

Beantwoording vragen over de APV

Commissie Algemene Zaken van 10 juni 2025

De vragen van SAMEN over de betekenis cq uitleg van art. 2.28a en 3.7 (weigering vergunning bij slecht levensgedrag), over art. 2.42 (aanbrengen van kleur in de openbare ruimte) en over de uitleg van art. 2.54 (slapen op straat) worden schriftelijk voor de raadsvergadering van 23 juni beantwoord.

Artikel 2:28a en 3:7 van de APV invulling begrip 'slecht levensgedrag'

*geldt overigens ook voor artikelen 2:25 en 2:81 van de APV

Het begrip slecht levensgedrag is niet in de APV zelf gedefinieerd. Het is afkomstig van de Alcoholwet, waarin het verder ook niet gedefinieerd is. Het is aan de burgemeester om te onderbouwen waarom een aanvrager/vergunninghouder, met het oog op openbare orde en veiligheid en/of in het belang van het woon- en leefklimaat, niet geacht wordt de verantwoordelijkheid te kunnen dragen die hij als vergunninghouder behoort te dragen.

De aanvrager van een vergunning is namelijk verantwoordelijk voor het opvolgen van wettelijke regels, een goede gang van zaken en een ordelijk verloop bij de gebruikmaking van de vergunning. De voorwaarde over het levensgedrag wordt gesteld om te kunnen toetsen of de aanvrager van de vergunning op grond van zijn levensgedrag kan worden geacht aan deze verantwoordelijkheid te voldoen.

Politie- of strafvorderlijke gegevens kunnen een informatiebron voor de burgemeester zijn. Op grond van de Wet politiegegevens¹ kan de politie aan de burgemeester politiegegevens verstrekken voor zover hij deze behoeft in het kader van de handhaving van de openbare orde. Op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens² kan het college van procureur-generaals aan de burgemeester strafvorderlijke gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang in het kader van het handhaven van de orde en veiligheid en het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing.

De burgemeester weigert de vergunning als de beoordeling negatief uitvalt. Hierbij dient de burgemeester een belangenafweging te maken³ waarbij het algemeen belang wordt afgewogen tegen het belang van de aanvrager/vergunninghouder. De burgemeester moet dus goed onderbouwen waarom de vergunning wegens slecht levensgedrag niet verleend of ingetrokken moet worden.

Onder slecht levensgedrag vallen in ieder geval de eisen die in het Alcoholbesluit worden gesteld over zedelijk gedrag.⁴ In artikel 3.3 lid 1 van het Alcoholbesluit staat dat een leidinggevende niet binnen de laatste vijf jaar wegens een misdrijf onherroepelijk veroordeeld mag zijn tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door de rechter in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

Verder zijn in de jurisprudentie kaders gesteld voor de burgemeester om in acht te nemen bij de onderbouwing van slecht levensgedrag. De Afdeling heeft overwogen dat het vereiste dat een leidinggevende of exploitant niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, ertoe strekt het belang van de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving [van het

¹ Artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet politiegegevens

² Artikel 39f, eerste lid, onder b en d, en tweede lid, onder a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

³ Dit volgt uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht

⁴ Op grond van artikel 8, lid 2 van de Alcoholwet, moet een leidinggevende voldoen aan de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, zoals gesteld in het Alcoholbesluit.

horecabedrijf⁵] te waarborgen. In de terminologie ligt besloten dat het om eerder getoond gedrag gaat dat in het licht van deze motieven niet past bij de verantwoordelijkheid die op een leidinggevende van een horecabedrijf rust. Bij de invulling van de eis over het levensgedrag komt het bestuursorgaan, in dit geval de burgemeester, beoordelingsruimte toe. Wanneer aan een leidinggevende van een horecabedrijf wordt tegengeworpen dat hij in enig opzicht van slecht levensgedrag is, moet dit per geval worden onderbouwd. Van geval tot geval zal het verschillen welke feiten en/of omstandigheden aanleiding geven tot tegenwerping van het levensgedrag.⁶

Samenvattend: slecht levensgedrag wordt op grond van de relevante feiten en omstandigheden per geval/aanvraag beoordeeld en er zijn geen concrete toetsingsvoorwaarden die vooraf (kunnen) worden gesteld.

Artikel 2:42 Plakken en kladden

Wanneer het om de interpretatie van de bepalingen in de APV gaat, dient ook naar het hoofdstuk en de afdeling gekeken te worden. Dit wordt ook de 'Rubrica est lex'-regel genoemd. Artikel 2:42 van de APV is geplaatst in Hoofdstuk 2, Afdeling 8 'Maatregelen ter voorkoming van overlast, baldadigheid, gevaar of schade'. Dit betekent dat de bepalingen in dit hoofdstuk, en daarmee in artikel 2:42, gesteld zijn om overlast, baldadigheid, gevaar of schade te voorkomen. Het is niet de bedoeling om artikel 2:42 van de APV te gebruiken om in alle gevallen van bekladden handhavend op te treden. Pas wanneer gesproken kan worden van een van deze hierboven genoemde omstandigheden, kan het bestuursorgaan overwegen om handhavend op te treden. Handhavend optreden moet dan noodzakelijk zijn in het belang van openbare orde, veiligheid, volksgezondheid of het milieu.

Ten aanzien van de vraag of zwart-wit ook onder het toepassingsbereik van artikel 2:42 van de APV valt, is het antwoord in algemene zin ja. Het is in ieder geval niet uitgesloten en er zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden of het aangebrachte onder het toepassingsbereik van dit artikel valt. Het artikel is enigszins algemeen verwoord, omdat anders het gevaar bestaat dat niet handhavend opgetreden kan worden, omdat het aangebrachte in strikte zin niet onder het toepassingsbereik valt, terwijl het daar duidelijk wel onder zou moeten vallen.

Verder staat in de toelichting op de APV het volgende over 'stoepkrijt':

In de loop van 2017 is een aantal keren ophef ontstaan over wat in de pers het 'stoepkrijtverbod' is gaan heten. Het beeld werd geschetst dat gemeenten handhavend optraden tegen krijtende kleuters en straatkunstenaars. Gelukkig zijn er weinig of geen voorbeelden bekend waarbij ook echt is opgetreden. Het lijkt er gelukkig op dat in de praktijk gemeentelijke handhavers het gezonde verstand hebben om te zien dat het niet de bedoeling is geweest om onschuldige vormen van stoepkrijten te verbieden. De VNG heeft er desondanks wel voor gekozen om het woordje 'krijt' uit de model-APV te schrappen. Dit omdat naar de letter van de regel stoepkrijten inderdaad onder het verbod viel, en omdat krijt meestal al na een paar dagen of één bui niet meer zichtbaar is en niet of nauwelijks schadelijk is voor het milieu.

Artikel 2:61a/2:65 (nieuw) van de APV

De gestelde vraag was hoe wij als gemeente het slapen in de buitenlucht kunnen verbieden, terwijl wij geen opvangplek beschikbaar hebben voor thuis- en daklozen. Hierbij is van belang om te

⁵ In deze uitspraak ging het om een horecabedrijf, maar de uitspraak geldt ook voor andere situaties waarbij slecht levensgedrag een weigeringsgrond kan opleveren.

⁶ ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493

benadrukken dat Gemeente Geldrop-Mierlo afspraken heeft met Stichting NEOS om nachtopvang te bieden.

Mensen die genoodzaakt zijn om buiten te slapen verkeren vaak in moeilijke omstandigheden en hebben in de eerste plaats hulp en opvang nodig. Buiten slapen kan risico's met zich meebrengen zoals brandgevaar, overlast, verontreiniging en verloedering van de openbare ruimte. Daarom kunnen door middel van dit verbod overlast en onveilige situaties worden voorkomen.

Handhaving bij buiten slapen is een laatste maatregel, pas als andere inspanningen niet effectief zijn, kan dit artikel gebruikt worden om mensen richting hulp of maatschappelijke voorzieningen te bewegen. Dit verbod dient pas te worden ingezet als iemand hulp blijft weigeren en de situatie onveilig of overlastgevend blijft.