Bijlage bij raadsvoorstel "Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening Rheden"

Raadsvergadering 23 september 2025, zaaknummer 2025-011201

TOELICHTING op de verschillende wijzigingen in de APV Rheden, op volgorde van de daarmee samenhangende artikelen.

Wijziging definitie "gebouw", artikel 1:1
Bij de definitie van "gebouw" is de verwijzing aangepast, zodat nu wordt uitgegaan van hetgeen daaronder wordt verstaan in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet. Inhoudelijk is de definitie niet gewijzigd.

Voorrangsregeling APV-artikelen boven de overeenkomstige regels over activiteiten in het Omgevingsplan, artikel 1:11
In 2024 is vanuit het Team Omgevingsrecht en het Team Openbare Orde en Veiligheid gestart met de voorbereidingen teneinde de artikelen uit de APV, die de fysieke leefomgeving (FLO) betreffen, over te laten hevelen naar het Omgevingsplan (OP). In de APV blijven dan de artikelen over die met name gaan over openbare orde en veiligheid. Inmiddels zijn de zogenaamde FLO-artikelen in concept omgebouwd om als activiteiten (en verboden daarop) in het OP te worden opgenomen. Deze voorgestane wijziging van het OP, die in het najaar 2025 gepland staat, kan in principe op grond van het "Delegatiebesluit Omgevingsplan Rheden 2025" door het college vastgesteld worden. Het gaat dan om het beleidsneutraal verwerken van over te hevelen regels die fysieke leefomgeving betreffen uit gemeentelijke verordeningen in het OP. De gemeenteraad zou dan nog wel de gewijzigde (ingekorte) APV moeten vaststellen.
Echter zijn er nu nog aanzienlijke problemen met de toekomstige strafrechtelijke afdoening van de overtredingen en misdrijven in de APV-artikelen die naar het OP zouden moeten aan. Deze strafbare feiten kunnen dan niet langer feitgecodeerd worden afgedaan via het Centraal Justitieel Incassobureau. Dit is een landelijk probleem waarbij de VNG aan zet is om dit op te lossen. Derhalve zal vanuit het Team Omgevingsrecht aan het college worden voorgesteld om de gereed staande FLO-artikelen wel naar de structuur van het OP te brengen, waarbij deze artikelen daarnaast nog wel in de APV blijven staan. In het OP zal dan een voorrangsregel worden ingebouwd dat de huidige APV-artikelen voor gaan op de gelijksoortige artikelen (activiteiten) in het OP. Zodoende kan er strafrechtelijk blijven worden gehandhaafd.

Het is nodig om in de APV een algemene bepaling op te nemen dat de APV-artikelen, die de fysieke leefomgeving betreffen, vooralsnog bij de daadwerkelijk uitvoering voorrang blijven behouden boven de overeenkomstige regels over activiteiten die door middel van een collegebesluit beleidsneutraal in de structuur van het OP zijn of zullen worden gebracht. Door de voorrangsregel (nieuw artikel 1:11) kan door middel van de bestaande aan de APV gekoppelde feitcodes er strafrechtelijk blijven worden gehandhaafd.

Verblijfs- / gebiedsontzegging, artikel 2:1A
Op grond van dit artikel kan de burgemeester, in het belang van:
- de openbare orde;
- het voorkomen of beperken van overlast;
- het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- en leefklimaat;
- de veiligheid van personen of goederen;
- de gezondheid of de zedelijkheid

aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht een tijdelijk verbod opleggen om gedurende een bepaalde termijn in één of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats aanwezig te zijn.

De momenteel in de APV Rheden opgenomen eerste termijn van ten hoogste 72 uur blijkt in de praktijk niet goed toe te passen. Vaak is het noodzakelijk en redelijk om een gebiedsverbod meteen al voor een langere tijd op te leggen aan een persoon, afhankelijk van de risico's en

gevaarzetting. Derhalve wordt voorgesteld om de termijn van 72 uur te schrappen, en dit open te laten, maar wel tot een maximum van 12 weken.
Er zijn nog enkele inhoudelijke wijzigen nodig bij de bepalingen van het gebiedsverbod.
Het eerste is de vervanging van het "bevel om zich niet op een openbare plaats op te houden" door "het opleggen van een tijdelijk verbod om op een openbare plaats aanwezig te zijn. Juridisch gezien is een gebiedsontzegging namelijk niet een bevel waarvan het niet nakomen een misdrijf is, maar een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarvan het niet nakomen een overtreding is. Op het besluit van de burgemeester zijn de waarborgen van de Awb van toepassing.
Als tweede wordt een voorrangsregeling toegevoegd in die zin dat wanneer de officier van justitie aan een persoon een gedragsaanwijzing heeft gegeven, de burgemeester aan deze persoon geen gebiedsverbod oplegt.
Het derde punt is dat er een verbod wordt opgenomen om in strijd te handelen met het opgelegde verbod. Indien dit expliciet in het artikel is opgenomen kan er een feitcode aan worden gekoppeld, waardoor het mogelijk is om een boete op te leggen aan diegene die een gebiedsontzegging overtreedt.
Voorgesteld wordt om een herzien artikel 2:1A op te nemen.

Uitwegvergunning, artikel 2:12
Bij de juridisch-technische wijziging van de APV Rheden (19 december 2023) in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is onder meer artikel 2:12 - dat gaat over het maken, gebruiken of veranderen van een uitweg – aangepast. Daarbij is onbedoeld ook een inhoudelijke verandering gemaakt dat verband houdt met de vier in dat artikel genoemde weigeringsgronden voor een vergunning.
Voorheen stond in de aanhef van het tweede lid: "De vergunning kan worden geweigerd:", gevolgd door de vier specifieke weigeringsgronden. Dit is bij de juridisch-technische aanpassing veranderd in: "In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 wordt de vergunning slechts geweigerd:", gevolgd door de vier weigeringsgronden. Dit leverde in de praktijk verschil van interpretatie op. Op verzoek van de betreffende vakgroep wordt de oude zinsnede weer opgenomen. Waarbij in een extra vierde lid voor alle duidelijkheid wordt aangegeven dat de weigeringsgronden in artikel 1:8 (openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, milieu) niet van toepassing zijn op artikel 2:12.

Vergunningplicht voor wedstrijden betaald voetbal organisaties, artikelen 2:24 en 2:25
Aangezien het meermalen is voorgekomen dat een Betaald Voetbal Organisatie (BVO) in de gemeente Rheden een vriendschappelijke of een oefenwedstrijd speelde, is het verzoek vanuit de politie gekomen om voor dergelijke wedstrijden een vergunningplicht in te stellen.
Met de invoering van een vergunningplicht heeft de burgemeester een aanvullend instrument om op te treden tegen mogelijke ongeregeldheden bij wedstrijden met een BVO.
In artikel 2:24, tweede lid onder f. wordt nu een wedstrijd met een BVO nadrukkelijk als evenement beschouwd, waardoor het op grond van artikel 2:25, eerste lid, verboden is om zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een dergelijke wedstrijd te organiseren.

Uitbreiding definitie openbare inrichting, artikel 2:27
De voorgestelde uitbreiding van de definitie van "openbare inrichting" met zaken als "take away, afhaalzaken, bezorgbedrijven of daarmee gelijk te stellen bedrijven" komt voort uit de algemene behoefte om de APV beter te laten aansluiten bij de huidige horecatrends en maatschappelijke ontwikkelingen. Met de groeiende populariteit van afhaal- en bezorgservices in de horeca, is het belangrijk om deze vormen van dienstverlening onder dezelfde regelgeving te laten vallen als traditionele horecabedrijven. Door deze toevoeging kan de gemeente nu ook toezicht houden op deze bedrijfsvormen met betrekking tot veiligheid, overlast, en gezondheid, wat bijdraagt aan een beter gereguleerde en veiligere omgeving voor de gemeenschap.
Door uitbreiding van de definitie openbare inrichting geldt nu ook het vereiste van een exploitatievergunning voor de desbetreffende zaken. De exploitatievergunning voor openbare inrichtingen is in het leven geroepen om overlast en verstoring van de openbare orde te voorkomen en tegen te gaan. In deze gevallen is het ook mogelijk om de Wet Bibob toe te passen en een Bibob-onderzoek uit te voeren.

Schrappen van het "Lachgasverbod" / Openlijk drugsgebruik, artikelen 2:48A en 2:74A
Het specifieke artikel over verboden lachgasverbruik (artikel 2:48A) kan vervallen. Omdat lachgas vanaf 1 januari 2023 een softdrug is, kan het verboden gebruik ervan duurzaam gereguleerd worden door artikel 2:74A "Openlijk drugsgebruik". Daarmee is de juridische legitimatie van het specifieke lachgasartikel vervallen.
Het artikel 2:74A is al langer in de Modelverordening van de VNG opgenomen. De aanleiding daarvoor is dat mensen op sommige plaatsen in de publieke ruimte hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid ervaren doordat op die plaatsen drugs wordt gebruikt.
De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo'n bepaling onverbindend werd geacht. De rechter was van oordeel 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.
Het huidige artikel 2:74A van de APV Rheden wordt aangepast aan de actuele versie van de model APV van de VNG.

Schrappen van het "Colorverbod", artikel 2:50A i.c.m. artikelen 2:26 en 2:31
In artikel 2:50A is het verbod opgenomen om op openbare plaatsen of in voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken hebben van verboden organisaties. Het gaat om enkele motorclubs, die als Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) worden aangemerkt.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat artikel 2:50A in strijd is met het grondrecht op vrijheid van meningsuiting (artikel 7, lid 3, Grondwet). Daarop kan alleen bij een wet in formele zin een uitzondering worden gemaakt, en niet op grond van een wet in materiele zin, zoals de APV. De Hoge Raad heeft het colorverbod in de APV onverbindend verklaard. Gemeenten moeten dit verbod uit de APV schrappen.
Het colorverbod is ook opgenomen in artikel 2:26, derde en vierde lid (Ordeverstoring bij een evenement) en in artikel 2:31, tweede en derde lid (Verboden gedragingen in een openbare inrichting). Ook dit moet worden geschrapt. De artikelen 2:26 en 2:31 zullen daarop worden aangepast.

Invoeren "Slaapverbod" op openbare plaatsen, artikel 2:54
Het nieuwe artikel geeft het college de mogelijkheid om in aangewezen gebieden tussen zonsondergang en zonsopgang een verbod op slapen op openbare plaatsen in te voeren.
Het verbod heeft als doel om hinder en overlast, brandgevaar, verontreiniging en verloedering van de openbare ruimte en risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en tegen te gaan.
Tussen zonsondergang en zonsopgang in niet aangewezen gebieden en ook overdag geldt ook een verbod als sprake is van overlast, hinder of gevaar voor de omgeving of aantasting van het woon- en leefklimaat.
Het college heeft de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het verbod.
Het verbod geldt niet voor:

a. vaartuigen en woonboten die een ligplaats innemen waar dit op grond van de APV of omgevingsplan is toegestaan
b. voor woonwagens met een woonbestemming;
c. op een kampeerterrein dat als zodanig in het omgevingsplan is bestemd of mede bestemd;
d. op kampeerplaatsen die op grond van de APV zijn aangewezen.

Bij het toezicht op de naleving van het verbod moet de opsporingsambtenaar of toezichthouder afwegen welk handhavingsmiddel hij in de concrete situatie proportioneel (evenredig) acht. In de meeste gevallen zal kunnen worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van recidive. Het is weinig zinvol om dakloze mensen te beboeten als zij noodgedwongen buiten moeten slapen of om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. In dat soort gevallen kan de handhaving leiden naar ondersteuning of (maatschappelijke) opvang.

Begripsbepaling consumentenvuurwerk, artikel 2:71
Bij ministeriele regeling op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit wordt bepaald welk vuurwerk aan particulieren ter beschikking mag worden gesteld. In meer neutrale zin wordt de definitie van consumentenvuurwerk aangepast aan de huidige landelijke regelgeving.

Aanpak woonoverlast, artikel 2:79
In artikel 2:79 is een zorgplicht opgenomen voor gebruikers en verhuurders van woningen om geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden te veroorzaken. De burgemeester kan op grond hiervan gedragsaanwijzingen geven aan overlastgevers in zowel huurwoningen als koopwoningen en aan verhuurders. Tot 1 januari 2021 was het geven van de gedragsaanwijzing aan verhuurders alleen mogelijk als de persoon die overlast gaf niet als ingezetene in de desbetreffende gemeente stond ingeschreven. Met de inwerkingtreding van de Wet toeristische verhuur van woonruimte op 1 januari 2021 is die beperking vervallen. In verband hiermee is artikel 2:79 aangepast. Om woonoverlast beter tegen te gaan, geldt de zorgplicht voortaan in alle gevallen voor verhuurders van woonruimten.
Dat betekent dat verhuurders zorgdragen dat de woningen die zij verhuren geen ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaken. Als de verhuurder zich niet of op een verkeerde manier inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder, kan de burgemeester direct een verhuurder aanspreken en hoeft de burgemeester daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken. Dit is wenselijk wanneer verschillende huurders van dezelfde verhuurder hinder hebben veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in panden waar meerdere huurders wonen of waar huurders snel wisselen. De burgemeester kan dan dus – als ultimum remedium – direct aan een verhuurder een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen

Sluiting voor publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf, artikel 2:80
De burgemeester kan met behulp van artikel 2:80 optreden als in of vanuit een voor het publiek openstaand gebouw of bijbehorend erf (strafbare) feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde of het woon- of leefklimaat nadelig wordt beïnvloed of als ondernemers van (dienstverlenende) bedrijven zoals garages, autoverhuurbedrijven, uitzendbureaus of winkels, overlast (blijven) veroorzaken of ter plaatse strafbare feiten plegen, deze faciliteren, gedogen of op andere wijze toestaan. Het gaat in deze gevallen dus om maatregelen om een onveilig en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan.
Ook geeft het artikel de burgemeester de mogelijkheid om op te treden als er in of vanuit een pand (niet zijnde een woning) wordt gegokt, waarvoor geen toestemming is gegeven op grond van de Wet op de Kansspelen. Als sprake is van een illegaal gokpand is zonder meer sprake van een aantasting van de openbare orde. Gokpanden die tevens als woning in gebruik zijn, kunnen niet op basis van dit artikel uit de APV worden gesloten, maar op grond van artikel 174a Gemeentewet. Sluiting is mogelijk als de burgemeester aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk kan maken dat door gedragingen of activiteiten in het voor publiek openstaande gebouw of op het daarbij behorende erf de openbare orde wordt of dreigt te worden verstoord of het woon- of leefklimaat nadelig wordt of dreigt te worden beïnvloed. Daarbij moet hij afwegen of de sluiting voldoet aan de eisen van proportionaliteit (rechtvaardigt de sluiting het daarmee beoogde doel van herstel van de openbare orde?) en subsidiariteit (is het niet mogelijk het doel met minder vergaande middelen te bereiken?).

Ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclames e.d., artikel 4:15
Dit artikel behoeft een kleine tekstuele aanpassing. In het derde lid moeten de woorden "van kennelijke feitelijke aard" vervangen worden door de woorden "van kennelijk tijdelijke aard".

Parkeren van defecte, onverzekerde en ongekeurde voertuigen, artikel 5:4
Vanuit politie en toezichthouders komt het verzoek om in de APV een verbod op te nemen voor het (niet langer dan drie achtereenvolgende dagen) parkeren op de openbare weg van onverzekerde voertuigen en ongekeurde voertuigen, zodat daartegen effectief kan worden opgetreden. Er kan dan een boete worden opgelegd of het voertuig kan worden weggesleept.
Het huidige artikel 5:4 in de APV Rheden dat gaat over een verbod op het parkeren van defecte voertuigen, zal worden uitgebreid met onverzekerde voertuigen en ongekeurde voertuigen.

Parkeren van grote voertuigen, artikel 5:8
In het kader van de integrale gebiedsontwikkeling "IJssel District" te Velp (Park Nieuw Velp) is door het college op 24 september 2024 een besluit genomen op grond van artikel 9 van de Wegenwet. Daarbij zijn het parkeerterrein met rijbanen, parkeervakken en voetpaden nabij voormalig ziekenhuis Rijnstate Velp (President Kennedylaan 100) aan het openbaar verkeer onttrokken.
In artikel 5:8, tweede lid onder f. staat het "voor de in bebouwde kom van Velp gelegen parkeerplaats aan de President Kennedylaan nabij ziekenhuis Velp" nog aangewezen als een plek waar het dag en nacht is toegestaan om grote voertuigen (langer dan 6 meter en hoger dan 2,4 meter) te parkeren.
Aan uw raad wordt daarom voorgesteld om de betreffende parkeerplaats te laten vervallen als locatie waar het parkeerverbod voor grote voertuigen niet geldt,

Sanctiebepaling, artikel 6:1
Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen. Deze straf mag niet zwaarder zijn dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.
In het huidige artikel 6:1 zijn onder het eerste lid diverse artikelen uit de APV opgesomd, waarbij de overtreding van het in die artikelen bepaalde en daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Op grond van het tweede lid worden overtredingen van de overige artikelen gestraft met een geldboete van de eerste categorie.

In de praktijk is gebleken dat tegen enkele overtredingen niet strafrechtelijk kan worden opgetreden, omdat die feiten (artikelen) ontbreken in de strafbaarstelling, waardoor er geen landelijke feitcode kan worden gekoppeld aan de lokale regelgeving.
In de huidige APV-strafbaarstelling, waarbij de specifieke artikelen worden genoemd, schuilt het gevaar dat artikelen ontbreken c.q. dat de lijst niet meer actueel is.
Door uit te gaan van een generieke strafbaarstelling kunnen alle artikelen uit de APV strafrechtelijk worden gehandhaafd. Door te kiezen voor een indeling van de tweede categorie bestaat er meer ruimte om rekening te houden met de ernst van de overtreding. Het is uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de gemeenteraad gekozen boetecategorie.