

TOELICHTING APV 2022

Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

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

In dit artikel wordt tevens een grondslag geboden om een vergunning in te trekken als die langere tijd niet is gebruikt, bijvoorbeeld bij het innemen van een standplaats. Ook is er een mogelijkheid tot schorsing waarmede de vergunning als het ware wordt "bevroren". Er kan dan tijdelijk geen gebruik van de vergunning worden gemaakt maar de stap gaat niet zo ver als de optie tot intrekking.

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

Artikel 2:24 Definities

Dit betreft enkel een technische wijziging van de Drank- en Horecawet naar de Alcoholwet.

Artikel 2:26 Ordeverstoring bij evenementen

+ Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties (OMG)

+ Artikel 6:1 Sanctiebepaling

Bij arrest van 24 december 2021 heeft de Hoge Raad het in de APV opgenomen 'colorverbod' onverbindend verklaard, omdat dit in strijd is met het in artikel 7, derde lid, van de Grondwet neergelegde recht op vrijheid van meningsuiting (ECLI:NL:HR:2021:1946).

Hierdoor vervallen artikel 2:26, tweede en derde lid en artikel 2:50a. Gemeenten moeten ook de strafbaarstelling in artikel 6:1 van de APV aanpassen door daarin de verwijzing naar artikel 2:50a te schrappen.

Achtergrondinformatie:

Op grond van artikel 2:26 tweede lid is/was het verboden om bij een evenement zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of is ontbonden vanwege een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde. Te denken valt hierbij aan zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG). Het kan bijvoorbeeld gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduiding op bijvoorbeeld motoren.

Op grond van artikel 2:50a geldt een verbod om op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of ontbonden is vanwege strijd met de openbare orde.

Strafbaarstelling van het verbod vindt/vond plaats in het hoofdstuk Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen (zie artikel 6:1 Sanctiebepaling, binnen het model-APV van de VNG).

Artikel 2:27 Definities

Er zijn aanvullende begrippen toegevoegd aan dit artikel. Daarnaast heeft er een technische wijziging plaatsgevonden van Drank- en Horecawet naar de Alcoholwet.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting

Dit artikel is aangescherpt nu voor een adequate aanpak van ondermijning, het ook van belang is, dat locaties waar ondermijnende activiteiten kunnen plaatsvinden, of die hiervoor kunnen worden misbruikt, kunnen worden gereguleerd. Voorkomen moet immers bijvoorbeeld worden, dat Outlaw Motorgangs hun vergaderingen in een horecagelegenheid houden, of dat criminelen horecagelegenheden aankopen om hun geld wit te wassen. De hierin opgenomen bepalingen zien hierop. Artikel 174 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen. Deze vergunning wordt daarom door de burgemeester verleend.

Op grond van het artikel in het model-APV van de VNG met betrekking tot de termijnen, gelden vergunningen voor onbepaalde tijd. Dit geldt ook voor de horeca-exploitatievergunning. Indien de gemeente niettemin een tijdsduur wil verbinden aan de vergunning van bijvoorbeeld vijf of tien jaar, dan is het alleen op gronden ontleend aan dwingende reden van algemeen belang geoorloofd een termijn te stellen.

Bestemmingsplan

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

VOG

De exploitatievergunning is persoonsgebonden. De persoon van de exploitant of leidinggevende speelt immers een belangrijke rol in de wijze van exploitatie en dus ook in de wijze waarop deze exploitatie het woon- en leefklimaat en de openbare orde beïnvloedt. Voor het voorkomen van ondermijning, is het van groot belang dat de gemeente een integriteitstoets laat afnemen van betrokkene. Om die reden is het raadzaam om de verplichting op te nemen voor de aanvrager om een recente VOG voor de leidinggevende te overleggen. Leidinggevende kan de aanvrager zelf zijn, maar ook iemand die bij hem in dienst is. Een VOG wordt aangevraagd bij de gemeente waar men staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Het Centraal Orgaan VOG geeft de verklaring namens de Minister van Justitie af.

Artikel 2:28b Weigeringsgronden

Dit artikel is hetzelfde gebleven en sluit volledig aan bij het advies van het RIEC.

Hoofdpunten blijven: woon- en leefsituatie in de omgeving, slecht levensgedrag, beperkingen, alternatieve horeca inrichtingen.

Woon- en leefsituatie in de omgeving

De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse.

Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. De weigeringsgrond woon- en leefmilieu en slecht levensgedrag valt onder de 'rule of reason' en mag daarom (bij een horecaondernemer die zich hier vestigt) als weigeringsgrond worden gehanteerd. Met name op basis van de weigeringsgrond "slecht levensgedrag", kan de vergunning worden geweigerd van een ondernemer van wie is te vrezen dat deze zich met ondermijnende activiteiten zal bezighouden.

Slecht levensgedrag

Voor de invulling van het begrip slecht levensgedrag kunnen slechts feiten worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag, die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief worden beïnvloed. Het is aangewezen dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond "slecht levensgedrag" beleidsregels vaststelt. In die beleidsregels moet worden opgenomen wat onder slecht levensgedrag wordt verstaan en welke feiten en omstandigheden worden meegewogen. Gemeente Alblasterdam beschikt niet over deze beleidsregels. Bij het ontbreken hiervan is bij een weigering, een zorgvuldige motivering noodzakelijk.

Artikel 2:28c Eisen aan leidinggevend

In dit artikel heeft een technische wijziging plaatsgevonden van Drank- en Horecawet naar de Alcoholwet. Ook is er een specifieke toevoeging uit de Alcoholwet opgenomen, namelijk lid 3; "Indien een paracommerciële rechtspersoon als bedoeld in artikel 1 van de Alcoholwet de openbare inrichting exploiteert, voldoen ten minste twee leidinggevenden aan de in het eerste lid gestelde eisen." Het is een aanscherping voor de paracommerciële rechtspersonen.

Artikel 2:28d Wijziging aanhangsel exploitatievergunning

O.a. uit de gesprekken met een van de BOA's is gebleken dat in de huidige Apv onvoldoende uitvoering is gegeven aan een "aanhangsel" bij de vergunning. Dit artikel is opgenomen conform het advies van het RIEC.

Artikel 2:28^e Aanwezigheid leidinggevende

Dit artikel spreekt voor zich. Het is verboden om een openbare inrichting voor het publiek geopend te houden zonder de aanwezigheid van een leidinggevende.

Artikel 2:28f Wijziging openbare inrichting

Ook dit artikel spreekt voor zich en is gericht op de verplichting om een wijziging binnen 1 maand bij de burgemeester te melden.

Artikel 2:28g Vervallen vergunning exploitatie openbare inrichting

Ook dit artikel is duidelijk en geeft aan wanneer een vergunning vervalt.

Artikel 2:34a Regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden

Dit artikel is een kapstokartikel waarin wordt verwezen naar de Alcoholverordening t.a.v. de regulering paracommerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden.

2:38 Verschaffing gegevens nachtregister

Artikel 2:38 hangt samen met artikel 2:36 en artikel 2:37 van de Apv.

Kennisgeving exploitatie is reeds geregeld in artikel 2:36 van de Apv. Dit artikel strekt ertoe, dat de burgemeester een zo volledig mogelijk overzicht heeft van de in de gemeente aanwezige nachtverblijven en kampeerinrichtingen.

Dit artikel hangt samen met artikel 2:37. De bepaling voor een nachtregister is in de APV vervallen (reeds in de huidige Apv) nu deze verplichting al in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht is geregeld.

Locaties waarbij onvoldoende toezicht is op degenen die daar verblijven, zijn vatbaar voor ondermijnende criminaliteit. Recreatieparken, (jacht)havens, hotels etc. die een nachtverblijf verstrekken aan recreanten of passanten, kunnen ongewild verblijf gunnen aan criminelen. Criminelen hebben er immers belang bij "onder de radar" te opereren. Het is mede daarom van belang, dat er een nachtregister wordt bijgehouden bij dergelijke locaties.

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

Verschaffing gegevens nachtregister

Op grond van artikel 438 van het WvSr is een ondernemer die een hotel of pension drijft verplicht om een nachtregister bij te houden. Dit artikel in de APV komt die ondernemer tegemoet door de gast te verplichten daaraan mee te werken en zijn of haar gegevens te verstrekken. Een dergelijke aanvulling van het WvSr bij plaatselijke verordening werd door de Hoge Raad toelaatbaar geacht (HR 10-04-1979, NJ 1979, 442). Daarbij wordt vaak opgemerkt dat een goed bijgehouden nachtregister ook in het belang van de gemeente is, bijvoorbeeld voor de brandweer, mocht er onverhoopt brand uitbreken in een hotel of pension. De sinds 25 mei 2018 geldende Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) heeft, net als de daarvoor geldende Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), als uitgangspunt dat er niet meer wordt uitgevraagd dan nodig. Er worden alleen de gegevens uitgevraagd die artikel 438 van het WvSr noemt.

Artikel 2:41 Sluiting voor publiek toegankelijke gebouwen

Het is een algemeen bekend feit, dat panden kunnen worden gebruikt voor het opslaan van drugs, wapens en andere voorwerpen die verband kunnen houden met zware georganiseerde criminaliteit. Zij kunnen ook worden gebruikt voor het verrichten van criminele handelingen, zoals het verbouwen van hennep" of voor het witwassen van geld. Om die redenen is het van belang, dat de lokale overheid bevoegdheden kan aanwenden om deze ondermijnende criminaliteit te voorkómen. Dit artikel is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de APV of artikel 13b van de Opiumwet overlastgevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, dan wel woningen te sluiten op grond van artikel 174a Gemeentewet. De burgemeester kan met behulp van dit artikel optreden wanneer in een voor het publiek openstaand gebouw strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of wanneer ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus, winkels of afhaalgelegenheden zoals pizzeria's of snackbars, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op enigerwijze toestaan. De burgemeester zal o.a. bij zijn oordeel aansluiting zoeken bij de beschreven situaties van het artikel aangaande de exploitatie van een openbare inrichting. Tevens geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden, indien er in of vanuit een pand (niet zijnde een

woning) wordt gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de Kansspelen. Indien sprake is van een illegale gokpand staat vast dat zonder meer sprake is van een aantasting van de openbare orde (in ruime zin te verstaan). Gokpanden die tevens als woning in gebruik zijn, kunnen niet op basis van dit artikel uit de APV worden gesloten. In het zesde lid van dit artikel wordt de mogelijkheid geboden, dat de burgemeester een sluiting voor onbepaalde duur op verzoek van een belanghebbende opheft. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat er voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde en veiligheid in de omgeving van het pand gewaarborgd zijn. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de situatie die heeft geleid tot een sluiting.

Verwijderd: Artikel 2:45 Betreden van plantsoenen en dergelijke

Dit artikel is verwijderd nu de inhoud aangeeft dat indien parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken, grasperken in of bij de gemeente in onderhoud zijn, men zonder een ontheffing zich daar niet mag "bevinden".

Verwijderd: Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke

Het is verboden om over bermen te rijden en dit geldt ook voor rubberbanden. Als bestuurder wordt er gebruik gemaakt van de rijbaan en niet de berm. Nu lijkt het alsof je wel in de berm mag rijden en dit alleen niet mag als het voertuig rubberbanden heeft.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

Betreft enkel een technische wijziging van de Drank- en Horecawet naar de Alcoholwet.

Artikel 2:48a Lachgasverbod

Dit artikel wordt verplaatst naar artikel 2:74 E conform de indeling van het RIEC

Artikel 2:50a Verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties (OMG)

Zie toelichting onder artikel 2:26

Artikel 2:66 Definitie

De branche van handel in tweedehands goederen is gevoelig voor ondermijning doordat het een gelegenheid biedt om ongeregistreerd, criminele goederen of geld wit te wassen. Om ondoorzichtigheid van deze branche te voorkómen, is de onderhavige bepaling opgenomen. Deze bepaling geeft de gemeente een middel om inzicht te krijgen in de goederen waarin wordt gehandeld zowel als de handelaar en diens bedrijf zelf.

Voor de omschrijving van het begrip 'handelaar' verwijst artikel 437, eerste lid, van het WvSr naar de AMvB op grond van dit artikel (Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het WvSr, KB 06-01-1992). Artikel 1 van dit besluit noemt als handelaren: opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen en foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. Onder "handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen" worden tevens handelaren in antiek en curiosa verstaan. Daarom hoeven zij niet apart te worden vermeld.

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

De in dit artikel opgenomen verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister vinden hun basis in artikel 2 van de AMvB op grond van artikel 437 van het WvSr. Artikel 437, eerste lid, onder a, van het WvSr verplicht de handelaar tot het aantekening houden van het verwerven dan wel voor handen hebben van alle gebruikte en ongeregelde goederen. In de MvT wordt gezegd dat de

administratieplicht alleen zinvol is als het om dit soort goederen gaat, omdat dan de kans bestaat dat zij van een misdrijf afkomstig zijn.

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

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

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

Eerste en tweede lid

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

Derde lid

De burgemeester kan vrijstelling verlenen van één tot alle verplichtingen in dit artikel. Doorgaans zal daarvoor een praktische reden zijn. Bovendien lijdt de ondernemer doorgaans geen grote schade wanneer er per abuis een vrijstelling van rechtswege ontstaat en die wordt teruggedraaid.

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

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

Onder a, ten eerste

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

Onder a, ten tweede en derde

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

Onder a, ten vierde

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

Onder b

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

Onder d

Bij een regeling tot effectieve helingbestrijding mag een bepaling betreffende de vervreemding van door opkoop verkregen goederen niet ontbreken. Artikel X (Voorschriften als bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht), onder d, voorziet hierin. De bepaling sluit nauw aan op hetgeen bepaald is in artikel 437, eerste lid, onder d en f, van het WvSr. Daar is de handelaar of een voor hem handelend persoon die in strijd met een schriftelijke last van de burgemeester (of een vanwege hem gegeven last) bepaalde goederen vervreemdt, of niet in bewaring geeft, of die niet voldoet aan de daarbij gegeven aanwijzingen, strafbaar gesteld. In onderdeel d is gekozen voor een termijn van vijf dagen, zodat de bedrijfsvoering van de handelaren niet al te zeer wordt belemmerd.

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

De motor van de ondermijnende criminaliteit is de handel in drugs. Voor een effectieve aanpak van ondermijning is het daarom van belang, dat ook de handel in drugs op straat en aanverwante gedragingen, worden verboden. Onder dit hoofdstuk is tevens een gebruikersverbod opgenomen over lachgas, indien deze onder bepaalde omstandigheden wordt gebruikt.

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

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

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

De burgemeester heeft een drugsnota (inzake de verkoop van softdrugs) vastgesteld. Ongeacht de vraag of er in een gemeente al dan niet coffeshops worden toegestaan, is dat de handel op straat wordt bestreden. Dergelijke handel is immers een gevaar voor de beoogde scheiding van de hard- en softdrugmarkten. In de APV kunnen ook samscholingsverboden, APV-gebiedsverboden enz. worden opgenomen.

Artikel 2:74a Verzamelingen van personen in verband met drugs

Met behulp van het artikel in het model-APV van de VNG met betrekking tot het verzamelen van personen in verband met drugs kan de burgemeester gericht optreden om – zodanig – bepaalde

straten of delen van straten in de stad vrij te maken van het zogenaamde drugstoerisme. Drugstoerisme geschiedt veelal groepsgewijs. Desondanks kan niet echt worden gesproken van een 'samenscholing' als bedoeld in het artikel met betrekking tot de begripsomschrijving van samenscholing. Daarom is voor deze vorm van overlast een speciale bepaling opgesteld. Aangezien de maatregel van de burgemeester nogal ingrijpend van aard is, zal de maatregel een tijdelijk karakter moeten hebben.

Tweede lid

Het tweede lid verklaart het in het eerste lid opgenomen verbod niet van toepassing, indien de verzameling van personen geen verband houdt met drugs. De politie zal dat in het concrete geval moeten beoordelen op basis van ervaring en concrete omstandigheden, zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, het ruziën tussen aanbieders en afnemers etc.

Derde lid

In het derde lid wordt aan een persoon, die zich bevindt in een verzameling van personen als in het eerste lid bedoelde verplichting opgelegd om zich op een daartoe strekkend bevel van een politieambtenaar zijn weg te vervolgen of zich in de door deze aangewezen richting te verwijderen. De bevoegdheid van de politie om bevelen te geven volgt uit artikel 2 Politiewet. Het artikel met betrekking tot het verzamelen van personen in verband met drugs bevat het geven van een bevel in een concreet geval. Strafbaarstelling van het verbod vindt plaats in het hoofdstuk Sanctie-, overgangs- en slotbepalingen (zie artikel 6:1 Sanctiebepaling, binnen het model APV van de VNG). Ook in het proces-verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van het artikel in het model-APV van de VNG met betrekking tot verzamelingen van personen in verband met drugs, derde lid juncto. artikel 6.1 APV (Sanctie bepaling, binnen de model APV van de VNG).

Artikel 2:74b Verblijfsontzeggingen in verband met harddrugs

Dit artikel is gericht op aanwijzing van gebieden waar sprake is van drugsoverlast. Er gelden verschillende termijnen. Verbod kan worden opgelegd voor maximaal 48 uur maar kan bij herhaling door een bepaald persoon worden verlengd voor ten hoogste drie maanden.

Artikel 2:74c Openlijk drugsgebruik

Dit artikel spreekt voor zich en is gericht op een verbod op openlijk drugsgebruik op meerdere plaatsen zoals bijvoorbeeld winkelcentra, bruggen, schoolpleinen etc.

Artikel 2:74d Verblijfsverbod dealers

In afwijking van het regime van het artikel dat ingaat op het verblijfsverbod, kan de burgemeester op grond van het artikel Verblijfsverbod dealers een verblijfsverbod opleggen voor de duur van drie maanden aan personen (dealers) die zich schuldig maken aan de handel in drugs of daarop gelijkende waar. Hieronder vallen dus ook slaapmiddelen, kalmeringsmiddelen of stimulerende middelen.

De reden voor een afwijkend regime is drieledig. Primair wordt beoogd een einde te maken aan de ernstige verstoring van de openbare orde die met het dealen zelf gepaard gaat. Daarnaast wordt beoogd "de loop uit het gebied" te halen. Door dealers voor langere tijd uit overlastgebieden te weren worden deze gebieden minder aantrekkelijk voor gebruikers, zodat ook de daaraan gerelateerde overlast afneemt. Tot slot is van belang dat de huidige systematiek van verblijfsverboden voor dealers vaak niet effectief is, omdat strafrechtelijk optreden de bestuurlijke maatregel doorkruist. Hierdoor wordt aan dealers veelal geen 24uurs verblijfsverbod opgelegd en wordt er derhalve geen dossier opgebouwd.

De burgemeester kan alleen van de bevoegdheid uit dit artikel gebruik maken ten aanzien van personen die tevens antecedenten hebben op het gebied van handel in drugs of daarop gelijkende waar. Het kan daarbij gaan om veroordelingen, maar ook om politiemutaties. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze maatregel niet kan worden ingezet bij zogenaamde first-offenders. Het verblijfsverbod kan worden opgelegd indien wordt geconstateerd dat iemand zich schuldig maakt aan handel in drugs of daarop gelijkende waar, dan wel indien aannemelijk is dat iemand zich op straat ophoudt met het doel de hiervoor genoemde gedraging te plegen. Dit kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden, het enkele vermoeden dat iemand drugs of daarop gelijkende waar verkoopt of te koop aanbiedt is derhalve niet voldoende.

Het tweede lid van het artikel voorziet in een recidivebepaling. Degene die binnen een jaar na een gegeven drie maanden-bevel opnieuw de in het eerste lid genoemde overtreding begaat, krijgt een verblijfsverbod van zes maanden voor het desbetreffende overlastgebied.

Artikel 2:74^e Lachgasverbod

De huidige APV bevat reeds dit artikel (artikel 2:74a). In de nieuwe APV zal de indeling van het RIEC worden gevolgd.

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

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

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

Deze bepaling is in de Handreiking Regionaal Model APV Ondermijningsproof opgenomen vanwege de link met drugsgelateerde activiteiten in woningen. Het komt niet zelden voor dat panden worden (onder)verhuurd aan criminelen die, in het kader van de ondermijnende criminaliteit, deze panden gebruiken voor de productie of opslag van drugs. Ook kunnen dergelijke panden worden gebruikt voor het opslaan van wapens of andere verboden voorwerpen. De omgeving van deze woning kan ernstige hinder ondervinden van bijvoorbeeld illegale hennepkwekerijen in een woning, omdat hierdoor bijvoorbeeld brandgevaar kan optreden.

Uit de wet volgt dat dit instrument is bedoeld als een ultimum remedium. Artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet regelt dat het instrument van de last onder bestuursdwang (voor de goede orde, dat impliceert dat de burgemeester ook een last onder dwangsom kan opleggen) alleen wordt ingezet als

er geen andere geschikte manier voorhanden is om de overlast aan te pakken. Bij een besluit om op grond van deze bepaling een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen zal de burgemeester dus moeten motiveren dat er geen andere geschikte instrumenten waren om de woonoverlast tegen te gaan. Alleen al daarom zal er aan zo'n besluit een stevig dossier ten grondslag moeten liggen. Het meest overtuigend zou zijn als uit het dossier blijkt dat andere instrumenten als buurtbemiddeling al zijn geprobeerd zonder het gewenste resultaat.

Het ultimatum remedium karakter geldt in nog sterkere mate als sprake is van een huisverbod als bedoeld in het derde lid van artikel 151d. Een zo zware maatregel, die een inbreuk betekent op het grondwettelijk beschermde woonrecht, is alleen mogelijk wanneer de ernst van de situatie dat eist en er werkelijk geen andere optie meer open staat.

Eerste lid

Dit lid is geformuleerd als een zorgplichtbepaling. Een bewoner hoort zich zo te gedragen dat zijn of haar burens daar geen ernstige hinder van ondervinden. Bij ernstige en herhaaldelijke hinder kan ook de verhuurder worden aangesproken.

Tweede lid en derde lid

In het tweede lid regelt de raad in welke gevallen de burgemeester in ieder geval toepassing kan geven aan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. In het artikel is niet expliciet bepaald dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen, omdat dit reeds volgt uit artikel 5:32 van de Awb juncto artikel 125 van de Gemeentewet. Welke herstelsanctie het meest geëigend is in een specifieke situatie zal steeds door de burgemeester moeten worden afgewogen. De burgemeester kan in beleidsregels vastleggen hoe hij of zij invulling geeft aan deze bevoegdheid. Een van de genoemde gevallen is "ernstige vervuiling of verwaarlozing van een woning of een erf". Artikel 7.21 van het Bouwbesluit 2012 regelt de facto hetzelfde, ook met het tegengaan van overlast als motief. Dit artikel zal naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, maar daar zal nog wel de nodige tijd overheen gaan. De last onder bestuursdwang of dwangsom die de burgemeester kan opleggen kan bestaan uit gedragsaanwijzingen waaraan de overtreder zich te houden heeft.

Vierde lid

In het vierde lid wordt een mogelijkheid genoemd om een gedragsaanwijzing op te leggen en/of een verbod op grond van Wet tijdelijk huisverbod. Een kanttekening hierbij is dat om werkelijk gebruik te kunnen maken van dit artikel, er een convenant moet worden ondertekend door de burgemeester en enkele andere partijen zoals de woningcorporaties. Voorwaarde voor de ondertekening is het beschikken over een plan waarin duidelijk stap voor stap wordt uitgelegd hoe de gedragsaanwijzingen kunnen worden ingezet. Alblasserdam beschikt nog niet over dit plan maar heeft er alsnog voor gekozen om het vierde lid op te nemen in dit artikel. Indien mogelijk wordt hier zo snel mogelijk uitvoering aan gegeven.

Artikel 2:80 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Dit artikel staat ook in de huidige Apv. Er is nog een aanvulling geadviseerd vanuit het RIEC gericht op de mogelijkheid voor de burgemeester om een formulier vast te stellen voor het indienen van een aanvraag. Drugshandel, witwassen, (belasting)fraude, illegaal gokken, underground banking en uitbuiting zijn voorbeelden van criminele (economische) activiteiten die de samenleving kunnen ondermijnen. De aanpak van deze vorm van (georganiseerde) criminaliteit is een bijzonder lastige taak. De verwevenheid van boven- en onderwereld, alsmede de verhulling van de criminaliteit, bemoeilijken de bestrijding daarvan. Deze vormen van criminaliteit zijn niet altijd zichtbaar, maar tasten de fundering van de wijk aan. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie, maar zorgen

ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat. Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is. Daarnaast kennen de meeste gemeenten gebieden die fysiek, sociaal en economisch achterblijven. Deze delen van de gemeenten zijn extra vatbaar voor criminele ondermijnende activiteiten. Dit in combinatie met branchevershraling, leegstand en een hoog verloop van ondernemers maakt dat de leefbaarheid onder druk staat.

Artikel 3:2 Definities

Vele definities sluiten reeds aan bij de huidige Apv, deze zijn vanzelfsprekend hetzelfde gebleven.

De dagelijkse leiding in een seksinrichting kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een 'beheerder' berusten. Het is van belang ook voor deze persoon, die primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in de seksinrichting, expliciet enkele bepalingen op te nemen in de APV.

Onder 'besloten ruimte' (onder definitie seksinrichting) worden ook begrepen een vaar- of voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord 'besloten' duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is.

In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester te worden aangemerkt als het 'bevoegde bestuursorgaan' bij de vergunningverlening voor een seksbedrijf. Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemeentewet). In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bijvoorbeeld bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wabo (ABRvS 16-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331). In lijn daarmee worden woonboten – voor zover het betreft de uitvoering van dit hoofdstuk – aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Wel is het college ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven en prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie. Immers, anders dan bijvoorbeeld bij het uitoefenen van een bij verordening toegekende bevelsbevoegdheid, is bij de vergunningverlening (of het aanwijzen van een gebied) niet aan de orde dat zich een feitelijke, concrete en acute ordeverstoring voordoet waartegen onmiddellijk en daadkrachtig moet worden opgetreden. Zou dat wel zo zijn, dan zou overeenkomstig artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet de burgemeester ook ten aanzien van de vergunningverlening voor prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie, als het bevoegde bestuursorgaan aangemerkt dienen te worden. Het college kan zijn bevoegdheid ter zake mandateren aan de burgemeester op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.

Artikel 3:7 Weigeringsgronden

Het eerste lid – in samenhang met het tweede tot en met vierde lid – bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Bij de in het vijfde lid genoemde gronden bestaat ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd.

Buiten op basis van de in dit artikel genoemde gronden, kan een vergunning bovendien geweigerd worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Bibob. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, van die wet.

Het is noodzakelijk dat de burgemeester bij het toepassen van de weigeringsgrond een vaste gedragslijn volgt of hierover beleidsregels vaststelt. Een vaste gedragslijn is bijvoorbeeld dat slechts feiten die zich hebben voorgedaan in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een

besluit op de aanvraag in de beoordeling van de aanvraag betrokken worden. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed. Ook kan er gekozen worden voor lokale beleidsregels. Het opnemen van lokale beleidsregels terzake, kan de gemeente helpen te voorkómen dat via de prostitutiebranche ondermijning in de gemeente plaatsvindt. Gemeente Alblasserdam beschikt over een prostitutienota Alblasserdam 2017.

Er is daarnaast een extra weigeringsgrond toegevoegd onder eerste lid, onder b van de Apv, namelijk de exploitant of beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning

Dit artikel is hetzelfde als in de huidige Apv, op 1 toevoeging na.

Derde lid geeft specifiek aan dat het verboden is in strijd te handelen met het tweede lid. Het betreft dus een aanscherping in de lijn van het RIEC.

Artikel 3:9 Intrekkingsgronden

Omdat er een extra weigeringsgronden toegevoegd is in artikel 3:7 eerste lid, onder b van de Apv namelijk de exploitant of beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij, is automatisch de nummering gewijzigd in artikel 3:9, eerste lid, onder e van de Apv.

Artikel 3:16 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf

Er is een lid 3 toegevoegd aan dit artikel waarin specifiek wordt aangegeven dat het verboden is in strijd te handelen met het eerste en tweede lid. Het gaat dus ook hier om een aanscherping.

Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten

Naar aanleiding van de gesprekken met de BOA's is gebleken dat er behoefte is aan meer ruimte voor een melding incidentele festiviteiten. Er worden op dit moment al meerdere activiteiten georganiseerd die onder een melding vallen maar waar geen melding voor wordt gemaakt. Handhavend optreden blijkt in de praktijk lastiger nu enkel 2 activiteiten zijn toegestaan. Door aantal meldingen uit te breiden hopen we de ondernemers meer tegemoet te komen en begrip te creëren van beide kanten indien een ondernemer alsnog meer activiteiten organiseert dan toegestaan.

Artikel 5:4 Defecte voertuigen

De inhoud van dit artikel is hetzelfde als in de huidige Apv. De titel was onjuist en is nu gecorrigeerd.

Artikel 6:1 Sanctiebepaling

Sanctiebepaling is aangepast conform de wijzigingen, schrapping van artikel 2:50a van de Apv.

Artikel 6:4 Inwerking nieuwe en oude verordening

Aangepast naar de nieuwe titel.

Artikel 6:6 Citeertitel

Aangepast naar de nieuwe titel.