Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
14 juli 2020
Kenmerk
TRE/U202000547
Lbr. 20/053
Telefoon
070-3738393
Bijlage(n)
3

Onderwerp
Wijziging Model-APV zomer 2020

Samenvatting

De Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: Model-APV) is weer geactualiseerd. De jaarlijkse zomeraanpassing heeft vooral geleid tot redactionele verbeteringen, zowel in de tekst als in de toelichting. De inhoudelijke wijzigingen lichten wij afzonderlijk toe. In de toelichting bij de Model-APV hebben wij ook nieuwe jurisprudentie verwerkt.

Alle wijzigingen in de tekst van de Model-APV zijn opgenomen in de bijlage Was-wordt-tabel wijziging Model-APV (bijlage 1). Daarin staat ook een korte toelichting per gewijzigd artikel. Wij hebben het Model Raadsbesluit wijziging APV als bijlage 2 opgenomen. Bijlage 3 bevat een overzicht van de wijzigingen in de toelichting bij de Model-APV.

In deze ledenbrief besteden wij ook aandacht aan de volgende actuele onderwerpen:
- Omgevingswet
- lachgas
- consumentenvuurwerk
- ondermijning
- Outlaw Motorcycle Gangs (OMG)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
14 juli 2020
Kenmerk
TRE/U202000547
Lbr. 20/053
Telefoonnummer
070-3738393
Bijlage(n)
3

Onderwerp
Wijziging Model-APV zomer 2020

Geacht college en gemeenteraad,

De Model Algemene plaatselijke verordening (hierna: Model-APV) is weer geactualiseerd. De jaarlijkse zomeraanpassing heeft vooral geleid tot redactionele verbeteringen, zowel in de tekst als in de toelichting. De inhoudelijke wijzigingen lichten wij afzonderlijk toe. In de toelichting bij de Model-APV hebben wij ook nieuwe jurisprudentie verwerkt.

Alle wijzigingen in de tekst van de Model-APV zijn opgenomen in de bijlage Was-wordt-tabel wijziging Model-APV (bijlage 1). Daarin staat ook een korte toelichting per gewijzigd artikel. Wij hebben het Model Raadsbesluit wijziging APV als bijlage 2 opgenomen. Bijlage 3 bevat een overzicht van de wijzigingen in de toelichting bij de Model-APV.

In deze ledenbrief besteden wij ook aandacht aan de volgende actuele onderwerpen:
- Omgevingswet (onderdeel 2.1)
- lachgas (onderdeel 2.2)
- consumentenvuurwerk (onderdeel 2.3)
- ondermijning (onderdeel 2.4)
- Outlaw Motorcycle Gangs (hierna: OMG) (onderdeel 2.5)

1. Toelichting op de wijzigingen
Naast actualiseringen en kleine technische aanpassingen hebben we een aantal inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. De actualisering is een gevolg van vragen die wij van gemeenten hebben ontvangen en nieuwe jurisprudentie. Wij belichten hieronder de inhoudelijke wijzigingen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan een openbare plaats (variant 3)
Wij hebben in het vijfde lid 'bevoegd bestuursorgaan' gewijzigd in 'college', omdat alleen aan het college de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels (algemeen verbindende voorschriften) kan worden gedelegeerd. Op basis van de oude tekst kon voor bepaalde categorieën voorwerpen zowel het college als de burgemeester nadere regels stellen.

Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichtingen
Als weigeringsgrond voor een exploitatievergunning hebben wij in het derde lid toegevoegd dat de exploitant of leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De toevoeging is ontleend aan de gemeentelijke praktijk. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft aan dat 'slecht levensgedrag' een voldoende duidelijke weigeringsgrond is. Wel is het verstandig dat de burgemeester beleidsregels vaststelt. In de toelichting op dit artikel vermelden wij de jurisprudentie. Dit doen we ook bij de artikelen 2:25, zevende lid (vechtsportevenementen; facultatief), en 3:7 (seksinrichting). Ook daarin wordt 'slecht levensgedrag' genoemd.

Artikel 2:57 Loslopende honden
Wij hebben het verbod voor niet-aangelijnde honden uitgebreid tot openbare plaatsen binnen de bebouwde kom (was alleen binnen de bebouwde kom op de weg, zie eerste lid, onder b). Hierdoor geldt het verbod ook voor andere plaatsen binnen de bebouwde kom, zoals parken en plantsoenen of andere voor publiek openstaande plaatsen. Dat past ook beter bij de uitzondering in het tweede lid, waar wordt gesproken over 'aangewezen plaatsen'.

Artikel 2:65 Bedelarij
Dit is in de Model-APV een facultatief artikel. Er geldt een bedelverbod voor aangewezen plaatsen op de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw. Ook hier hebben wij deze plaatsen vervangen door het begrip 'openbare plaatsen', waardoor het verbod ook in bijvoorbeeld parken of plantsoenen gaat gelden. 'Een voor het publiek toegankelijk gebouw' voor zover het verblijf daarin door de gerechtigde niet aan een doel is gebonden, is ook een openbare plaats.

Artikel 3:7 Weigeringsgronden vergunning seksbedrijf
In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat de genoemde weigeringsgronden dienen als aanvulling op de algemene weigeringsgronden van artikel 1:8. In het eerste lid is onderdeel b geschrapt en zijn de overige onderdelen anders geletterd. Onderdeel b bevatte de weigeringsgrond 'de exploitant of beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij'. Sinds 2015 is wettelijk sprake van 'beëindiging van ouderlijk gezag of voogdij'. Beëindiging van het ouderlijk gezag is veel ruimer dan de zeer beperkte groep ontzette ouders. In verband hiermee is ook in de Drank- en Horecawet deze weigeringsgrond destijds vervallen.

Artikel 5:32 Crossterreinen
Het crossverbod beperkte zich tot wedstrijden of de voorbereiding daarvan. Wij hebben crossen buiten wedstrijdverband aan de verbodsbepaling in het eerste lid toegevoegd.

2. Actualiteiten

2.1 Omgevingswet
De inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld tot 1 januari 2022.

Verordeningen in het omgevingsplan
Op het moment van inwerkingtreding zijn alle bestemmingsplannen van rechtswege een omgevingsplan en hetzelfde geldt voor een beperkt aantal gemeentelijke verordeningen. Andere regels op het gebied van de fysieke leefomgeving (die bijvoorbeeld in de APV kunnen staan, maar ook in andere verordeningen) worden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet automatisch beschouwd als onderdeel van het omgevingsplan. Heel kort samengevat geldt voor die regels het volgende. Een deel van deze regels moet worden opgenomen in het omgevingsplan, een ander deel mag worden opgenomen in het omgevingsplan (artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit). Tot 2029 is er een overgangsfase waarin een en ander vorm moet krijgen en waarin een omgevingsplan tot stand moet komen dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

Handreiking
In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in nauwe samenwerking met de VNG wordt een handreiking geschreven om een beeld te geven van de keuzes die gemeenten hebben bij de integratie van gemeentelijke regelgeving in het omgevingsplan. Het streven is om de handreiking in het najaar te publiceren.

2.2 Lachgas
In de VNG ledenbrief 'Lachgas' van 14 mei 2020 (Lbr. 20/015) zijn wij ingegaan op de gevaren van oneigenlijk gebruik van lachgas en hebben wij gewezen op het kabinetsvoornemen om dit oneigenlijk gebruik tegen te gaan door lachgas te plaatsen op lijst II van het Opiumbesluit. Hierdoor zal onder meer de verkoop, het afleveren, het verstrekken en het aanwezig hebben van lachgas voor oneigenlijk gebruik verboden worden. Dat heeft een gunstig effect op de mate van overlast in de openbare ruimte. Inmiddels heeft dit kabinetsvoornemen geleid tot een internetconsultatievoorstel (https://www.internetconsultatie.nl/lachgasbesluit). Wij ondersteunen dit verbod.

In die ledenbrief hebben wij aangegeven welke bestaande Model-APV-bepalingen (in totaal 11) gemeenten kunnen gebruiken om overlast door lachgas aan te pakken. Deze bepalingen zijn goed bruikbaar om hinder en overlast door lachgas tegen te gaan. Een specifieke bepaling over lachgas brengt met zich dat moet worden aangetoond dat de hinder of overlast inderdaad is veroorzaakt door het gebruik van lachgas. In de praktijk kan het lastig zijn.

Een aantal gemeenten heeft toch gevraagd om een specifieke APV-bepaling met een verbod op het gebruik van lachgas als roesmiddel. Er zijn ook al gemeenten met verbodsbepalingen. De rubricering en de formulering verschilt. Wij denken dat een verbod het beste kan worden ondergebracht in afdeling 8 van hoofdstuk 2 van de APV, Maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade. Gebruikmakend van verschillende praktijkvoorbeelden (te vinden op https://www.overheid.nl/lokale_wet_en_regelgeving), komen wij tot het volgende voorbeeldartikel.

Artikel 2:48a Lachgasverbod

1. Het is verboden op een openbare plaats distikstofmonoxide (lachgas) recreatief als roesmiddel te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, indien dit gepaard gaat met overlast of andere gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat nadelig beïnvloeden of anderszins hinder veroorzaken.
2. Het is verboden op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college ter bescherming van de openbare orde of het woon- en leefklimaat aangewezen gebied distikstofmonoxide (lachgas) recreatief als roesmiddel te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen bij zich te hebben.
3. Het college kan in het aanwijzingsbesluit het in het tweede lid bedoelde verbod beperken tot bepaalde tijden.

Toelichting op voorbeeldartikel

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 zijn 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 (derde lid).

In artikel 6.1 van de APV (sanctiebepaling) moet artikel 2:48a in de opsomming van de strafbaarstelling worden opgenomen. Hierdoor is strafrechtelijke handhaving mogelijk als het verbod wordt overtreden. Een overtreding wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (€ 4.350,00).

2.3 Consumentenvuurwerk

Uitbreiding landelijk vuurwerkverbod

Om de jaarwisseling veiliger te laten verlopen bereidt het kabinet een wijziging voor van de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (hierna: Ract). Er komt een verbod op enkelschotsbuizen, F3 vuurwerk, knalvuurwerk (inclusief knalstrengen) en vuurpijlen. Verkoop en afsteken van deze vuurwerkproducten is dan niet meer toegestaan. De voorgenomen wijziging van de Ract heeft geen gevolgen voor artikel 2:72 (vuurwerkverkoopvergunning) van de Model-APV.

Vuurwerkvrije zones
Op grond van artikel 2:73 van de Model-APV kan het college plaatsen aanwijzen waar het verboden is consumentenvuurwerk af te steken. Bij de wijziging van het Vuurwerkbesluit (Stb. 2019, 378; inwerkingtreding 29 november 2019) heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat toegelicht dat het Vuurwerkbesluit niet in de weg staat om het gehele grondgebied van de gemeente vuurwerkvrij te maken. De bevoegdheid daartoe ontlenen gemeenten aan de autonome verordeningsbevoegdheid van artikel 149 van de Gemeentewet. In november 2019 hebben wij u geïnformeerd over de bestuurlijke overwegingen die hierbij spelen (motivering) en hebben wij een voorbeeldartikel opgenomen. De regeling in artikel 2:73 is daarin in feite 'omgedraaid' van een 'ja-tenzij'-regeling naar een 'nee, tenzij'-regeling (Lbr. 19/084 - Wijziging Vuurwerkbesluit en voorbeeldbepaling APV inzake gemeentelijk vuurwerkverbod (1 november 2019). Wij hebben de voorbeeldbepaling opgenomen in de toelichting van de Model-APV.

2.4 Ondermijning
Ondermijnende criminaliteit neemt vele vormen aan en kan landelijk en lokaal zeer ontwrichtend zijn. In de lokale samenleving zien gemeenten en hun partners in veiligheid zich steeds meer geconfronteerd met allerlei uitwassen van ondermijning. In de strijd tegen ondermijning kan de bestuurlijke aanpak een belangrijke plaats innemen.

Handreiking APV en ondermijning
Het Aanjaagteam Ondermijning, dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid, heeft de Handreiking APV en ondermijning (april 2020) voor gemeenten gepubliceerd met mogelijkheden om ondermijning via de APV aan te pakken. De handreiking bevat bestuurlijke en juridische aandachtspunten voor de aanpak van ondermijning, zoals het samenspel met de strafrechtelijke aanpak, een onderbouwde noodzaak van bestuurlijke maatregelen en de stand van de jurisprudentie. Ook bevat de handreiking een aantal voorbeeldbepalingen. Deze zijn ontleend aan de Model-APV van de VNG en enkele APV's van gemeenten. Ook worden verschillende praktijkvoorbeelden gegeven. Deze zijn geïllustreerd met interviews. De handreiking is opgesteld in samenwerking met verschillende gemeenten, Regionale Informatie- en Expertisecentra en de VNG.

Factsheet ondermijningswetgeving
Op de website van de Rijksoverheid is in april 2020 een factsheet met de stand van zaken van ondermijningswetgeving gepubliceerd.

2.5 Outlaw Motorcycle Gangs (OMG)
Het Openbaar Ministerie heeft bij de rechter civiele verboden gevraagd en gekregen tegen enkele motorclubs. Wat te doen wanneer een lid van een verboden club het bij die club horende jasje, ook wel colors genoemd, in het openbaar blijft dragen?

Verstoring openbare orde; grondrechten
In de fase dat de verbodenverklaring onherroepelijk is geworden, kan een (dreigende) overtreding van de strafbepaling (vrees voor) een verstoring van de openbare orde opleveren. Gelet hierop kan de burgemeester in beginsel gebruik maken van zijn orderechtelijke bevoegdheden. De burgemeester kan echter niet van de Grondwet afwijken. Een colorverbod of anderszins een beperkende maatregel op uiterlijke kenmerken levert een inhoudelijke beperking op van de vrijheid van meningsuiting én een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een dergelijke beperking is uitsluitend toegestaan indien zij is neergelegd in een wet in formele zin

die expliciet tot doel heeft om de vrijheid van meningsuiting te beperken. De Gemeentewet en ook bepalingen in de APV voldoen niet aan die eis.

Initiatiefwetsvoorstel
Bij de Tweede Kamer is in november 2018 een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat regels geeft over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties; Kamerstukken II 2018/2019, 35079, nr. 2). Dit wetsvoorstel richt zich specifiek op OMG's en vergelijkbare organisaties. In zijn brief van 19 juni 2020 aan de Tweede Kamer deelt de minister van Rechtsbescherming mee dat het kabinet geen bezwaar heeft tegen het initiatiefvoorstel. Het voorgestelde bestuurlijke en het bestaande civiele verbod zijn naar het oordeel van het kabinet complementair.

Meer informatie
De Rijksuniversiteit Groningen heeft in 2019 in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief uitgebracht, getiteld Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs.

3. Bijlagen
Deze ledenbrief bevat drie bijlagen:
***Bijlage 1 - Was-wordt-tabel wijziging Model-APV (met korte artikelsgewijze toelichting)*.** Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening.
Bijlage 2 - Model Raadsbesluit wijziging APV: Opgemaakt in Word 2.0 format (DROP) voor publicatie, zonder toelichting.
Bijlage 3 - Overzicht van de wijzigingen in de toelichting bij de Model-APV.

4. Informatie
De geconsolideerde teksten van de VNG-modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (https://www.decentraleregelgeving.nl).
Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Informatiecentrum van de VNG (070-373 8393 of e-mail: info@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

L.K. Geluk
Algemeen directeur