

Verordening tot het wijzigen van de Algemene plaatselijke verordening

De raad van de gemeente Alkmaar;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 23 september 2025;

gelet op

het advies van de commissie Bestuur en middelen van 2 december 2025;

de artikelen 108, 147 en 149 van de Gemeentewet;

het aangenomen amendement 19-A-1 'Verwijderen rookverbod bij openbare gebouwen';

overwegende dat

om de Algemene plaatselijke verordening actueel, bruikbaar en handhaafbaar te houden het noodzakelijk is om technische verwijzingen en de weeffout over het verbod om te slapen op of aan de weg te herstellen, een aanbeveling van de Rekenkamer Alkmaar over de indieningstermijn voor een zogenoemd a-evenement uit te voeren, de bevoegdheid van de burgemeester om voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten aan te scherpen en strafbepaling voor wat betreft de strafmaat te harmoniseren en het daarnaast wenselijk is om een vergunningplicht voor afhaal-/bezorgzaken, een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij samenscholing, een geluidhinderverbod voor motorvoertuigen en bromfietsen en een harddrugsverbod in te voeren;

besluit vast te stellen de Verordening tot het wijzigen van de Algemene plaatselijke verordening

Artikel I Wijzigen verordening

De Algemene plaatselijke verordening wordt als volgt gewijzigd:

A

Het tweede lid van artikel 1:3 komt te luiden:

2. Een aanvraag om een vergunning op grond van artikel 2:10 voor een a-, b- of c-evenement wordt ingediend uiterlijk tien, veertien of achttien weken vóór het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft.

B

In artikel 1:8 wordt «acht weken» vervangen door: tien weken.

C

In artikel 2:1 wordt onder vernummering van het vierde, vijfde en zesde lid tot het vijfde, zesde en zevende lid, na het derde lid een lid ingevoegd, luidende:

4. Het is verboden op een openbare plaats, openbaar water of in een voor publiek toegankelijk gebouw of vaartuig een voorwerp of stof bij zich te hebben, te dragen of te vervoeren waarvan aannemelijk is dat deze is meegebracht of aanwezig is om de openbare orde of veiligheid te verstoren.

D

Onderdeel b van het eerste lid van artikel 2:19 komt te luiden:

- b. openbare inrichting:
 - 1°. een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis, clubhuis, sportkantine of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijzen voor directe consumptie ter plaatse worden bereid of verstrekt. Onder openbare inrichting wordt ook verstaan een bij deze inrichting behorend terras en andere aanhorigheden,
 - 2°. een afhaal- en/of bezorgzaak, waaronder wordt verstaan de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was uitsluitend voor gebruik elders dan ter plaatse in hoofdzaak ter plekke bereide en voor directe consumptie geschikte eetwaren of dranken plegen te worden verstrekt;

E

In artikel 2:28, eerste lid, aanhef en onder a, wordt «artikel 2:19» vervangen door: artikel 2:20.

F

Na artikel 2:38a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2:38b Slapen op of aan de weg

1. Het is verboden de weg als slaappleats te gebruiken of op een openbare plaats of het openbaar water een voertuig, vaartuig, woonwagen, tent of ander onderkomen als slaappleats te gebruiken, daarin te overnachten of daarvoor gelegenheid te bieden.
2. Het college kan van dit verbod ontheffing verlenen.
3. Het verbod geldt niet voor een vaartuig waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 3:3 van de Verordening fysieke leefomgeving is verleend of als de Beleidsregel inzake vissend overnachten aan het water van toepassing is.
4. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de aanvraag om een ontheffing als bedoeld in het tweede lid.

G

Na artikel 2:45 wordt een artikel ingevoerd, luidende:

Artikel 2:45a Geluidhinder door motorvoertuigen en bromfietsen

Het is verboden zich op de weg met een motorvoertuig of een bromfiets zodanig te gedragen, dat daardoor voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder ontstaat.

H

Artikel 2:51 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het is verboden op een openbare plaats, het openbaar water of in een voertuig of vaartuig middelen als bedoeld in de artikel 2 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, of voorbereidingen daartoe te verrichten of voor dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.
2. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. Het is verboden op een door de burgemeester aangewezen openbare plaats, het openbaar water of in een voertuig of vaartuig middelen als bedoeld in de artikel 3 van de Opiumwet of daar op gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, of voorbereidingen daarvoor te verrichten.

I

Artikel 2:55 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat besluiten tot de gehele of gedeeltelijke sluiting van een voor publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf.
2. Na het tweede lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
 3. Op aanvraag kan de burgemeester een sluiting opheffen wanneer later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn dat geen herhaling van de feiten of gedragingen die tot sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
 4. Op de aanvraag om opheffing van de sluiting is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

J

In artikel 4:3, tweede lid en onder b, wordt «artikel 2:9» vervangen door: artikel 2:10.

L

Artikel 5:1 komt te luiden:

Overtreding van het bij of krachtens het bepaalde in deze verordening opgenomen artikelen, uitgezonderd artikel 2:3 of de op grond van artikel 1:4 daarbij gegeven voorschriften en beperkingen, de artikelen 2:47 en 2:48, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie

M

Aan artikel 5:5 worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. Artikel 2:20, eerste lid, van deze verordening is niet van toepassing op het exploiteren van afhaal- en/of bezorgzaak, die voor 1 januari 2026 al in de gemeente Alkmaar is gevestigd tijdens de periode tot 1 januari 2027.
6. Een afhaal- en/of bezorgzaak die voor 1 januari 2026 al in de gemeente Alkmaar is gevestigd, betaalt geen leges voor het aanvragen van een vergunning als voor 1 januari 2027 een vergunning als bedoeld in artikel 2:20, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening is aangevraagd.

N

Artikel 5:6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen e tot en met i tot f tot en met j wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - e. de Beleidsregel inzake vissend overnachten aan het water op artikel 2:38b van deze verordening;
2. Onder verlettering van de onderdelen i en j (nieuw) tot j en k wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - i. het Besluit van de burgemeester van de gemeente Alkmaar houdende regels omtrent het verbod op gebruik lachgas op openbare plaatsen op artikel 2:51, derde lid, van deze verordening;

Artikel II Inwerkingtreding

1. Deze verordening tot het wijzigen van de Algemene plaatselijke verordening treedt in werking op de dag na het bekendmaken daarvan.
2. In afwijking van het eerste lid treden de onderdelen D en M in werking op 1 januari 2026.

De raad van Alkmaar, 11 december 2025, met voortzetting en besluitvorming op 15 december 2025

mw. drs. A.M.C.G. Schouten, burgemeester

mw. mr. V.H. Hornstra, griffier

Toelichting Verordening tot het wijzigen van de Algemene plaatselijke verordening

Algemeen

De Algemene plaatselijke verordening (Apv) moet een adequaat juridisch instrument blijven om ongewenst gedrag tegen te gaan of te reguleren. Het periodiek aanpassen van de Apv is nodig om te voorkomen dat de verordening gaat achterlopen bij rechtspraak, nieuwe wetgeving en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Deze verordening heeft dan ook tot doel om de Apv actueel te houden.

Artikelsgewijs

A (artikel 1:3) en B (artikel 1:8)

Eind 2024 heeft de Rekenkamer Alkmaar haar onderzoeksrapport naar het verlenen van vergunningen voor evenementen gepubliceerd. Een van de aanbevelingen (aanbeveling 6) uit dit onderzoek is om te onderzoeken of het mogelijk is om voor een zogenoemd a-evenement de uiterste indieningstermijn uit te breiden naar tien weken. Omdat dit kan heeft het college deze aanbeveling overgenomen. Met deze wijziging wordt hierin voorzien.

De wijziging van artikel 1:8 hangt samen met de wijziging van het tweede lid van artikel 1:3.

C (artikel 2:1)

Vierde lid

Met het verbod in het vierde lid kan worden opgetreden tegen voorwerpen en stoffen waarvan het aannemelijk is dat die aanwezig zijn of zijn meegebracht om gebruikt te worden bij verstoringen van de openbare orde. Hierbij valt te denken aan een (bivak)muts, masker, sjaal, verzwaarde handschoen, tok of sportbitje. Dit soort voorwerpen worden steeds vaker gebruikt door ordeverstoorders omdat tegen het bezit niet kan worden opgetreden door de politie. Dit wordt niet alleen geconstateerd rond voetbalwedstrijden, maar ook bij rellen/ongeregeldheden op andere plaatsen in de stad. Door het niet kunnen optreden tegen de aanwezigheid van dit soort voorwerpen of stoffen in verdachte omstandigheden is het mogelijk dat wangedrag, ook in anonimiteit, kan worden gepleegd. Met deze verbodsbepaling wordt dan ook beoogd om de politie alsnog effectief en doelmatig handhavend te kunnen laten optreden.

Omdat het vierde lid onderdeel uit maakt van het artikel dat gaat over samenscholing geldt het verbod alleen als sprake is van een samenscholing. Het is essentieel om de juridische contouren en de reikwijdte van betogingen en samenscholingen niet door elkaar heen te laten lopen. Een samenscholing is immers geen betoging, waarbij het gaat om «het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied» (vgl. Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6).

Anders gezegd, handhaving van dit verbod is gericht op risicovolle evenementen (o.a. voetbal) of situaties met signalen voor ongeregeldeheden. De politie is deskundig om te bepalen wanneer hiervan sprake is.

Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenscholing het karakter heeft van een betoging. Gelet op de Wet openbare manifestaties moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden; verwezen wordt naar de toelichting op het vijfde lid (oud). Daar wordt nog aan toegevoegd dat de burgmeester op grond van de Wet openbare manifestaties eigen bevoegdheden heeft om ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden gezichtsbedekkende kleding te verbieden (vgl. de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126, r.o. 11.2, Kamerstukken II 2024/25, 34 324, nr. 36, p. 2 en Kamerstukken I 2019/20, 34 349, O, p. 5).

D (artikel 2:19) en M (artikel 5:5)

Artikel 2:19, eerste lid, onderdeel b en onder 1° en 2°

In de Apv wordt het begrip «openbare inrichting» gebruikt. Omdat het begrip «openbare inrichting» geen vaststaand begrip is en er regelmatige nieuwe ondernemingsvormen ontstaan, is de invulling van dit begrip naar de tijdsgeest en in lijn met de ontwikkelingen aangepast. Daarom wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde «natte en droge horeca» en «afhaal- en/of bezorgzaak».

Het eerste lid, onderdeel b en onder 1°, is de voortzetting van het oude onderdeel b. Bedrijven waarin alcoholhoudende dranken bedrijfsmatig of anders dan om niet worden verstrekt voor gebruik ter plaatse, hebben – naast een Alcoholwetvergunning – een exploitatievergunning nodig. Deze vergunningplichtige bedrijven zijn de zogenoemde natte horeca.

Het kan voorkomen dat geen Alcoholwetvergunning nodig is, omdat niet-alcoholhoudende drank of zwak-alcoholische drank wordt verstrekt voor gebruik ergens anders of dat rookwaar wordt verstrekt. Deze zogenoemde droge horeca is ook exploitatievergunningplichtig. Dit betekent onder meer dat coffeeshops en shisha lounges onder deze vergunningplicht vallen. In deze afdeling worden coffeeshops en shisha lounges dan ook als gewone openbare inrichtingen behandeld en zijn er geen bijzondere bepalingen over coffeeshops en shisha lounges opgenomen. Opgemerkt wordt dat op grond van de Opiumwet de handel in drugs is verboden. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening op grond van deze verordening daar geen betrekking op heeft, maar wel op de exploitatie van een alcoholvrije inrichting. Dat laat overigens onverlet dat over coffeeshops en shisha lounges – vanwege de effecten die deze openbare inrichtingen kunnen hebben op de openbare orde – wel degelijk een specifiek beleid kan worden vastgesteld.

Daarnaast is het ook mogelijk om voor de exploitatie van bijvoorbeeld een internetcafé een exploitatievergunning verplicht te stellen als het internetcafé ook horeca-activiteiten ontplooit, zoals de exploitatie van een koffiehoeke. Als het internetbedrijf alleen internetdiensten aanbiedt, is geen vergunning nodig.

De opsomming onder «1°» zal nooit volledig zijn omdat 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.

De ondernemingsvorm «afhaal- en/of bezorgzaak» is in de laatste jaren, met name sinds de coronaperiode, in populariteit toegenomen. Deze zaken zijn nauw verwant aan horecazaken, die voor de exploitatie ook een vergunning nodig hebben. Afhaal- en bezorgzaken zijn daarom te kwalificeren als open-

bare inrichtingen. In het eerste lid, onderdeel b en onder 2°, is de categorie «afhaal- en/of bezorgzaak» toegevoegd om deze categorie onder de exploitatievergunningplicht te laten vallen.

Door de vergunningplicht ontstaat meer sturing aan de voorkant, waarbij de burgemeester kan toetsen of een «afhaal- en/of bezorgzaak» zich in Alkmaar kan vestigen. Zo wordt meegenomen of de «afhaal- en/of bezorgzaak» zich verdraagt met het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid. Ook kunnen aan de voorkant voorschriften aan de vergunning worden verbonden, zoals bijvoorbeeld dat altijd een leidinggevende aanwezig dient te zijn. Ook worden exploitanten en leidinggevendenden getoetst op hun levensgedrag en doorlopen zij een Bibob-toets. Dit is belangrijk omdat een leidinggevende de verantwoordelijkheid draagt en zeggenschap heeft in de openbare inrichting, en daarmee een belangrijke rol vervult in hoe het woon- en leefklimaat en de openbare orde wordt beïnvloed. Met een vergunningplicht ontstaan mogelijkheden waarmee effectiever kan worden ingegrepen als dat nodig is.

Verder werkt de vergunningplicht preventief tegen de vestiging van ondernemingscriminaliteit in Alkmaar. Een «afhaal- en/of bezorgzaak» die wordt gestart om de reden dat deze ondernemingsvorm in Alkmaar niet hoeft te voldoen aan de vergunningsvereisten, die wel gesteld worden bij de vestiging van bijvoorbeeld een cafetaria of restaurant, wordt ontmoedigd, doordat voortaan dezelfde vereisten voor alle openbare inrichtingen gelden. Een vergunningplicht draagt dan ook bij aan het verbeteren van het ondernemersklimaat van bonafide ondernemers in Alkmaar. Zij hebben baat bij het invoeren van de vergunningplicht, omdat oneerlijke concurrentie van zaken die de branche besmetten, kunnen worden geweerd of als zij de openbare orde verstoren effectief kunnen worden aangepakt. Door de mogelijkheid om aan de voorkant beter te toetsen en aan de achterkant effectiever op te treden, worden oneerlijke ondernemers of ondernemers die de openbare orde en veiligheid verstoren, geweerd. Dit betekent ook dat de eerlijke ondernemer geen oneerlijke concurrentie heeft.

In artikel 5:5 is overgangsrecht opgenomen. Een «afhaal- en/of bezorgzaak» die voor 1 januari 2026 in Alkmaar is gevestigd heeft een jaar de tijd om legesvrij een aanvraag voor een exploitatievergunning in te dienen. Bij het bepalen wanneer een «afhaal- en/of bezorgzaak» zich in Alkmaar heeft gevestigd is het handelsregister leidend.

F (artikel 2:38b)

Het verbod in dit artikel heeft als doel het voorkomen en tegengaan van hinder en overlast. In het bijzonder gaat het om het voorkomen van brandgevaar, verontreiniging van de openbare ruimte en risico's voor de volksgezondheid. Het slapen op openbare plaatsen draagt bij aan de verloedering van de stad. Ook het ontbreken van sanitaire voorzieningen ter plekke draagt daaraan bij.

Bij het toezicht op de naleving van het verbod moet de opsporingsambtenaar of toezichthouder afwegen welk handhavingsmiddel in de concrete situatie proportioneel is. In de meeste gevallen zal kunnen worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van herhaling (recidive).

Op grond van het tweede lid kan het college in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van het verbod.

Het derde lid bakent de verbodsbepaling af. Voor het innemen van een ligplaats of het plaatsen van een tent tijdens het nachtvisseren bestaan afzonderlijke voorschriften. Voor dit laatste is via onderdeel J een regeling getroffen.

G (artikel 2:45a)

Verkeerslawaai komt in veel vormen voor, zoals bijvoorbeeld knetterende brommers, met piepende banden en veel motorgeraas accelererende auto's (uitlaatlawaai), toeterend rondrijdende stoeten om uiting te geven aan een of andere feestelijkheid, bonkende muziek uit een tot rondrijdende disco omgebouwde auto. Allerlei geluiden die voor ergernis kunnen zorgen en door velen als geluidhinder worden ervaren.

Dit artikel verbiedt het zich «geluidhinderlijk» gedragen met een motorvoertuig of een bromfiets. «Gedragen» is niet alleen het (hard) rondrijden of snel optrekken, maar bijvoorbeeld ook het stilstaan met (luidruchtig) draaiende motor of, overbodig getoeter of luide door de geopende ramen schallende muziek. Dit artikel regelt niet het normale verkeer op de weg, zoals dat is geregeld in de Wegenverkeerswet en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV), maar het misbruiken van de weg door personen die daarbij geen eigen verkeersbelang kunnen doen gelden (zie de arresten van de Hoge Raad van 21 juni 1966, ECLI:NL:HR:1966:AC4668, NJ 1966, 416 en van 13 juni 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC3085, NJ 1979, 38 (Alkmaar)). Daarom is dit artikel geplaatst afdeling 4 (maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade) van hoofdstuk 2 van de Apv. Gelet op deze rechtspraak is dit artikel niet in strijd met de artikelen 28 (signalen) en 57 (onnodig geluid) van het RVV; dit betekent dat de politie ook op grond van artikel 57 van het RVV kan verbaliseren. Het invoeren en handhaven van dit artikel staat niet op zichzelf (onder meer omdat toepassing van dit artikel beperkt blijft tot "heterdaadjes"), maar moet worden gezien in relatie tot andere maatregelen zoals ingrepen in de buiten-

ruimte, zoals het plaatsen van snelheidsremmers en het verlagen van de maximumsnelheid naar 30 kilometer per uur en communicatiecampagnes om veroorzakers van «geluidhinderlijk» gedrag te attenderen op de overlast en hinder die zij veroorzaken (vgl. het Actieplan verkeersveiligheid Alkmaar van 21 mei 2025, p. 34).

Onderwerpen die gaan over het reguleren van gedrag van personen in de openbare ruimte, die een sterk persoonsgebonden (en niet-zaaksreguleerd) karakter hebben die ook een motief hebben de openbare orde – in de zin van de door het gemeentebestuur gewenste gereguleerde normale gang van zaken van het gemeenschapsleven in, aan en zichtbaar vanaf de openbare ruimte – en veiligheid te beschermen, komen in het algemeen niet in aanmerking om in het omgevingsplan te worden geregeld (vgl. Kamerstukken II 2014–2015, 33 962, nr. 23, p. 55 en Kamerstukken I, 2015–2016, 33 962, E, p. 65–66). Het oogmerk van dit artikel is het tegengaan van de geluidhinder veroorzaakt door een motorvoertuig of bromfiets en ziet daarmee op het voorkomen dat de rust wordt verstoord. Het gaat dan om rust als onderdeel van de openbare orde. Dit artikel hoort daarom thuis in de Apv, en is geen regel die in het omgevingsplan moet worden opgenomen (zie uitdrukkelijk VNG, Handreiking APV en omgevingsplan, VNG: Den Haag 2023, p. 30-31).

H (artikel 2:51)

Tweede lid

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Met het tweede lid wordt openlijk harddruggebruik in de hele gemeente verboden ter bescherming van de openbare orde en voorkoming van overlast.

Aanleiding om in eerste instantie op grond van een gebiedsaanwijzing door de burgemeester een openlijk harddrugverbod in de binnenstad in te stellen waren de signalen vanuit de politie dat er vaker openlijk harddruggebruik wordt in de openbare ruimte en dat dit steeds vaker als ‘normaal’ gezien wordt. De politie zag een directe link tussen (openlijk) druggebruik en agressie en geweldsincidenten tijdens het uitgaan en bij incidenten waar dak- en thuislozen bij zijn betrokken. Dit had een negatief effect op de openbare orde en veiligheid.

Sinds de inwerkingtreding van deze gebiedsaanwijzing op 7 maart 2024 heeft de politie veertien keer een boete uitgeschreven voor openlijk harddruggebruik. Door de politie wordt de mogelijkheid om verbaliserend op te treden tegen het openlijk druggebruik als zinvol ervaren. Door verbaliserend op te treden, wordt lik-op-stuk toegepast op het openlijk druggebruik. De politie ziet begrip bij de personen die bekeurd worden voor het openlijk druggebruik. Ook ziet de politie dat burgers die getuige of melders zijn van openlijk druggebruik, content zijn met het optreden van de politie. Het openlijk druggebruik wordt hierdoor ontmoedigd en de normalisering van druggebruik wordt hierdoor tegengegaan. De politie heeft de burgemeester geadviseerd om de gebiedsaanwijzing te verlengen en uit te breiden. Dit heeft op 27 maart 2025 geleid tot een nieuwe aanwijzing met een groter gebied.

Daarnaast heeft de politie geadviseerd om bij voorkeur heel Alkmaar aan te wijzen met een verbod op openlijk harddruggebruik.

Om een eventueel waterbedeffect tegen te gaan en (dus) te voorkomen dat openlijk harddruggebruik zich verplaatst naar niet-aangewezen gebieden, ligt het voor de hand om openlijk harddruggebruik in de hele gemeente te verbieden ter bescherming van de openbare orde en voorkoming van overlast. Ook speelt mee dat met het aanwijzen van de hele gemeente discussie wordt voorkomen waar precies de grenzen van de gebiedsaanwijzing zijn. De gebiedsaanwijzing voor openlijk harddruggebruik wordt inwerkingtreding van dit lid ingetrokken, omdat het verbod op openlijk harddruggebruik dan direct volgt uit de Apv.

Derde lid

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Met het derde lid kan openlijk softdruggebruik en het gebruik van lachgas (dat sinds 1 januari 2023 een softdrug is) in door de burgemeester aan te wijzen gebieden worden verboden ter bescherming van de openbare orde en voorkoming van overlast. Om te zorgen dat het «besluit van de burgemeester van de gemeente Alkmaar houdende regels omtrent het verbod op gebruik lachgas op openbare plaatsen» (Gemeentebblad 2021, 257542) van kracht blijft is daarvoor in onderdeel J een regeling getroffen.

Verhouding tot de Opiumwet

De Opiumwet stelt landelijk regels over harddrugs (uiteengezet in lijst I) en softdrugs (uiteengezet in lijst II). Het is verboden om harddrugs en softdrugs binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren, aanwezig te hebben en te vervaardigen (artikelen 2 en 3 van de Opiumwet). De Opiumwet

heeft tot doel de publieke gezondheid te beschermen. Bovendien stelt de Opiumwet het gebruik niet strafbaar. “Het is niet de bedoeling aan de term ‘aanwezig hebben’ een zo ruime uitleg te geven dat daaronder ook ‘gebruik’ valt” (Kamerstukken II, 1975/76, 13 407, nr. 7, p. 2). Het tweede en derde lid dupliceren de Opiumwet niet en kennen een ander motief: handhaving van de openbare orde; het bestrijden van de overlast en hinder die mensen ondervinden van het openlijk gebruik van drugs. Beide regels kunnen dus naast elkaar blijven bestaan (vgl. de arresten van de Hoge Raad van 13 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3031 en van 17 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3328).

I (artikel 2:55)

Tweede lid

De burgemeester kan met het tweede lid optreden als in of rondom een voor het publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf strafbare feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- en leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of als ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij (het faciliteren van) strafbare feiten zoals illegaal gokken, als er door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn of zijn verworven of overgedragen, de aanwezigheid van een (vuur)wapen, bij herhaaldelijke of ontoelaatbare overlast zoals geruzie en intimidatie in of vanuit een winkel of bij het herhaaldelijk overtreden van de regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Alcoholwet, de Apv of de aan de vergunning verbonden voorschriften. Ook bij ernstige geweldsincidenten die een verhouding hebben met een voor een publiek openstaand gebouw is het voor de burgemeester noodzakelijk om op te treden en de openbare orde of het woon- en leefklimaat te herstellen. Bij een dergelijk incident, zoals een vechtpartij, kan de burgemeester overgaan tot een (spoed)sluiting (vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1131).

Bij acute en concrete dreiging voor de openbare veiligheid en gezondheid waarbij onmiddellijk moet worden ingegrepen, kan alleen op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet worden overgegaan tot sluiting (vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699, r.o. 3.2).

Bij de besluitvorming moet de burgemeester motiveren waarom de sluiting geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

Verhouding tot andere sluitingsbevoegdheden

Het tweede lid is een aanvulling op de bevoegdheden van de burgemeester om op grond van de Apv of artikel 13b van de Opiumwet overlastgevend openbare inrichtingen, zoals horecabedrijven en seksinrichtingen, of woningen op grond van artikel 174a van de Gemeentewet te sluiten.

Sluiting is geen strafmaatregel

Sluiting is een bestuurlijke maatregel. Een sluiting is gericht op het beschermen of herstellen van de openbare orde en heeft niet (ook) een bestraffend karakter (vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1284, r.o. 8.1-8.2). Dit neemt niet weg dat de waarborgen van artikel 6 van het EVRM van toepassing zijn als de sluiting (ook) is gebaseerd op verdenking van strafbare feiten. Om dat te voorkomen mag geen vaststelling van schuld plaatsvinden en mag van die schuld ook niet worden uitgegaan; alleen dan is sluiting geen «criminal charge» als bedoeld in artikel 6 van het EVRM (vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699, r.o. 4.1).

Derde en vierde lid

Het derde lid van dit artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid om een sluiting op verzoek van een belanghebbende op te heffen. De burgemeester zal daartoe in de regel alleen overgaan op het moment dat voldoende garanties aanwezig zijn waaruit blijkt dat de openbare orde of het woon- of leefklimaat in de omgeving van het pand zijn gewaarborgd. Hiervan is geen sprake als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in de situatie die heeft geleid tot het sluiten van het pand.

De sluitingsbevoegdheid heeft betrekking op dienstverrichters. Omdat de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet van toepassing zijn, zou zonder nadere regeling het niet tijdig beslissen op een in het derde lid bedoelde aanvraag tot opheffing van de sluiting van rechtswege leiden tot een positieve beslissing op de aanvraag. Gelet op de ernst van de maatregel in het belang van bescherming van de openbare orde of het woon- of leefklimaat, is dit onwenselijk. Daarom is in het vierde lid paragraaf 4.1.3.3 van de Awb niet van toepassing verklaard.

J (artikel 4:3)

Het betreft een juridisch-technische wijziging waarbij een juiste verwijzing wordt opgenomen.

L (artikel 5:1)

Volgens artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen, niet zijnde andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (de strafmaat).

Hieruit volgt dat de formele wetgever aan de gemeentelijke wetgever de keuzemogelijkheid heeft gelaten om op overtreding van gemeentelijke verordeningen een geldboete te stellen van de tweede categorie of van de eerste categorie. Aldus kan de raad bepalen welke overtredingen hij van zwaardere aard en welke overtredingen hij van lichtere aard acht. Dit doet niets af aan de vrijheid van de strafrechter om binnen de door de (Gemeente)wet gestelde grenzen de soort en de maat van de straf in een concreet geval te bepalen. Tot de grens van de door de gemeentelijke wetgever gekozen geldboetecategorie zal de strafrechter dus steeds de straf in het concrete geval moeten bepalen.

Bij het bepalen van de straf houdt de rechter rekening met de draagkracht (artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht) en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte (artikel 50 van het Wetboek van Strafrecht).

Op grond van signalen vanuit de praktijk en dat wat in andere (buur)gemeenten is bepaald, wordt er nu voor gekozen om de strafmaat voor het overtreden van de Apv te bepalen op hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Ieder soort delict kan namelijk onder bepaalde omstandigheden worden gepleegd, dat een geldboete van meer dan de eerste categorie (€ 515,-; prijspeil 1 januari 2024) in de rede ligt. Het komt wel eens voor dat de strafrechter de behoefte heeft om bij bepaald hinderlijk gedrag een geldboete van de tweede categorie (€ 5.150,-; prijspeil 1 januari 2024) op te leggen terwijl dat (nog) niet mogelijk is. Deze wijziging voorziet in de mogelijkheid om toch een geldboete van ten hoogste de tweede categorie op te leggen.

In plaats van een geldboete van ten hoogste de tweede categorie is het op basis van artikel 5:1 ook mogelijk om voor genoemde overtredingen een hechtenis te eisen van ten hoogste drie maanden. Hierdoor wordt aan het Openbaar Ministerie de keuze gelaten om in plaats van een geldboete hechtenis te vorderen. Het is immers weinig zinvol om dakloze mensen te beboeten als zij noodgedwongen buiten moeten slapen of om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. In zo'n geval kan hechtenis meer helpend zijn voor toeleiding naar ondersteuning of (maatschappelijke) opvang. De rechter bepaalt de hoogte van de straf.

Door ook overtreding van het bij of krachtens de verordening bepaalde met straf te bedreigen, wordt ook het niet naleven van door het college krachtens delegatie door de raad gestelde nadere regels bestempeld tot strafbaar feit. De strafbaarstelling van overtreding van de door het college gestelde nadere regels moet immers steunen op de verordening die door de raad is vastgesteld. Ook het niet nakomen van de aan een vergunning of ontheffing verbonden voorschriften wordt door het gebruik van de term "krachtens" een strafbaar feit.

Bepalingen die zien op overtreding van de (voorschriften van de) Wet openbare manifestaties (artikel 2:3) en de bepalingen die zien op de bestrijding van heling (artikelen 2:47 en 2:48), zijn uitgezonderd. De reden is dat de strafbaarstelling van overtreding hiervan is geregeld in bijzondere (formele) wetten.