Toelichting APV-artikelen na Wijzigingsverordening december 2024

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 2.10a 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 2.16a 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

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.