

Informatienota

Onderwerp

Toelichting APV wijziging

Datum

20 mei 2026

Zaaknummer

018491274

Aan

Gemeenteraad

Van

Portefeuillehouder B. Jaspers Faijer

Toelichting wijziging APV – samenscholing en ongeregeldheden

De voorgestelde wijziging van de APV raakt aan een gevoelig onderwerp. Het gaat over het reguleren van de openbare orde handhaving door ons als gemeente, waarbij de grondwetsverwerking en de organieke regelgeving onverlet worden gelaten. Dat vraagt om uiterste zorgvuldigheid, helderheid in communicatie en een zuiverheid aangaande de verordende bevoegdheid van de raad. Daarom lichten we in deze nota een aantal zaken toe, zodat u tot een weloverwogen standpunt kunt komen.

Dit voorstel beoogt geen inperking van het demonstratierecht

Het grondrecht op betoging, zoals vastgelegd in artikel 9 van de Grondwet en uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties, blijft onverkort van kracht. Demonstraties worden gefaciliteerd en beschermd binnen het wettelijk kader dat daarvoor geldt. Daar raakt deze APV-wijziging niet aan. Waar deze wijziging wél over gaat, is de handhaving van de openbare orde in situaties waarin géén sprake is van grondrechtsuitoefening, maar van samenscholing en (dreigende) ongeregeldheden.

Waarom een wijziging van de APV?

De gemeente Urk heeft de afgelopen periode te maken gehad met incidenten waarbij groepen zich doelbewust onherkenbaar maakten – door bivakmutsen, gezichtsbedekking of schmink – juist op momenten dat de openbare orde onder druk stond of dreigde te komen. Die anonimiteit werkt orde verstorend, vergroot gevoelens van onveiligheid bij inwoners en belemmert effectief optreden van politie en gemeente. Onze huidige APV biedt onvoldoende houvast voor adequate handhaving.

Het juridisch vraagstuk dat hier centraal staat

In de publieke discussie wordt soms de indruk gewekt dat zodra mensen zich in de openbare ruimte verzamelen, altijd sprake zou zijn van demonstratie en dus van een grondrecht. Juridisch is dat niet juist. Er bestaat een wezenlijk onderscheid tussen:

- grondrechtsuitoefening (zoals betoging of meningsuiting), en
- openbare-orde-gedrag dat geen uitdrukking is van een grondrecht.

Juridisch is het zeer interessant de scherpste te zoeken daar waar geen sprake meer is van het uitoefenen van een grondrecht, in relatie tot daar waar de gemeentelijke, verordenende bevoegdheid begint. Waaronder de bevoegdheid van de raad om regels te stellen via de APV, op grond van artikel 149 van de Gemeentewet.

Er bestaat geen grondrecht op het plegen van wanordelijkheden of op gewelddadig optreden. In de rechtsvergelijkende literatuur – onder meer in Engeland en Duitsland – wordt al langer erkend dat bij onmiddellijke dreiging van geweld tegen personen of goederen het grondrecht “uit zicht raakt” en plaatsmaakt voor openbare orderecht. Ook in Nederland sluit dit aan bij vaste jurisprudentie: gezichtsbedekkende kleding die wordt gebruikt om ordeverstoring op te treden, valt niet onder de bescherming van artikel 9 of 7 van de Grondwet.

Wat de APV-wijziging wél en niet doet

De voorgestelde bepaling:

- reguleert openbare orde handhaving, niet een grondrecht;
- richt zich uitsluitend op situaties van samenscholing of (dreigende) ongeregelde heden;
- laat demonstraties, vergaderingen en levensbeschouwelijke bijeenkomsten expliciet buiten beschouwing;
- bevat duidelijke uitzonderingen voor gezondheid, beroep, sport, cultuur en traditie, zolang de openbare orde niet in het geding is.

Daarmee is ons inziens de bepaling proportioneel, zorgvuldig afgebakend en juridisch verdedigbaar. Het gaat niet om het verbieden van gezichtsbedekking op zich, maar om situaties waarin anonimiteit wordt gebruikt om de openbare orde te verstoren.

Waarom is deze wijziging nodig?

Deze wijziging:

- vergroot de handelingsmogelijkheden van politie en gemeente;
- maakt eerder en effectiever optreden mogelijk, ook preventief;
- vergroot de pakkans en heeft daarmee een duidelijke preventieve werking;
- sluit aan bij APV van andere gemeenten waarin dit benoemd staat, zoals Rotterdam, Veendam en Alkmaar.

Het alternatief – niets doen en laten zoals het nu is – betekent dat we accepteren dat groepen zich bewust aan herkenning onttrekken in situaties waarin de veiligheid onder druk staat. Dat vinden wij, vanuit onze verantwoordelijkheid voor de openbare orde, geen aanvaardbare optie.

Tot slot

Deze APV-wijziging is geen stap richting beperking van grondrechten, maar een stap richting helderheid over waar grondrechten gelden, en waar onze lokale verantwoordelijkheid ligt om inwoners te beschermen tegen wanorde en onveiligheid.

De afweging die voorligt, achten wij bestuurlijk en juridisch gedragen.