Toelichting op de Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht, 27e wijziging

Wijzigingsartikel A

Met dit wijzigingsartikel wordt artikel 2:41 A van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht (APV) in overeenstemming gebracht met de bepaling in de Model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die ziet op de sluitingsbevoegdheid ten aanzien van voor publiek openstaande gebouwen ter bestrijding van ondermijning (in de Model-APV opgenomen in artikel 2:80).

Artikel 2:41 A Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf

In het belang van de openbare orde of om overlast of nadelige beïnvloeding van woon- of leefklimaat te voorkomen of te beperken, kan de burgemeester met behulp van dit artikel een voor een publiek openstaand gebouw of een bijbehorend erf geheel of gedeeltelijk sluiten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, speelgelegenheden, uitzendbureaus of winkels, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op andere wijze toestaan.

In artikel 2:41 A van de APV was deze bevoegdheid reeds opgenomen. Er bestaat thans aanleiding om de bepaling in overeenstemming te brengen met de tekst van de Model-APV, omdat die tekst scherper en zuiverder is geformuleerd. De strekking van de bepaling blijft evenwel ongewijzigd.

Het artikel is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de APV (artikelen 2:30 en 3:9A) of artikel 13b van de Opiumwet overlastgevende inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, of woningen op grond van artikel 174a Gemeentewet te sluiten. Artikel 2:41 B bevat voorts een aanvullende sluitingsbevoegdheid als sprake is van een vergunningplicht.

Wijzigingsartikel B

Met dit wijzigingsartikel wordt artikel 2:41 B van de APV in overeenstemming gebracht met de bepaling in de Model-APV van de VNG, die ziet op de vergunningplicht voor aan te wijzen bedrijfsmatige activiteiten ter bestrijding van ondermijning (in de Model-APV opgenomen in artikel 2:81).

Artikel 2:41 B Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om in het belang van de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid of ter voorkoming van een nadelige beïnvloeding daarvan gebouwen, erven of daarbij behorende gebieden aan te wijzen waar het zonder vergunning verboden is om bepaalde bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. Omdat deze bevoegdheid met name wordt ingezet bij een onveilig en malafide ondernemersklimaat vanuit een gebouw, een branche of in een gebied, wordt het ook wel de ‘ondermijningsvergunning’ genoemd. Op grond van het tiende lid kan de burgemeester de aangewezen gebouwen, erven of daarbij behorende gebieden sluiten als in strijd met de vergunning of het verbod wordt gehandeld.

In artikel 2:41 B van de APV was deze bevoegdheid reeds opgenomen. Er bestaat thans aanleiding om de bepaling in overeenstemming te brengen met de tekst van de Model-APV, omdat die tekst scherper en zuiverder is geformuleerd. De nieuwe formulering van de bepaling maakt het bovendien

CONCEPT TBV INSPRAAK

mogelijk om de bevoegdheid eerder in te zetten in de preventieve sfeer. De strekking van de bepaling blijft voor het overige grotendeels ongewijzigd.

De inzet van deze bevoegdheid moet goed worden gemotiveerd. Daarbij is van belang dat de uitoefening van een bedrijf in de regel kwalificeert als het verrichten van een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Op een vergunningstelsel dat de uitoefening van dienstenactiviteiten reguleert, heeft artikel 9 van de Dienstenrichtlijn betrekking. Dit betekent dat de burgemeester dient te onderbouwen dat een aanwijzingsbesluit tot het onderwerpen van dienstverrichters aan een vergunningstelsel een gerechtvaardigde beperking van het vrij verrichten van diensten inhoudt (de openbare orde en veiligheid zijn een dwingende reden van algemeen belang), niet discriminatoir en doelmatig is en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt (de maatregel is geschikt, noodzakelijk en evenredig).

De bevoegdheid ziet op bedrijfsmatige activiteiten in voor het publiek openstaande gebouwen of op daarbij behorende erven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven. Als bedrijfsmatige activiteit wordt niet aangemerkt (de uitoefening van) een slijtersbedrijf, horecabedrijf of andere openbare inrichting of een seksbedrijf, waarvoor al een vergunningplicht geldt op grond van artikel 3 van de Alcoholwet, respectievelijk artikel 2:28 of artikel 3:3 van de APV. Bij die vergunningaanvragen vindt al een vergelijkbare toetsing plaats. Ook de weigerings- en intrekkingsgronden zijn vergelijkbaar.

Voor het overige wordt verwezen naar de toelichting in de Model-APV.

Wijzigingsartikel C

Met dit wijzigingsartikel wordt artikel 2:65 van de APV in overeenstemming gebracht met de bepaling in de Model-APV van de VNG, zoals deze luidt sinds de zomerupdate 2026.

Artikel 2:65 Bedelarij

Een aanwijzing van een gebied waar op zichzelf niet mag worden gebedeld is niet (meer) mogelijk vanwege de inbreuk op mensenrechten en jurisprudentie van de Europese rechter. De bepaling wordt daarom in lijn gebracht met deze Europese jurisprudentie. Alleen agressief en opdringerig bedelen kan via een verbodsbepaling worden bestreden. Dit verbod geldt in de gehele gemeente. Een gebiedsaanwijzing door het college is niet nodig. Een repressieve aanpak via deze (nieuwe) verbodsbepaling mag alleen in uitzonderlijke situaties worden ingezet (ultimum remedium). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de zomerupdate 2026 van de Model-APV.

Wijzigingsartikel D

Met dit wijzigingsartikel komt afdeling 13 (vuurwerk) van de APV (artikelen 2:71 tot en met 2:73) te vervallen. Dit is in overeenstemming met de zomerupdate 2026 van de Model-APV van de VNG.

Deze wijzigingen komen voort uit de Wet veilige jaarwisseling en het Besluit veilige jaarwisseling die op 1 augustus 2026 in werking zijn getreden. Nu de door de APV genormeerde gedragingen en achterliggende doelstellingen samenvallen met hetgeen is geregeld in de wet en het besluit, vervalt de bevoegdheid van de gemeenteraad om het vuurwerkverbod bij verordening nader uit te werken. Daarenboven bevat de Wet veilige jaarwisseling geen bevoegdheid voor de gemeenteraad om bij verordening regels te stellen over de uitoefening van bijvoorbeeld de wettelijke ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Hoewel de ontheffingssystematiek in het besluit op zichzelf lokale differentiatie mogelijk maakt, vindt deze differentiatie uitsluitend plaats via de burgemeester en binnen de kaders die bij het Besluit veilige jaarwisseling zijn gesteld.

CONCEPT TBV INSPRAAK

De Wet veilige jaarwisseling is op 1 augustus 2026 in werking getreden. Artikel I, onderdeel D, van de wijzigingsverordening moet daarom op dat moment met terugwerkende kracht in werking treden. Omdat belanghebbenden bekend zijn met genoemde wet en het daarop gebaseerde besluit, is de terugwerkende kracht van dit onderdeel evenredig en gerechtvaardigd. Dit wordt geregeld in artikel II van de wijzigingsverordening.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de zomerupdate 2026 van de Model-APV.

Wijzigingsartikel E

Met dit wijzigingsartikel wordt artikel 2:74 van de APV aangevuld met een verwijzing naar artikel 2a van de Opiumwet, waardoor substanties als bedoeld in dat artikel expliciet onder de werking van artikel 2:74 van de APV komen te vallen. Dit is in overeenstemming met de betreffende bepaling in de Model-APV van de VNG.

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Met ingang van 1 juli 2025 is artikel 2a (en lijst Ia) aan de Opiumwet toegevoegd. Daarin zijn nieuwe psychoactieve stoffen (zogenaamde designerdrugs) onder de werking van de Opiumwet gebracht. Het betreft een aantal groepen stoffen dat sterk lijkt op middelen die op lijst I van de Opiumwet zijn geplaatst. Artikel 2:74 van de APV is erop gericht hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid door drugshandel op straat te voorkomen. Hoewel deze designerdrugs kunnen worden aangemerkt als ‘daarop gelijkende waar’ in het APV-artikel, is het wenselijk hierin ook substanties als bedoeld in artikel 2a van de Opiumwet expliciet te noemen.

Wijzigingsartikel F

Met dit wijzigingsartikel wordt artikel 2:74 A van de APV in overeenstemming gebracht met artikel 2:74 A van de Model-APV van de VNG inzake openlijk drugsgebruik.

Artikel 2:74 A Openlijk drugsgebruik

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Daarom is in de APV deze bepaling opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo’n bepaling onverbindend werd geacht omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet (men kan immers verboden substanties niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo’n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht. Bij “daarop gelijkende waar” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt (denk bijvoorbeeld voorheen aan lachgas), maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden of aan nepdrugs (bijvoorbeeld waspoeder). Het is dan van belang dit goed te motiveren.

Met dit wijzigingsartikel worden concreet de volgende wijzigingen doorgevoerd in artikel 2:74 A APV:

- Het gaat niet meer om het op 'hinderlijke wijze' gebruiken, maar om het 'openlijk gebruiken'.
- Het tweede lid vervalt, nu dit artikellid overbodig is door de wijziging.
- Lachgas wordt niet meer afzonderlijk genoemd, nu dit middel per 1 januari 2023 op lijst II van de Opiumwet staat. Daarmee valt het al onder de reikwijdte van de bepaling.

CONCEPT TBV INSPRAAK

- De nieuwe tekst sluit aan bij de feitcodes van het OM (F171, F171B, F171J). Dit maakt het voor politie eenvoudiger om voor dit feit bekeuringen te schrijven.
- Het artikel wordt aangevuld met een verwijzing naar artikel 2a van de Opiumwet, waardoor substanties als bedoeld in dat artikel (psychoactieve stoffen, ook wel designerdrugs) expliciet onder de werking van artikel 2:74 A van de APV komen te vallen. Dit is in overeenstemming met de betreffende bepaling in de Model-APV van de VNG. Zie verder de toelichting bij wijzigingsartikel C.

Wijzigingsartikel G

Met dit wijzigingsartikel worden enkele juridisch-technische en redactionele wijzigingen doorgevoerd in artikel 2:75 A van de APV, overeenkomstig de 'Wijziging Model-APV najaar 2023' en de 'Wijziging Model-APV zomer 2024' van de VNG. Met dien verstande dat het betreffende artikel inzake gebiedsontzeggingen (in Dordrecht 'wijkverboden' genoemd) in de Model-APV van de VNG is opgenomen in artikel 2:78.

Artikel 2:75 A Wijkverbod

Het artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een wijkverbod bij (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag. In 2015 is ervoor gekozen om in Dordrecht niet meer de term 'gebiedsontzeggingen' te gebruiken, maar in plaats daarvan 'wijkverboden'. Het huidige artikel 2:75 A APV komt verder grotendeels overeen met artikel 2:78 van de Model-APV.

Overeenkomstig de voornoemde wijzigingen van de Model-APV van de VNG is artikel 2:75 A APV gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Samenvoeging van het huidige tweede en derde lid. De tekst 'binnen zes maanden na het opleggen van dat eerdere wijkverbod' wordt ingevoegd in het tweede lid, waardoor het (oude) derde lid niet meer nodig is.
- Het huidige vierde lid wordt vernummerd naar het derde lid. Naast een juridisch-technische wijziging (invoeging 'krachtens het'), wordt aan dit artikellid toegevoegd de mogelijkheid voor de burgemeester om op aanvraag tijdelijk ontheffing te verlenen van een wijkverbod.
- Toevoeging in het vijfde lid van een voorrangsbepaling als de officier van justitie een gebiedsontzegging oplegt op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering.
- De Commissie Feiten en Tarieven van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) heeft een feitcode aan overtreding van de gebiedsontzegging gekoppeld (F 065 a en F 065 b). Door het nieuwe vierde lid in combinatie met strafbaarstelling in artikel 6:1 van de APV is het mogelijk om een boete op te leggen aan degene die een gebiedsontzegging/wijkverbod overtreedt. Voor het afdoen met een feitcode moet er in het proces-verbaal ook een kaart van het desbetreffende gebied worden meegestuurd. Er zal namelijk getoetst moeten worden of de ontzegging in persoon is uitgereikt en of het gebied waarop de ontzegging ziet, duidelijk kenbaar is gemaakt.

CONCEPT TBV INSPRAAK