

Nummer: 206-144

Portefeuillehouder: drs. M.C. van der Weele

Onderwerp: Toelichting bij voorstel tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Waterland

1 Algemeen deel

1.1 Inleiding

Begin 2018 is de Algemene plaatselijke verordening Waterland 2010 (hierna: APV) voor het laatst door de gemeenteraad vastgesteld (4e wijziging). De APV is geënt op de modelverordening die vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aan gemeenten wordt aangeboden. Na de laatste wijziging in 2018 is de modelverordening van de VNG een aantal keer geactualiseerd naar aanleiding van aangepaste wet- en regelgeving, jurisprudentie, ervaringen uit de uitvoeringspraktijk, bestuurlijke wensen en maatschappelijke ontwikkelingen. Gezien deze ontwikkelingen is daarom bezien of de huidige APV nog voldoet.

1.2 Afbakening

De nieuwe verordening is aangepast aan relevante jurisprudentie, in juridisch-technisch en taalkundig opzicht gemoderniseerd en vereenvoudigd. Tegelijk is het nodig gebleken om voor een aantal onderwerpen nieuwe regels in te voeren. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de verordening te vergroten. De artikelen waar op basis van taalkundige en juridisch technische redenen wijziging is aangebracht, zijn niet afzonderlijk van een toelichting voorzien.

Gekozen is voor een indeling waarin samenhangende onderwerpen zo veel mogelijk bij elkaar zijn gebracht.

De APV behoort tot de belangrijkste verordeningen in Waterland. Dat wordt niet alleen bepaald door de relatief grote omvang en het grote aantal verschillende onderwerpen die er in worden geregeld maar ook door het belang van die onderwerpen voor de orde en veiligheid in de stad, de zedelijkheid, het woon- en leefklimaat, het toezicht op de voor publiek toegankelijke gebouwen, het gebruik van de openbare ruimte en voor de leefomgeving in het algemeen.

De APV regelt de onderwerpen die tot het gemeentelijke publieke domein kunnen worden gerekend voor zover deze niet nader zijn uitgewerkt in bijzondere verordeningen zoals de Marktverordening en de Afvalstoffenverordening. De APV is daarmee bij uitstek een verordening die de gemeenteraad op basis van artikel 149 Gemeentewet in het belang van de gemeente kan maken.

Het grootste deel van de bepalingen in de APV berust op de autonome bevoegdheid van artikel 149 Gemeentewet. Een beperkt aantal bepalingen vloeit voort uit medebewindstaken, verplicht of facultatief. Zoals bijvoorbeeld de Wet openbare manifestaties of de Drank- en Horecawet.

In de APV wordt op een aantal plaatsen verwezen naar hogere regelgeving. Door het opnemen van afbakeningsbepalingen is aangegeven dat de betreffende APV-bepaling alleen beoogt dat te regelen wat niet reeds in hogere regelgeving is geregeld.

Afbakening naar andere gemeentelijke regelgeving is niet aangegeven omdat er van wordt uitgegaan dat bijzondere regelgeving in het algemeen prevaleert boven algemene regelgeving (“lex specialis prerogat lex generalis”).

1.3 Toedelen van bevoegdheden

De Gemeentewet bevat de basis voor het toedelen van bevoegdheden aan gemeentelijke bestuursorganen. Voor uitvoerende taken zijn dat het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De burgemeester heeft op grond van de wet bijzondere bevoegdheden als het gaat om openbare orde en veiligheid en het toezicht op voor publiek toegankelijke gebouwen (artikelen 172 en 174 Gemeentewet).

De burgemeestersbevoegdheden komen met name in het tweede en derde hoofdstuk aan de orde. Daarbij is er consequent voor gezorgd om bevoegdheden bij de burgemeester te leggen zodra het gaat om de taken die tot zijn verantwoordelijkheid kunnen worden gerekend.

1.4 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak

Bestuursorganen hebben op grond van de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht bevoegdheden om met bestuurlijke maatregelen handhavend op te treden tegen geconstateerde overtredingen van de regels zoals het intrekken van een vergunning, het opleggen van een dwangsom en het toepassen van bestuursdwang.

Behalve de keuze voor een bestuursrechtelijke aanpak is het ook mogelijk om in geval van overtreding van het bij of krachtens de APV gestelde te opteren voor een strafrechtelijke aanpak. Het zesde hoofdstuk geeft aan welke overtredingen tot strafrechtelijke vervolging kunnen leiden.

2 Artikelsgewijs

2.1 Hoofdstuk 2

2.1.1 *Artikel 2:1*

Eerste lid

Het begrip ‘samensholing’ is ontleend aan artikel 186 van het WvSr: “Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdt na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samensholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.” Zie hierover ook de hierna opgenomen jurisprudentie.

Tweede lid

In het tweede lid wordt aan de burger de verplichting opgelegd om zich op bevel van een politieambtenaar te verwijderen van een openbare plaats bij samensholing of (dreigende) ongeregelheden. Dit artikel biedt zo onder andere ook een handvat om op te treden tegen het hinderen van hulpverleners.

Overtreding van een dergelijk bevel wordt strafbaar gesteld via opname van artikel 2:1, tweede lid, in artikel 6:1. Ook in het proces- verbaal en de tenlastelegging moet het niet opvolgen van het politiebevel worden vervolgd op grond van overtreding van artikel 2:1 juncto artikel 6:1.

Hiernaast blijven uiteraard ook de bevelen van de burgemeester in het kader van diens openbare ordebevoegdheden mogelijk. Bevelen van de burgemeester, bijvoorbeeld op grond van de Gemeentewet, of aanwijzingen in het kader van de Wet Openbare Manifestaties die de politie in mandaat uitvoert en die

niet worden opgevolgd, kunnen nog steeds strafbaar worden gesteld op grond van artikel 184, eerste lid, van het WvSr.

Vijfde lid

Onder omstandigheden is het denkbaar dat een samenschooling het karakter heeft van een betoging, vergadering of godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomst. Gelet op de Wom moeten dit soort samenscholingen van de werking van dit artikel uitgezonderd worden. Het vijfde lid voorziet hierin.

Jurisprudentie

HR 12-02-1940, NJ 140, 622 (Haags tippelverbod). Zie ook: HR 02-06-1903, W. 7938 (APV Amsterdam); HR 20-01-1936, NJ 1936, 343 (APV Amsterdam); HR 03-06-1969, NJ 1969, 411 (APV Amsterdam) en HR 17-03-1970, ECLI:NL:PHR:1970:AB5070 (APV Arnhem). Oordeel van de politie is element van gemeentelijke strafbepaling.

HR 26-02-1991, ECLI:NL:HR:1991:AD1340 en HR 14-01-1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC8941. Van een volksooploop ex artikel 186 van het WvSr is sprake als een menigte zich verzamelt. De openbare orde hoeft niet te worden verstoord.

HR 02-06-1903, W. 7938 (APV Amsterdam) en HR 25-06-1963, NJ 1964, 239 (samenscholingsarrest). Relatie tussen APV bepaling en de artikelen 184 en 186 van het WvSr. Aanvulling van de gemeentelijke wetgever erkend.

HR 29-01-2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4108. Voor een bevel of vordering 'krachtens wettelijk voorschrift' gedaan als bedoeld in artikel 184, eerste lid, van het WvSr is vereist dat het betreffende voorschrift uitdrukkelijk inhoudt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het geven van een bevel of het doen van een vordering. Artikel 2 van de Politiewet 1993 bevat een algemene taakomschrijving voor de politie en kan niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven waaraan op straffe van overtreding van artikel 184, eerste lid, van het WvSr moet worden voldaan. Artikel 2 van de Politiewet 1993 kan wel worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift ter uitvoering waarvan de in artikel 184 van het WvSr bedoelde ambtenaren handelingen kunnen ondernemen waarvan het beletten, belemmeren of vrijdelen overtreding van artikel 184, eerste lid, van het WvSr kan opleveren.

Hof Arnhem 16-11-2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO4382. Aan verdachte is onder 2 ten laste gelegd dat hij opzettelijk een bevel of vordering krachtens artikel 2.3.1.7. en/of 2.1.1.1. van de APV, in elk geval krachtens enig wettelijk voorschrift, niet heeft opgevolgd. Het in artikel 184, eerste lid, van het WvSr beschreven misdrijf vereist een krachtens wettelijk voorschrift gedane vordering. Een dergelijk voorschrift moet uitdrukkelijk inhouden dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van een vordering. Het hof overweegt dat de artikelen 2.3.1.7. en 2.1.1.1. van de APV niet uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid bevatten. Derhalve zijn deze artikelen geen 'wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 184, eerste lid, van het WvSr. Voorts kan ook artikel 2 van de Politiewet 1993 niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven, waaraan op straffe van overtreding van artikel 184 van het WvSr moet worden voldaan. Zie ook: Hof 's-Hertogenbosch 30-06-2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM9992.

HR 16-12-2014, ECLI:NL:HR:2014:3639. Aan het middel ligt de opvatting ten grondslag dat het feit niet als overtreding van artikel 2:1, tweede lid, van de APV strafbaar is, omdat noch in de APV noch elders aan de

politieambtenaar uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend om de in artikel 2:1 van de APV Den Haag bedoelde bevelen te geven, zodat een wettelijk voorschrift ontbreekt waarop dit bevel kan zijn gegrond. Die opvatting is onjuist. De in artikel 2:1, tweede lid, van de APV Den Haag vervatte bevelsbevoegdheid van de ambtenaar van politie behoeft niet afzonderlijk of uitdrukkelijk in de APV Den Haag of elders te zijn verleend. Anders dan het geval is indien de strafvervolgning betrekking heeft op het misdrijf van artikel 184 van het WvSr, is hier niet vereist dat de vordering of het bevel door de politieambtenaar is gedaan of gegeven krachtens een wettelijk voorschrift dat uitdrukkelijk inhoudt dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het doen van de vordering of het geven van het bevel. Dat verschil laat zich mede hierdoor verklaren dat de Gemeentewet de bevoegdheid van de raad tot het stellen van straf op overtreding van zijn verordeningen heeft beperkt tot overtredingen. Indien het niet opvolgen van een op een bepaling van een APV gegrond bevel van de politieambtenaar zonder het vereiste van verlening van een uitdrukkelijke bevelsbevoegdheid aan die ambtenaar het misdrijf van artikel 184 van het WvSr zou opleveren, zou in strijd met de Gemeentewet de bedoelde bevoegdheid van de raad in feite zijn uitgebreid tot misdrijven.

ABRvS 19-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940. Op grond van artikel 2:1, eerste lid, van de APV heeft de burgemeester bij besluit gelast om niet meer op een openbare plaats in de gemeente door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelde heden in de nabijheid van een kerk. Aan de last heeft de burgemeester een dwangsom verbonden. De Afdeling oordeelt dat het gedrag van appellant, zeker gelet op de beledigende teksten, uitdagend was. Uit het rapport kan echter niet worden afgeleid dat als gevolg van dit uitdagend gedrag ongeregelde heden zijn ontstaan of dreigden te ontstaan. De omstandigheid dat de door appellant aangesproken personen zijn uitlatingen hoog hebben opgenomen, is hiervoor onvoldoende. De burgemeester was niet bevoegd om appellant de last op te leggen.

2.1.2 Artikel 2:74a

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV 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 aan lachgas), maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden of aan nepdrugs (bijvoorbeeld waspoeder).

In de ledenbrief lachgas van 14 mei 2020 (Lbr. 20/015) is de VNG 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. Ook 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 om dit concreet aan te tonen. Er zijn gemeenten met een of meer specifieke lachgasverboden in de APV.

Gezien de ledenbrief van 21 mei 2021 (Lbr. 21/035) is besloten om geen aparte bepaling in de APV op te nemen, maar wel te kiezen voor de onderhavige bepaling. Tegen overtreding van artikel 2:74a kan, zo blijkt uit die ledenbrief, wel strafrechtelijk worden opgetreden in tegenstelling tot een aparte lachgasbepaling.

2.2 Hoofdstuk 5

2.2.1 *Artikel 5:31d*

Het Hemmeland is door de provincie Noord-Holland aangewezen als natuurgebied en maakt onderdeel uit van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Door zijn ligging is het een populaire plek voor een ieder om aldaar te recreëren. In meerdere zomers en ook in het huidige voorjaar (2021) werd en wordt het recreatieplezier van vele recreanten vergald door overlast gevende personen op waterscooters. De gedragingen bestonden uit onder andere te hard varen, overmatig alcoholgebruik en verstoring van de openbare orde. Tegen deze gedragingen kan op basis van de huidige regelgeving niet worden opgetreden. Met uitzondering van het te hard varen, wat al is geregeld in artikel 5:31c.

Daarom stellen wij voor om een ligplaatsverbod in te stellen voor waterscooters. Daarmee wordt voorkomen dat deze gebruikers vertoeven op het Hemmeland. Bovendien wordt daarmee de geluidsoverlast beperkt, worden de natuurwaarden van het gebied in stand gelaten en creëren we een veilige recreëromgeving.

2.2.2 *Artikel 5:33*

De bepaling is aangepast conform de modelverordening. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd.