat de vergunningplicht ook op hen van toepassing zal zijn. Hoe lang deze termijn moet zijn wordt bepaald aan de hand van de urgentie en de omstandigheden die leiden tot het aanwijzingsbesluit. De overgangstermijn en de motivering daarvoor wordt dus ook in het aanwijzingsbesluit opgenomen.

Als bijvoorbeeld een bedrijf is gesloten op grond van artikel 2.10 APV of van artikel 13b Opiumwet ligt het voor de hand dat het pas weer kan worden geopend nadat vergunning is verleend. In dat geval is een overgangstermijn voor reeds gevestigde bedrijven ook niet aan de orde.

Hoofdstuk 4. Gebruik openbare ruimte

De bepalingen in dit hoofdstuk beogen vooral het belang van de kwaliteit van de openbare ruimte te beschermen. Dit komt onder andere tot uitdrukking door het waken tegen ontsiering, bescherming van het stadsbeeld, het tegengaan van wildgroei door het plaatsen van allerlei voorwerpen in de vaak schaarse openbare ruimte en in ruimere zin ook door het tegengaan van gevaar en hinder als gevolg van de aanwezigheid van objecten.

Hoofdstuk 4 bevat paragrafen over begripsomschrijvingen (1), voorwerpen (2), plakken en kladden (3), reclame (4), werkzaamheden (5) en parkeerexcessen (6).

Welke activiteiten in de openbare ruimte precies worden toegestaan en op welke plaats wordt in hoge mate bepaald door de stadsdelen aan wie het beheer van de openbare ruimte is overgedragen. Zij zullen verdere invulling moeten geven aan de inrichting en de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte.

Ook in hoofdstuk 5 komen bepalingen voor die betrekking hebben op de openbare ruimte, maar deze hebben vooral betrekking op één aspect, namelijk de leefomgeving.

Paragraaf 1. Definities

Artikel 4.1 Definities

Parkeren: De omschrijving van het begrip parkeren is ontleend aan artikel 1 onder ac van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990.

Het begrip “laten stilstaan” dient echter breder te worden uitgelegd dan in de wegenverkeerswetgeving. Beoogd wordt namelijk ook andere belanghebbenden bij het voertuig te kunnen aanspreken op niet-naleving van de (parkeer)verboden in deze paragraaf. Het gaat dan bijvoorbeeld om belanghebbenden als de eigenaar, de huurder of de opdrachtgever.

Paragraaf 2. Voorwerpen

Artikel 4.2 Vastmaken van voorwerpen

De inrichting van de openbare ruimte behoort tot de publieke taak. De openbare ruimte wordt door de gemeente -al dan niet tijdelijk- aangekleed met lantaarnpalen, kademuren, relingen, bomen, boombeschermers, hekwerken, straatmeubilair, fietsenrekken et cetera. Al deze voorwerpen worden ook wel aangeduid als voorwerpen bestemd voor de openbare dienst.

Het algemeen gestelde verbod ziet niet alleen op het door middel van touwen, kettingen, metalen draden et cetera vastmaken van zaken zoals fietsen, bromfietsen en aanhang-wagens aan voorwerpen bestemd voor de openbare dienst, maar ook op het vastleggen van vaartuigen buiten de daarvoor bestemde haalkommen.

Hoewel er enige overlap bestaat tussen de verboden van de artikelen 4.2 en 4.3 zijn ze allebei gehandhaafd omdat ze een verschillend doel dienen.

Artikel 4.2 bevat een algemeen verbod op het vastmaken van voorwerpen aan gemeen-telijke eigendommen. Van dit verbod kan in uitzonderlijke gevallen ontheffing worden verleend.

Artikel 4.3 verbiedt om voorwerpen of stoffen op te weg te plaatsen zonder voorafgaande vergunning. De laatste handeling is dus in beginsel toegestaan mits vergunning is afge-geven. Of een vergunning wordt afgegeven zal afhangen van het beleid voor de open-bare ruimte dat in (een deel van) een stadsdeel geldt.

Artikel 4.3 Voorwerpen en stoffen op, aan of in de openbare weg

In artikel 4.3 is een algemene vergunningplicht opgenomen voor het plaatsen van voorwerpen in de openbare ruimte. Onder het plaatsen wordt ook begrepen het zonder toestemming achterlaten van voorwerpen zoals winkelwagentjes.

Vervolgens worden daarop in het tweede lid de nodige uitzonderingen gemaakt zoals voor terrassen (hoofdstuk 3), voor markten en staanplaatsen (Marktverordening en Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten), voor het aanbieden van afvalstoffen (Afvalstoffenverordening) en voor reclame (paragraaf 4). Als er geen bijzondere regeling van toepassing is, dan geldt de algemene vergunningplicht van artikel 4.3.

De onder g. gebruikte begrippen ‘kortstondig' en ‘noodzakelijk' zijn lastig zodanig te omschrijven dat ze op iedere situatie hetzelfde kunnen worden toegepast. In het algemeen zal aan de uitzonderingsgrond worden voldaan als de openbare ruimte op een manier gebruikt wordt die in het maatschappelijke verkeer als normaal wordt beschouwd.

Het is niet de bedoeling om werkzaamheden als glazen wassen onder de vergunningplicht te brengen.

Artikel 4.4 Bijzondere weigeringsgronden

De bijzondere weigeringsgronden zijn aanvullend op de algemene weigeringsgronden die in artikel 1.5 worden genoemd. Het woord ‘kan’ duidt er op dat het gaat om een facultatief toe te passen bevoegdheid, niet om een verplichting. De uitzondering van het tweede lid is opgenomen omdat het uiterlijk aanzien van bouwwerken apart wordt geregeld in paragraaf 4 (reclame) en in de bouwregelgeving.

Artikel 4.5 Uitzondering vergunningplicht

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid categorieën van voorwerpen aan te wijzen waarvoor de vergunningplicht van artikel 4.3 niet geldt. Het gaat om standaardsituaties die niet om een ingewikkelde belangenafweging vragen. Algemene regels voor het plaatsen van de aangewezen voorwerpen in de openbare ruimte treden in de plaats van de vergunningplicht. Doel is het voorkomen van onnodige administratieve lasten voor burgers en ondernemers en van bestuurlijke lasten voor het vergunningverlenende orgaan. Door middel van het aanwijzen van nieuwe categorieën voorwerpen dan wel het intrekken van een eerder genomen aanwijzingsbesluit of door het aanpassen van de algemene regels kan snel op actuele ontwikkelingen worden gereageerd.

Het eerste lid van artikel 4.5 is op de A-lijst, behorende bij de Verordening op de stads-delen geplaatst zodat een aanwijzing geldt voor de hele stad. Het vaststellen van de nadere regels als bedoeld in het tweede lid is gedelegeerd aan de stadsdelen die daarvoor gebruik maken van modelregels die centraal worden opgesteld. Stadsdelen kunnen deze regels aanpassen aan specifieke lokale omstandigheden of specifiek lokaal beleid.

Het derde lid maakt het mogelijk om wegen of weggedeelten aan te wijzen waar het plaatsen van voorwerpen niet of slechts beperkt is toegestaan.

De verkeersveiligheid en bescherming van het uiterlijk aanzien van een straat of plein zullen hiervoor de belangrijkste motieven zijn.

In het vierde lid is een uitdrukkelijk verbod opgenomen om te handelen in strijd met het tweede en derde lid. Overtreding van dit verbod kan leiden tot bestuurlijke maatregelen en levert tevens een strafbaar feit op in de zin van hoofdstuk 6.

Artikel 4.6 Schade en hinder door voorwerpen

Het artikel is niet bedoeld om de verspreiding van gedachten of gevoelens aan banden te leggen, noch om beperkingen aan de inhoud daarvan te stellen.

Doel van de bepaling is de kwaliteit van de openbare ruimte en de veiligheid van de gebruikers daarvan te beschermen tegen voorwerpen die door hun omvang, vormgeving, constructie of plaats van bevestiging een aantasting kunnen vormen van de belangen die het artikel beoogt te beschermen.

Paragraaf 3. Plakken en kladden

Artikel 4.7 Plakken en kladden

Het plakverbod heeft tot doel het tegengaan van verontreiniging van de openbare ruimte, de bescherming van het aanzien daarvan en de bescherming van de rechten van burgers op (on)roerende zaken. Ook projecteren wordt gezien als een vorm van kladden. De gemeentelijke wetgever mag de grondwettelijke vrijheid om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren en daarvoor verspreidingsmiddelen te gebruiken niet verbieden. Aan de verspreiding mogen ter bescherming van de genoemde belangen wel beperkingen worden gesteld mits deze geen algemeen verbod op de verspreiding inhouden.
Het plakken en kladden wordt, voor zover daarin meningsuitingen zijn vervat, in de jurisprudentie aangemerkt als een zelfstandig verspreidingsmiddel dat voorziet in een behoefte aan vrije communicatie. De opsommingen in het eerste lid onder a en b zijn niet limitatief gesteld: vergelijkbare aanduidingen en stoffen kunnen er dus ook onder worden verstaan.

Bestuursorganen zijn bevoegd om een plakverbod in te stellen, maar moeten er dan door middel van het inrichten of aanwijzen van vrije plakgelegenheden voor zorgen dat het grondrecht op vrije meningsuiting voldoende tot zijn recht kan komen. In het vierde lid wordt daarom het college opgedragen dat er aanplakobjecten worden aangewezen voor het aanbrengen van meningsuitingen die geen reclame zijn. Het college stelt op ruime schaal tegen een redelijke vergoeding gemeentelijke eigendommen beschikbaar voor aankondigingen van culturele gebeurtenissen (de zogenaamde driehoeksborden). Artikel 4.8 ziet niet op deze op privaatrechtelijke leest geschoeide afspraken.

Paragraaf 4. Reclame

Artikel 4.10 Reclame op onroerende zaken

Het reguleren van reclame is nodig om ontsiering van het stadsbeeld tegen te gaan. Dit past in het algemene doel van het beschermen van de kwaliteit van de openbare ruimte.

Daarnaast worden in het derde lid ook de veiligheid van het verkeer en het tegengaan van onevenredige hinder voor de omgeving als te beschermen belangen genoemd.

Het artikel is vooral bedoeld om het aanbrengen van reclame te kunnen toetsen die niet onder de bouwregelgeving valt zoals contourverlichting, reclamevlaggen, langs de gevel hangende doeken, poppen, winkelwaren et cetera, reclame die een ongewenst stempel op de omgeving kan drukken.

De omschrijving van reclame is in verband hiermee ruimer dan de omschrijving van artikel 1.1, vijfde lid. Ook reclame-uitingen waarin gedachten of gevoelens zijn vervat vallen onder artikel 4.10, eerste lid. Om strijd met de Grondwet te voorkomen is gekozen voor een facultatieve meldingsregeling.

Een melding wordt getoetst aan de belangen die in het derde lid worden genoemd.

Voor beoordeling van het onder a genoemde criterium 'ontsierend voor het stadsbeeld en afbreuk doend aan de kwaliteit van de openbare ruimte' wordt voorzien in het inschakelen van een commissie van deskundigen (zesde lid). Dat kan bijvoorbeeld de welstandscommissie zijn die een vergelijkbare toets ook verricht als onderdeel van de beoordeling van aanvragen krachtens de bouwregelgeving.

Artikel 4.10, vierde lid geeft een voorziening voor de situatie waarin reclame wél is gemeld maar het college niet tijdig (binnen vijf weken) heeft geoordeeld dat de reclame ontsierend is (vierde lid onder b). In dat geval wordt de reclame geacht toelaatbaar te zijn. Deze voorziening geldt niet voor reclame die de veiligheid van het verkeer in gevaar kan brengen of onevenredige hinder voor de omgeving teweeg kan brengen. Daarop kan dus altijd worden gereageerd als de noodzaak zich voordoet.

Het college kan met toepassing van het vijfde lid bijvoorbeeld een nadere invulling geven aan het begrip 'ontsierend' en voorschrijven welke gegevens in de mededeling moeten worden opgenomen.

Als voor het aanbrengen van reclame aan een gebouw een omgevingsverguning voor de activiteit bouwen nodig is, dan is het derde lid, onder a, niet van toepassing; deze toets wordt meegenomen in het welstandsoordeel De andere voorwaarden voor het aanbrengen van reclame - de verkeersveiligheid en het voorkomen van onevenredige hinder, blijven echter onverkort van kracht.

Artikel 4.11 Reclame op of aan de weg

Het artikel is gegoten in de vorm van een verbod met de mogelijkheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen. Het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de openbare ruimte speelt ook hier een grote rol.

Omdat het artikel ruim is geformuleerd is het nodig om de werking in te perken ten opzichte van andere artikelen teneinde overlapping te voorkomen.

Het verbod met betrekking tot reclame op voer- en vaartuigen beoogt om het gebruik daarvan te reguleren als deze hoofdzakelijk worden gebruikt of zijn bestemd voor het maken van reclame. Hierdoor vallen bijvoorbeeld vracht- en bestelauto's die vaak reclame voor een bedrijf of product voeren niet onder de verbodsbepaling.

Artikel 4.26 vult dit verbod aan met een parkeerverbod voor voertuigen die uitsluitend met het doel reclame te maken in de openbare ruimte worden geparkeerd.

Het college kan categorieën voorwerpen aanwijzen waarvoor de vergunningplicht van artikel 4.3 niet geldt (zie artikel 4.5).

Het tweede lid onder a van artikel 4.11 maakt het mogelijk om ook bepaalde voorwerpen aan te wijzen waarmee reclame wordt gemaakt.

Voor de toelichting op het tweede lid onder e wordt verwezen naar de tweede alinea bij de toelichting op artikel 4.8.

De ontheffing van het derde lid kan worden geweigerd als het beoogde gebruik schade kan toebrengen aan de weg, een gevaar kan opleveren voor de bruikbaarheid daarvan, een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg, gevaar, hinder, overlast of verontreiniging teweeg kan brengen of afbreuk kan doen aan het uiterlijk aanzien van de openbare ruimte.

Artikel 4.12 Verspreiden voorwerpen voor reclamedoeleinden

Achterliggende gedachte bij dit verbod is het tegengaan van verontreiniging van de openbare ruimte als gevolg van het verspreiden van folders en reclamemonsters, sampling et cetera. Door ook het 'laten verspreiden' onder het verbod te brengen is ook degene die opdracht geeft tot het verspreiden van de bedoelde voorwerpen in overtreding, tenzij hij over de in het tweede lid bedoelde ontheffing beschikt.

De praktijk leert dat met die verspreiding in het algemeen een aanzienlijke verontrei-niging gepaard gaat omdat het materiaal door het publiek vaak tot in de wijde omgeving wordt weggegooid.

Ontheffing wordt alleen in uitzonderlijke gevallen gegeven; te denken valt bijvoorbeeld aan de verspreiding van reclamemateriaal in het kader van een groot evenement.

Aan de organisator van het evenement kunnen dan vergunningvoorschriften worden gegeven over het schoonmaken van het evenemententerrein.

Paragraaf 5. Werkzaamheden

Artikel 4.13 Werkzaamheden

Met de inwerkingtreding van de Verordening Werken in de openbare ruimte (WIOR) vallen werkzaamheden aan de onder- en bovengrondse infrastructuur onder de werking van genoemde verordening. Artikel 4.13 is bedoeld als vangnet-artikel voor die gevallen die niet onder de reikwijdte van de WIOR kunnen worden gebracht.

Artikel 4.14 Beplantingen

Voor het verbod geldt geen vergunning- of ontheffingstelsel.

Voor het aanleggen van een geveltuintje kan ook een privaatrechtelijke overeenkomst met bewoners worden gesloten waarin de condities zijn opgenomen voor aanleg en onderhoud van het tuintje.

De APV maakt het expliciet mogelijk om bepaalde categorieën voorwerpen aan te wijzen waarvoor de vergunningplicht van artikel 4.3 niet geldt (zie ook onder artikel 4.5). Dit biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld het plaatsen van plantenbakken aan te wijzen.

Het tweede lid is gericht op bescherming van de verkeersveiligheid en op brandpre-ventie. Beplanting mag weggebruikers niet het zicht ontnemen of bemoeilijken. Brandkranen moeten te allen tijde bereikbaar blijven.

Artikel 4.15 Gedoogplicht ten behoeve van de openbare dienst

In dit verband kan worden gedacht aan straatnaamborden, richtingaanwijzingsborden en

verkeersborden. Het begrip ‘openbare dienst’ is reeds uitgelegd in de toelichting op artikel 4.2. Tot de inrichting van de openbare ruimte behoort ook het aanbrengen van voorwerpen als bedoeld in artikel 4.15. In de praktijk kan het doel waarmee die voorwerpen worden aangebracht vaak het best worden bereikt door ze te bevestigen aan andermans zaken, in de meeste gevallen een muur.

Artikel 4.16 Gedenktekens

De zorg voor het uiterlijk aanzien van gedenktekens, het tegengaan van verontreiniging en het toegankelijk houden van een gedenkteken zijn mede bepalend voor de kwaliteit van de openbare ruimte.

De uitzondering op het verbod in het tweede lid onder a bakent de werking af naar hogere regelgeving. Het tweede lid onder b doelt op een vergunning krachtens artikel 2.40 waaraan voorschriften kunnen worden verbonden.

Artikel 4.17 Verontreiniging van de weg en het water

Het verbod op het verontreinigen van de weg is algemeen gesteld en omvat dan ook alle vormen van verontreiniging die niet elders zijn geregeld.

Zo is het algemene verbod in het eerste lid onder andere bedoeld voor het tegengaan van verontreiniging van de weg als gevolg van het bereiden van etenswaren in de openbare ruimte of van het repareren van voertuigen.

De Afvalstoffenverordening en de Wet milieubeheer bevatten eveneens bepalingen die zijn gericht op het voorkomen van verontreiniging. Bijzondere regelgeving prevaleert dan in het algemeen boven algemene regelgeving. Het achterliggende motief van de betreffende bepaling is maatgevend voor welke regels van toepassing zijn.

Voor zover bijzondere regelgeving niet van toepassing is wordt in de mogelijke leemte voorzien door dit artikel. Als deze regelgeving wel van toepassing is dan zal artikel 4.17 buiten gebruik blijven, tenzij er verschil is in het motief.

Elders in APV komen ook bepalingen voor ter voorkoming van verontreiniging zoals artikel 4.12 (verspreiding van reclamemateriaal) en artikel 5.12 (verontreiniging door honden).

De in het tweede lid onder b gemaakte uitzondering op het verbod om de weg te verontreinigen wordt in het derde lid voorzien van de verplichting voor degene die in het kader van het verrichten van werkzaamheden niet te voorkomen verontreiniging veroorzaakt om deze zo snel mogelijk op te ruimen.

Het vierde lid is het equivalent voor het openbare water van het verbod om de weg te verontreinigen of handelingen te verrichten waardoor verontreiniging kan ontstaan.

Het zesde lid dwingt degene die zaken vervoert, laadt of lost, hijst of viert om de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om verontreiniging als gevolg van die werkzaamheden te voorkomen.

Overtreding van de verboden in artikel 4.17 is strafbaar gesteld in hoofdstuk 6.

Artikel 4.18 Openbare ijsvlakten

Overtreding van het artikel is strafbaar gesteld in hoofdstuk 6.

Het verbod beoogt de veiligheid en de bruikbaarheid van het ijs voor schaatsen en ander vermaak zo veel mogelijk te waarborgen. Uit het verbod kan geen aansprakelijkheid van de gemeente worden afgeleid voor door het ijs zakken.

Artikel 4.19 Bestrijding van gladheid

Dit artikel regelt het verbod om bij vriezend weer gevaarlijke situaties te laten ontstaan door water op de weg te laten stromen, bijvoorbeeld bij het opruimen van een markt. Onder bepaalde omstandigheden wordt deze gedraging bestreken door bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht of de Wegenverkeerswet 1994. In dat geval is de APV-bepaling niet van toepassing.

Paragraaf 6. Parkeerexcessen

In deze paragraaf zijn diverse verbodsbepalingen opgenomen die zien op parkeerexcessen. Parkeerexcessen ontstaan door de ruimte voor het parkeren van voertuigen voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die is bestemd of is geschikt.

Hierdoor wordt een onevenredig beslag gelegd op de schaarse parkeerruimte.

Met het verbieden van parkeerexcessen worden onder andere de volgende belangen gediend: de verdeling van de beschikbare ruimte ten opzichte van andere weggebruikers, de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente en het tegengaan van aantasting van de openbare orde of veiligheid, het benemen van uitzicht, stankoverlast en van gevaar voor de veiligheid van personen.

Artikel 4.20 Parkeren van voertuigen van autobedrijf en dergelijke

Het eerste lid beoogt optreden mogelijk te maken tegen autohandelaren, autorijscholen en exploitanten van garageherstel- en autoverhuurbedrijven die de weg structureel gebruiken als stallingruimte voor voertuigen.

Onderdeel b van het eerste lid, beoogt de overlast tegen te gaan als gevolg van het verrichten van werkzaamheden aan geparkeerde voertuigen door dezelfde groep. Het gaat dan voornamelijk om geluid- en stankoverlast en verontreiniging van de weg.

Het aantal van drie of meer voertuigen is pas relevant als ze in elkaars nabijheid worden geparkeerd.

Artikel 4.21 Te koop aanbieden van voertuigen

Het eerste lid van dit artikel beoogt de parkeer- en andere overlast tegen te gaan die gepaard gaat met de concentratie van handel in voertuigen. Het is niet van belang welke auto het eerst te koop staat: als er later een andere auto met hetzelfde doel bij wordt gezet, vallen beide auto’s onder het verbod. De verantwoordelijkheid ligt in dat geval bij de verkoper van elke auto afzonderlijk.

Het opnemen van het woord ‘kennelijk’ geeft aan dat het duidelijk moet zijn dat een voer-tuig te koop wordt aangeboden, bijvoorbeeld door een bordje te koop, het noemen van een vraagprijs en het vermelden van een telefoonnummer.

Het tweede lid geeft de mogelijkheid om wegen aan te wijzen waar het te koop aanbieden van auto’s in het geheel is verboden.

Artikel 4.22 Wrakken

Deze bepaling gaat het plaatsen en hebben van voertuigwrakken tegen. Parkeren van wrakken levert een parkeerexces op omdat langdurig schaarse openbare ruime wordt ingenomen met een voertuig dat niet meer als voertuig bruikbaar is.

Daarnaast is het parkeren van wrakken ontsierend en kan het gevaar opleveren, bijvoorbeeld voor spelende kinderen en het milieu.

De Afvalstoffenverordening bevat bepalingen over het aanbieden van autowrakken aan inzamelaars.

Artikel 4.23 Parkeren van reclamevoertuigen

Het parkeren ten behoeve van het maken van reclame levert een parkeerexces op omdat schaarse parkeerruimte niet is bedoeld om reclame te maken. De bepaling richt zich tot degene die reclame maakt door één of meer voertuigen, voorzien van reclameopschriften, op of aan de weg te parkeren met als primair doel het maken van reclame en niet het parkeren. Het woord 'kennelijk' geeft aan dat het duidelijk moet zijn dat het maken van reclame het hoofddoel van het parkeren is.

De vermelding op een geparkeerd voertuig van de naam van het bedrijf waarbij het voertuig in gebruik is en een korte aanduiding van de goederen of diensten die dat bedrijft biedt valt niet onder dit verbod.

Tevens wordt beoogd de ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente tegen te gaan. Vanwege de gekozen definitie van 'reclame' in hoofdstuk 1, gaat het in dit artikel alleen om commerciële en niet om ideële reclame.

Artikel 4.24 Parkeren van grote voertuigen

Deze bepaling beoogt het parkeren van grote voertuigen, zoals vrachtwagens, op wegen in stadscentra en woonwijken te reguleren. Er zijn twee belangen die met de twee onderdelen worden gediend. In onderdeel a staat het uiterlijk aanzien van de gemeente centraal. Het gaat dan om parkeren op pleinen, bij monumenten of historische gebouwen, in parken, rustieke plekjes en dergelijke. Met onderdeel b wordt beoogd bewoners te beschermen tegen uitzichtbelemmerende voertuigen. Door de zinsnede 'of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan' zijn ook andere mogelijke vormen van hinder of overlast dan uitzichtbelemmering verboden. Hierbij kan worden gedacht aan belemmering van de lichtval, stankoverlast en geluidoverlast, bij voorbeeld ten gevolge van het starten en warmdraaien van grote voertuigen.

De in het tweede lid opgenomen uitzondering ziet bijvoorbeeld op het parkeren van hoogwerkers, meetwagens en dergelijke.

Artikel 4.25 Caravans en dergelijke

Deze bepaling beoogt tegen te gaan dat bepaalde voertuigen, waaronder in ieder geval de camper, caravan en keetwagen, langer op de weg worden geplaatst dan nodig is. De opsomming in de eerste zin is niet limitatief want in de tweede zin is bepaald dat ook voertuigen die hoofdzakelijk voor andere dan verkeersdoeleinden worden gebruikt, bijvoorbeeld voertuigen die feitelijk als opslagruimte worden gebruikt, niet langer dan drie dagen achtereen op de weg worden geplaatst.

Ook hier is sprake van een parkeerexces omdat de schaarse parkeerruimte vooral wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij is bestemd. Daarnaast is dit artikel gericht op het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

De drie dagentermijn is gesteld omdat het niet de bedoeling is betrokkene te verbieden zijn kampeerwagen, caravan of camper klaar te maken voor een te ondernemen reis, respectievelijk na de reis op te ruimen.

Artikel 4.26 Blokkeren van parkeerruimte

Het plaatsen van voertuigen of andere voorwerpen met het doel om voor zichzelf of voor anderen parkeerruimte te reserveren is ongewenst omdat de schaarse parkeerruimte hierdoor nog meer wordt beperkt. Het gebruik van de openbare ruimte door particulieren gaat niet zo ver dat zij een gedeelte hiervan voor eigen gebruik kunnen reserveren.

Artikel 4.27 Parkeren van fietsen en bromfietsen

Deze bepaling verbiedt -kort gezegd- het hinderlijk parkeren van fietsen, bromfietsen en gehandicaptenvoertuigen. Ingevolge de wegenverkeerswetgeving moeten bestuurders voor het parkeren van hun fiets of bromfiets gebruik maken van het trottoir, het voetpad, de berm dan wel van 'andere door het bevoegde gezag aangewezen plaatsen'.

Het parkeren van fietsen en bromfietsen op die plaatsen is dus in principe toegestaan. Ook gehandicaptenvoertuigen mogen gebruik maken van het trottoir om te parkeren.

Op grond van de APV is dit echter niet toegestaan als hierdoor hinderlijke of gevaarlijke situaties ontstaan.

In de onderdelen a tot en met d van het eerste lid worden verschillende hinderlijke en gevaarlijke situaties aangeduid. Ontstaat een dergelijke situatie door het plaatsen van de fiets of bromfiets, dan is het verboden deze te plaatsen. Dat betekent niet dat de (brom)fiets niet elders zou mogen worden neergezet waar deze situatie niet speelt.

Onderdeel a ziet specifiek op het belemmeren van de doorgang door geparkeerde fietsen of bromfietsen. In concrete situaties zal beoordeeld moeten worden wanneer hier sprake van is. Een doorgang van 1,50 meter op trottoirs en voetpaden blijkt in de praktijk vaak voldoende te zijn, maar er zijn situaties denkbaar waarin een grotere doorgang noodzakelijk is (bijvoorbeeld op plaatsen met een hoge voetgangerintensi-teit). Ook zijn er situaties denkbaar waarin een ruimte van minder dan 1,50 meter voldoende wordt geacht.

Het verbod heeft betrekking op parkeren "op de weg", en is daarom niet alleen van toepassing op voetpaden en trottoirs, maar bijvoorbeeld ook op het stallen van fietsen in openbare parkeervoorzieningen als de fietsflat en de fietspont bij het Centraal Station, die onder de omschrijving van het begrip "weg" in de APV vallen.

De onderdelen b en c zien op veiligheid, doorstroming en uitzicht van het verkeer en op het voorkomen van het ontstaan van schade. Tot slot ziet onderdeel d op het belang dat bewoners of gebruikers van een gebouw hebben bij een onbelemmerde doorgang of uitzicht.

Voor aanhangwagens, motoren, scootmobielen en bakfietsen is geen aparte regeling opgenomen. Voor bakfietsen gelden dezelfde regels als voor fietsen.

De overige voertuigen mogen ingevolge het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens niet op het trottoir geparkeerd worden; op die categorieën zijn de regels voor motorvoertuigen van toepassing en niet artikel 4.27.

Het tweede lid van dit artikel geeft het college in onderdeel a de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen waar fietsen en bromfietsen slechts een beperkte tijd geplaatst mogen worden, ongeacht of ze in of buiten de daartoe bestemde fietsparkeervoorzieningen zijn geplaatst.

Gedacht kan worden aan gebieden met een hoge fietsparkeerdruk, zoals rondom trein- en metrostations, onderwijsinstellingen, uitgaans- en winkelgebieden. Daar is het onwenselijk dat de schaarse

fietsparkeercapaciteit en overige plekken in de openbare ruimte worden ingenomen door fietsen die niet of nauwelijks worden gebruikt.

Ook kan deze bevoegdheid in woongebieden worden toegepast om te voorkómen dat fietsen schaarse fietsparkeerruimte langdurig in beslag nemen zonder dat ze worden gebruikt.

De duur van de maximaal toegestane parkeertijd kan worden afgestemd op de aard van de locatie waar dit verbod geldt.

Onderdeel b van het tweede lid maakt het verwijderen van fietsen mogelijk die door de eigenaar of gebruiker in de openbare ruimte zijn achtergelaten nadat er kennelijk technische mankementen zijn opgetreden of schade is ontstaan zoals een verbogen of ontbrekend wiel, een ontbrekend zadel, stuur of trapper, een gebroken ketting of als de fiets zichtbaar lange tijd niet is gebruikt (mos op het zadel, gras tussen de wielen en dergelijke).

Reparatie of herstel anderszins kan in deze gevallen in economische zin nog wel de moeite waard zijn maar men neemt hier kennelijk niet de moeite toe.

Als gevolg van het laten staan of laten liggen van de fiets wordt onnodig parkeerruimte ingenomen en kan afbreuk worden gedaan aan het aanzien van de openbare ruimte. Deze is niet bedoeld om niet-gebruikte goederen op te slaan, daarvoor is ze te schaars.

In de praktijk worden dergelijke fietsen eerst voorzien van een label of een sticker om de eigenaar/gebruiker in de gelegenheid te stellen zelf actie te ondernemen voordat ze uit de openbare ruimte worden verwijderd.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen achtergelaten fietsen en fietswrakken.

De verwijdering van de laatste categorie vindt plaats op basis van de regelgeving voor de inzameling en verwijdering van afvalstoffen. Belangrijkste onderscheidende kenmerk tussen de beide categorieën is dat in het geval van een fietswrak, behalve de criteria van het rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud verkeren en het zich in een kennelijk verwaarloosde toestand bevinden, in economische zin niet meer de moeite is om de fiets nog te repareren.

Het derde lid geeft het college de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waar fietsen of bromfietsen alleen mogen worden neergezet in daarvoor bestemde parkeervoorzieningen zoals rekken, nietjes, fietsparkeervakken en stallingen.

Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt in het belang van de (verkeers)veiligheid en ter voorkoming van hinder voor passanten en andere weggebruikers. Vooral op druk bezochte punten zoals stations, winkelcentra, uitgaansgebieden en onderwijsinstellingen kan een grote en onordelijk neergezette hoeveelheid fietsen tot overlast en een onveilige verkeerssituatie voor andere weggebruikers leiden.

Als een gebied wordt aangewezen waar het verboden is om buiten de daarvoor bestemde voorzieningen fietsen te plaatsen, dienen er in het betreffende gebied in beginsel voldoende fietsparkeervoorzieningen aanwezig te zijn voor fietsers die kort willen parkeren (bijvoorbeeld voor dagelijkse boodschappen) en voor fietsers die voor langere tijd willen parkeren (bijvoorbeeld voor winkelen, uitgaan of een treinreis).

Hoofdstuk 5. Milieu

In het vijfde hoofdstuk staat de kwaliteit van de leefomgeving centraal. Hinder en overlast als gevolg van andermans handelen, zowel in de openbare ruimte als op eigen terrein, kunnen een inbreuk op de kwaliteit

van de leefomgeving betekenen. In dit hoofdstuk zijn bepalingen hierover opgenomen voor onderwerpen die in de andere hoofdstukken nog niet aan bod waren gekomen en die niet in andere wetgeving worden geregeld. Om niet in strijd te komen met hogere regelgeving is waar nodig voorzien in afbakeningsbepalingen.

Paragraaf 1. Definities

Artikel 5.1 Definities

Consumentenvuurwerk: De begripsomschrijving maakt duidelijk dat het in de betreffende bepalingen alleen gaat om vuurwerk dat -tijdens de jaarwisseling- door particulieren wordt afgestoken.

Het gaat dus niet om professioneel vuurwerk, noch om vuurwerk dat op andere momenten in het jaar wordt afgestoken.

Explosieven: Voor het begrip explosieven wordt verwezen naar de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik. De definitie is niet uitgeschreven, zoals elders wel het geval is, vanwege de aanzienlijke lengte van de definitie.

Groenvoorzieningen: De omschrijving geeft aan dat het alleen gaat om groenvoorzieningen die door de gemeente worden onderhouden. Zodoende valt bijvoorbeeld de Hortus Botanicus niet onder de omschrijving.

Kort aanlijnen en muilkorf: De begrippen kort aanlijnen en muilkorf zijn overgenomen van de Regeling agressieve dieren.

Paragraaf 2. Vuurwerk en explosieven

Deze paragraaf geeft regels omtrent de verkoop en het gebruiken van vuurwerk rond en tijdens de jaarwisseling en over het gebruik van explosieven. De bepalingen over vuurwerk zijn een aanvulling op het Vuurwerkbesluit. Het Vuurwerkbesluit geeft regels over zowel professioneel als consumentenvuurwerk. Deze paragraaf in de APV ziet alleen op het gebruik van consumentenvuurwerk.

De bepaling met betrekking tot het gebruik van explosieven is een aanvulling op de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik.

Artikel 5.2 Vergunning ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk

Artikel 5.2 regelt de vergunningplicht voor het verkopen van consumentenvuurwerk.

De vergunningplicht geldt uitsluitend voor de in het Vuurwerkbesluit toegestane verkoopdagen. Buiten die periode geldt een absoluut verbod om vuurwerk aan consumenten te verkopen.

De term ‘ nevenbedrijf ‘ geeft aan dat de verkoop plaatsvindt naast het eigenlijke bedrijf of in een filiaal.

Het tweede lid geeft weigeringsgronden die naast de algemene weigeringsgronden van artikel 1.5 gelden. Omdat het college hierbij een redelijke mate van beleidsvrijheid heeft kan het bijvoorbeeld een spreidingsbeleid voor verkooppunten voeren of een maximaal af te geven aantal vergunningen vaststellen.

Regels met betrekking tot de opslag van vuurwerk gelden landelijk en zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer.

Artikel 5.3 Afsteekverbod vuurwerk

Met het afsteekverbod voor vuurwerk wil Amsterdam verstoringen van de openbare orde terugdringen en zorgdragen voor een veilig Oud en Nieuw voor iedereen. Professionele vuurwerkshows zijn nog wel toegestaan.

Artikel 5.3A Verbod carbidschieten

Aan carbidschieten kleven de nodige risico's. Met het verbod op carbidschieten wordt voorkomen dat gevaarlijke situaties ontstaan door de explosies die het carbidschieten veroorzaakt voor de stad en zijn inwoners. Voorts wordt met het verbod de nadelige beïnvloeding voorkomen die het heeft op het woon-of leefklimaat (hinder en overlast). Amsterdam wil voorkomen dat, vanwege het landelijk vuurwerkverbod, tijdens de jaarwisseling carbid wordt geschoten en mede vanwege ondeskundig gebruik, gezondheidsschade ontstaat en daarmee ook de druk op de zorg, hulpdiensten en handhaving.

Artikel 5.4 Gebruik van explosieven

Deze bepaling verbiedt het gebruik van explosieven zonder vergunning van het college. De wet Explosieven voor Civiel Gebruik regelt het in de handel brengen en het overbrengen van explosieven. In het kort komt de regeling er op neer dat zonder erkenning van de korpschef van de gemeente waar de explosieven worden ingevoerd (artikel 18) het verboden is explosieven te vervaardigen, op te slaan, te gebruiken, over te brengen of te verhandelen (artikel 17). Zonder een erkenning is het ook niet mogelijk een vergunning te krijgen (artikel 11) die weer nodig is om explosieven te ontvangen (artikel 10). Als de erkenning en vergunning verleend zijn regelt de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik verder niets over het uiteindelijke gebruik van de explosieven, terwijl het gebruik van explosieven wel tot overlast of aantasting van de openbare orde kan zorgen.

Artikel 5.4 voorziet in deze leemte door een vergunningplicht op te leggen.

Het derde lid bakent deze APV-bepaling af ten opzichte van de artikelen 157 en 158 Wetboek van Strafrecht waarin het teweegbrengen van een ontploffing strafbaar wordt gesteld als gevaarzettingsdelict respectievelijk de verwijtbare schuld aan een ontploffing strafbaar wordt gesteld.

Paragraaf 3. Hinder

Paragraaf 3 bevat een aantal bepalingen met betrekking tot hinder die kan worden ondervonden als gevolg van activiteiten van derden. De nadruk ligt hierbij op geluidhinder.

De Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder regelen al zeer veel op het gebied van hinder. De APV-bepalingen hebben dan ook een aanvullend karakter en betreffen alleen die onderwerpen die niet onder deze wetgeving vallen.

Artikel 5.5 Hinder van toestellen, machines, e.d.

Deze bepaling verbiedt gedragingen die leiden tot vormen van hinder waarin niet wordt voorzien door andere regelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan geluidhinder door niet-permanente activiteiten in een niet besloten ruimte zoals een kermis, een braderie of een rally, het maken van reclame of muziek of het doen van mededelingen door middel van luidsprekers op voertuigen, het ten gehore brengen van achtergrondmuziek in winkelstraten, het gebruik van diverse geluidproducerende recreatietoestellen en het

gebruik van bouwmachines, zoals compressors, cirkelzagen, trilhamers en heistellingen.

Ook kunnen onder de werking van dit artikel vallen het beoefenen van lawaaiige hobby's, het voortdurend bespelen van muziekinstrumenten, het gebruik van elektro-akoestische apparatuur en het laten draaien van koelaggregaten op vrachtwagens.

Voor dergelijke vormen van geluidhinder ontbreken algemeen geldende criteria of normen. Dit komt mede omdat in beginsel elke gedraging de bron van geluidhinder kan zijn. Van geval tot geval zal daarom moeten worden nagegaan in hoeverre sprake is van geluidhinder en welke maatregelen daartegen kunnen worden

genomen. Een gegeven daarbij is dat zeker in de stad een zekere mate van geluidhinder als onvermijdelijk zal moeten worden aanvaard.

Artikel 5.5 is zodanig ruim geformuleerd dat behalve tegen geluidoverlast ook kan worden opgetreden tegen andere vormen van hinder die van het gebruik van apparaten, machines of feitelijke handelingen wordt ondervonden, zoals hinder van trillingen of licht.

Het derde lid grenst de APV-bepaling af van hogere regelin-gen die voorschriften over hinder bevatten. De afbakening ten opzichte van de Wet milieubeheer betekent dat de bepaling niet geldt daar waar de hinder afkomstig is van een inrichting in de zin van de wet, aangezien bij of krachtens die wet specifieke of algemene voorschriften hierover kunnen worden gesteld

Artikel 5.8 Wedstrijden

Hert eerste lid van artikel 5.8 verbiedt wedstrijden met motorvoertuigen of bromfietsen. De wegenverkeersregelgeving voorziet in een verbod op het houden van wedstrijden op de weg. De APV-bepaling ziet onder andere op een verbod op het houden van wedstrijden op andere plaatsen dan de weg. Daarnaast regelt artikel 5.8 een verbod op het houden van trainings- en proefritten op de weg en op andere plaatsen ter voor-bereiding op een wedstrijd.

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid terreinen aan te wijzen waar het verbod van het eerste lid niet van toepassing is. Die aanwijzing kan beperkingen inhouden voor wat betreft omvang en tijd. Daarnaast mag het college nadere regels stellen met het oog op de belangen die het tweede lid noemt. Die nadere regels gelden dan op de door het college aangewezen plaatsen.

Het derde lid bakent het artikel af ten opzichte van relevante hogere regelgeving. De Wet milieubeheer is relevant omdat sommige voor auto- en motorsport ingerichte terreinen onder deze wetgeving vallen.

Artikel 5.8A Barbecueën

In dit artikel wordt aan het college de mogelijkheid geboden om gebieden aan te wijzen waar het verboden is om te barbecueën. Doel van dit artikel is het voorkomen van schade aan openbare (groen)voorzieningen en het tegengaan van overlast (onder meer stank, vervuiling en geluidshinder). Met barbecueën wordt bedoeld het bereiden van voedsel in de openlucht op een open vuur. Het artikel biedt lokaal maatwerk om gebieden aan te wijzen waar barbecueën tot onevenredige overlast en herstel- en schoonmaakkosten leidt of kan leiden. Deze plekken kunnen – eventueel tijdelijk – worden aangewezen als verbodsgebied. Ook kan bij de gebiedsaanwijzing worden bepaald waar barbecueën wel is toegestaan, eventueel op van gemeentewege geplaatste barbecues.

Paragraaf 4. Groen

Artikel 5.9 Openbare groenvoorzieningen

Deze bepaling ziet op de instandhouding van openbare groenvoorzieningen. Het is verboden zich in de groenvoorzieningen te begeven behalve op de voor gebruik bestemde plaatsen, zoals paden en lig- en speelweiden.

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om (delen van) groenvoorzieningen aan te wijzen waar in het geheel niemand mag komen, ook niet in de op het eerste lid bedoelde plaatsen. Op grond van deze bepaling kunnen delen van groenvoorzieningen tijdelijk ontoegankelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat er gras of andere begroeiing is ingezaaid.

Het derde lid regelt verbiedt het rijden met voertuigen en het buiten de wegen en paden laten stilstaan in openbare groenvoorzieningen.

Het vierde lid verbiedt het beschadigen van groenvoorzieningen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor schade die door honden wordt aangericht en waar houders van honden voor verantwoordelijk zijn.

Het vijfde lid bevat een ontheffingsmogelijkheid. Hiervan kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt om onderhoudswerkzaamheden te (laten) plegen in of aan de groenvoorzieningen.

Artikel 5.10 Bestrijding iepziekte

Artikel 5.10 geeft het college de bevoegdheid om de rechthebbende op een iep te verplichten om maatregelen te treffen met betrekking tot iepen die mogelijk een gevaar opleveren voor verspreiding van de iepziekte. De maatregelen staan vermeld in de onderdelen a tot en met c. Wanneer geconstateerd wordt dat binnen de gestelde termijn niet is voldaan aan een aanschrijving kan het college bestuursdwang toepassen.

In dat geval kan de begunstigingstermijn zeer kort zijn, gezien de eerder gestelde termijn in de eerste aanschrijving.

Het tweede lid verbiedt het vervoer en het voorhanden hebben van niet-ontbaste iepen. Met dit verbod wordt onder andere duidelijk gemaakt dat iepen niet mogen worden vervoerd om te worden versnipperd. Dit moet gebeuren op de plaats waar de iep geveld wordt.

Artikel 5.11 Doen van natuurlijke behoefte

De bepaling is opgenomen om het zogenaamde wildplassen tegen te gaan. Overtreding van het verbod is strafbaar gesteld in hoofdstuk 6.

Het tweede lid is bedoeld om oneigenlijk gebruik van de toiletgelegenheid te voorkomen, bijvoorbeeld voor het gebruik van harddrugs of voor het verrichten van seksuele handelingen.

Paragraaf 5. Dieren

Deze paragraaf bevat bepalingen die er op zijn gericht om hinder en overlast als gevolg van het houden van dieren zo veel mogelijk tegen te gaan. De bepalingen scheppen een aantal verplichtingen voor de eigenaar of de houder van een dier.

In een aantal gevallen vormen de artikelen een aanvulling op landelijke regelgeving.

Artikel 5.12 Verontreiniging door honden

Deze bepaling beoogt verontreiniging door hondenpoep tegen te gaan en heeft door het gebruik van de term ‘op of aan de weg’ een ruime reikwijdte. Naast het feit dat de hondenpoep als hinderlijk wordt ervaren en overlast veroorzaakt, is dit schadelijk voor de volksgezondheid. Het eerste lid legt een verplichting op aan de eigenaar of de houder van een hond (waaronder ook hij die de hond uitlaat wordt begrepen) om poep op te ruimen en ook een hulpmiddel bij zich te hebben om dat te doen. In het tweede lid staat dat de plicht niet geldt als de eigenaar of houder van de hond vanwege een handicap niet in staat is om aan de opruimplicht te voldoen zoals blinden en rolstoelgehandicapten. Het college kan hierbij nadere regels stellen.

Artikel 5.13 Aanlijngebod

Het eerste lid van artikel 5.13 verbiedt het los laten lopen van honden.

Daarvoor zijn verschillende redenen namelijk de verkeersveiligheid, het voorkomen van schade aan eigendommen van derden, het voorkomen van hinder voor voetgangers, het bestrijden van verontreiniging bijvoorbeeld van speelweiden, zandbakken, en dergelijke en het voorkomen van dierenleed.

Handhaving van dit verbod kan plaatsvinden door middel van bestuursdwang.

Dat kan in de praktijk betekenen dat een loslopende hond wordt gevangen en wordt overgedragen aan een asiel.

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar het aanlijngebod niet van toepassing is. Te denken valt aan hondenuitlaatplaatsen en uitrenplaatsen.

Het derde lid maakt een uitzondering voor situaties waarin zwaarwegende belangen van de hondenbezitter zich tegen toepassing van het aanlijngebod verzetten. Het gaat hier onder andere om blindengeleidehonden.

Artikel 5.14 Verboden plaatsen voor honden

Op sommige plaatsen mogen helemaal geen honden komen. Artikel 5.14 noemt er een aantal expliciet. Het gaat vooral om plekken die in de eerste plaats voor kinderen zijn bedoeld.

Daarnaast geeft artikel 5.14 het college de bevoegdheid om ook andere plaatsen aan te wijzen waar vervolgens hetzelfde verbod van toepassing is.

Artikel 5.15 Gevaarlijke of hinderlijke honden

Artikel 5.15 ziet op gevaarlijke honden, niet omdat ze tot een bepaald ras behoren maar op grond van het gedrag van een individuele hond.

Als het college van oordeel is dat een hond gevaarlijk of hinderlijk is, bijvoorbeeld omdat de hond is betrokken bij bijtincidenten, kan het dit bekend maken aan de eigenaar of de houder van de hond.

Deze is vervolgens verplicht om de hond hetzij kort aangelijnd (a) hetzij kort aangelijnd en gemuilkorfd (b) te houden. Welke maatregel wordt opgelegd is ter beoordeling van het college, afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval.

Artikel 5.16 Duiven

Op grond van artikel 5.16 is de ambulante handel in duivenvoer verboden. Dit wordt niet ingegeven door de wens om deze verkoop als zodanig te regelen maar door het streven om verdere groei van de (overlast gevende) duivenpopulatie tegen te gaan. De hoeveelheid beschikbaar voer is immers van invloed op de omvang van de populatie.

Omdat regulering van de verkoop niet het motief is van deze bepaling bevat het tweede lid een uitzondering van het verbod tijdens markten.

Op grond van het vierde lid is de Marktverordening niet van toepassing in die gevallen waarin het college een ontheffing op grond van het derde lid heeft verleend.

Artikel 5.17 Geluidhinder door dieren

Deze bepaling regelt de verplichting om te zorgen dat dieren geen geluidhinder veroorzaken voor de omgeving. De verplichting geldt voor degene die de zorg heeft voor een dier, dat wil zeggen de eigenaar of de houder.

De afbakening betreft de Wet Milieubeheer, omdat voor inrichtingen die daaronder vallen, bijvoorbeeld dierenasiels, al regels betreffende geluidhinder gelden.

Artikel 5.18 Voeren van dieren

In dit artikel wordt aan het college de mogelijkheid geboden om gebieden aan te wijzen waar het verboden is om dieren te voeren. Doel van dit artikel is het tegengaan van het aantrekken van dieren die overlast geven, onder andere door vervuiling van de openbare ruimte en het overmatig voeren van dieren. Plekken waar overmatig wordt gevoerd en dus voedselresten achter blijven, trekken overlastgevende dieren aan die zich bovendien snel kunnen vermeerderen. Sommige dieren kunnen ziekten overdragen, zoals ratten de ziekte van Weil. Daarnaast geldt dat overmatig voeren kan leiden tot een aantasting van de waterkwaliteit. Het artikel biedt de mogelijkheid voor lokaal maatwerk: uitsluitend de plekken waar bovenstaande problemen zich voordoen of verwacht worden, kunnen – eventueel tijdelijk – worden aangewezen als verbodsgebied.

Hoofdstuk 6. Handhaving

Hoofdstuk 6 regelt het toezicht en de strafrechtelijke handhaving. Bepalingen ten aanzien van bestuursrechtelijke handhaving van de voorschriften van de APV zijn elders te vinden. Zie hiervoor onder meer de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet.

Op grond van artikel 154 Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd om straf te stellen op overtreding van zijn verordeningen. Deze straf kan niet zwaarder zijn dan hechtenis van drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Uiteindelijk is het aan de strafrechter om de soort straf en de maatvoering te bepalen.

Artikel 6.1 Strafbepaling

De aanhef van artikel 6.1 regelt algemeen dat het niet-naleven van voorschriften of beperkingen die aan een vergunning of een ontheffing zijn verbonden een strafbaar feit oplevert.

Artikel 6.1 geeft verder een opsomming van de voorschriften op overtreding waarvan straf is gesteld. Deze opsomming is uitputtend. Wanneer een bepaling niet is genoemd in artikel 6.1 kan deze ook niet strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dat laat onverlet dat bestuursrechtelijke handhaving wel mogelijk is.

Bepalingen die zien op de bestrijding van heling en overtreding van WOM-voorschriften alsmede artikel 3.23, eerste lid, ontbreken overigens in de opsomming. De reden is dat de strafbaarstelling van overtreding hiervan is geregeld in bijzondere (formele) wetten.

Artikel 6.2 Toezichthouders

Op basis van deze bepaling kunnen de burgemeester en het college toezichthouders aanwijzen. Een persoon die in zo'n aanwijzingsbesluit belast wordt met het houden van toezicht op de naleving wordt toezichthouder en heeft daardoor verschillende bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn geregeld in hoofdstuk van de Algemene wet bestuursrecht.

De aanwijzing kan individueel zijn ("personen"), bijvoorbeeld door de toezichthouder bij naam te noemen of door de functie aan te duiden. De aanwijzing kan ook categoraal zijn ("categorieën van personen"), bijvoorbeeld door de gemeentelijke dienst te noemen waar de met toezicht belaste personen werkzaam zijn.

Artikel 6.3 Binnentreden woningen

De bevoegdheid van toezichthouders om andere plaatsen dan woningen te betreden volgt uit de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 6.3 regelt in aanvulling daarop het binnentreden van woningen, zonder

toestemming van de bewoner. Als wel toestemming wordt verleend gelden de voorschriften van de Algemene wet op het binnentreden.

Dat de gemeenteraad bevoegd is om personen aan te wijzen die zonder toestemming mogen binnentreden volgt uit artikel 149a Gemeentewet. Het gaat om personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van overtreding van voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of de bescherming van het leven of de gezondheid van personen.

Het tweede lid sluit de bepalingen die zien op het bestrijden van heling van de werking van artikel 6.3 uit. De bevoegdheid om een woning te betreden is in het Wetboek van Strafrecht geregeld.

Hoofdstuk 7. Overgangs- en slotbepalingen

Hoofdstuk 7 bevat de overgangs- en slotbepalingen. Het eerste lid van artikel 7.2 regelt dat bestaande vergunningen en ontheffingen op basis van de APV 2008 hun rechtskracht behouden totdat ze hetzij vervallen, hetzij worden ingetrokken of gewijzigd. Intrekking of wijziging geschiedt conform de regels van de APV 2008.

Het tweede lid bepaalt dat de APV 2008 moet worden toegepast op aanvragen die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend, maar waarop ná de inwerkingtreding wordt beslist. Dit geldt wanneer de APV 2008 een met de APV 1994 overeenkomstig ge- of verbod bevat.

Het derde lid ziet op uitvoeringsbesluiten en handhavingsbesluiten. Ook hier is relevant dat de APV 2008 overeenkomstige ge- en verboden bevat. Aan de hand van deze bepaling blijven bijvoorbeeld eerder uitgereikte verblijfsverboden (artikel 2.9 APV 2008, artikel 2.6B APV 1994) van kracht.

Het vierde lid geeft aan welk wettelijk kader geldt bij de besluitvorming in bezwaar. Als een bezwaarschrift is ingediend vóór de inwerkingtreding van deze verordening, maar de beslissing pas ná de inwerkingtreding plaatsvindt, dan is dat met toepassing van de APV 2008. Overigens volgt dit ook uit de wijze van toetsing in bezwaar zoals die door de Algemene wet bestuursrecht wordt voorgeschreven.

Het vijfde lid stelt zeker dat bestaande beleidsregels en dergelijke hun gelding blijven behouden, onder de voorwaarde dat de rechtsgrond voor deze besluiten eveneens in de APV 2008 staat. Deze overgangsregel geldt totdat de betreffende besluiten worden aangepast, ingetrokken of vervallen.