

Algemene Plaatselijke Verordening

Actualisering van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Tiel

Esther Scholtus



TIEL
Fruitstad aan de Waal

Esther Scholtus
10 januari 2017

Algemene Plaatselijke Verordening

Actualisering van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Tiel

*Een praktijkgericht onderzoek om de Algemene Plaatselijke Verordening
van de gemeente Tiel te laten voldoen aan het geldend recht, de wens
om verder te dereguleren en de handhaafbaarheid in de praktijk te
verbeteren.*

Esther Scholtus: stagiair bij de gemeente Tiel, team Publiekszaken,
toezicht en handhaving
Periode: 5 september 2016 tot en met 13 januari 2017

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie: 's-Hertogenbosch
Studentnummer: 2060490
Afstudeermentor: Dhr. D. Volmer
Afstudeerdocenten: Dhr. M.O.G.H. Hermans
Dhr. J.D. Wesseling

Voorwoord

Vanaf september 2016 tot en met januari 2017 heb ik mij bezig gehouden met het herzien van de APV van Tiel. Achteraf gezien was het een grote opdracht, maar dankzij alle steun en een aantal aanpassingen kan ik dit onderzoeksrapport aanleveren. Ik heb dit onderzoek verricht in opdracht van David Volmer, beleidsmedewerker/contractmanager handhaving en toezicht van de gemeente Tiel. Dit onderzoeksrapport is het sluitstuk van mijn voltijd opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. Ik heb mij voornamelijk bezig gehouden met hoe de APV van Tiel eruit zou moeten zien om te voldoen aan het geldend recht, de wens om verder te dereguleren en de wens om handhaafbaar te zijn.

In de eerste plaats wil ik graag mijn afstudeermentor, David Volmer, bedanken voor zijn geweldige ondersteuning, zijn feedback en het bieden van een luisterend oor wanneer ik dit nodig had. Graag wil ik ook de andere collega's binnen de gemeente Tiel bedanken voor hun behulpzame houding en de prettige werksfeer. Graag bedank ik ook de mensen die ik heb mogen interviewen, voor hun kostbare tijd die zij ter beschikking hebben gesteld, de behulpzaamheid en het beantwoorden van de vraagstukken.

Ook wil ik Marc Hermans, mijn afstudeerdocent, bedanken voor zijn begeleiding en zijn feedback. Graag wil ik Joe Wesseling bedanken voor het beoordelen van mijn onderzoeksplan en onderzoeksrapport.

Tenslotte wil ik graag mijn vrienden en familie bedanken voor hun steun tijdens deze periode. In het bijzonder mijn oom en tante die hun kostbare tijd ter beschikking hebben gesteld om mij te helpen. Zonder de hierboven genoemde mensen was deze scriptie niet geworden wat het nu is.

Esther Scholtus
Tiel, december 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Lijst van afkortingen	8
1 Inleiding	9
1.1 Probleembeschrijving	9
1.2 Centrale vraag en deelvragen	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Verantwoording van bronnen en methode	10
1.5 Leeswijzer	11
2 De Algemene Plaatselijke Verordening	12
2.1 Soort verordening	12
2.1.1 Autonome en medebewindsverordening	12
2.1.2 Verordening met primair interne en externe werking	12
2.2 Verordende bevoegdheid	13
2.2.1 De geografische grens	13
2.2.2 De grens naar beneden	13
2.2.3 De grens naar boven	13
2.3 De modelverordeningen van de VNG	14
2.4 Bekendmaking en inwerkingtreding	14
2.5 Samenvatting	15
3 Huidige APV van de gemeente Tiel	16
3.1 Wijzigingen modelverordening van de VNG	16
3.2 Vergelijking modelverordening en huidige APV van Tiel	16
3.3 Samenvatting	20
4 Prostitutiehoofdstuk in de APV	21
4.1 De komst van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	21
4.2 Regionaal één beleid	22
4.3 De modelverordening en huidige APV van Tiel	22
4.4 Samenvatting	24
5 Deregulering	26
5.1 Dereguleringsslag	26
5.2 Vergelijking huidige APV van Tiel en APV van Hollands Kroon	26
5.2.1 Openbare orde en veiligheid bij evenementen	27
5.2.2 Sluitingstijden van openbare inrichtingen	27
5.2.3 Parkeren van grote voertuigen	28
5.3 Praktijkervaringen binnen de gemeente Tiel	28
5.3.1 Verschaffing gegevens nachtregister	28
5.3.2 Aantasting groenvoorziening door voertuigen	28
5.3.3 Snuffelmarkten	29
5.3.4 Aanwijzingen ligplaatsen	29
5.4 Dereguleringswensen	30
5.4.1 Loslopend vee	30
5.4.2 Carbidschieten	31
5.4.3 Venten	32
5.5 Strafbepaling	33

5.6 Samenvatting	34
6 Wensen uit de praktijk	35
6.1 Wens van de burgemeester	35
6.1.1 Voetbaloverlast en -vandalisme	35
6.2 Wensen van de politie	37
6.2.1 Verbod op geprepareerde tassen	37
6.2.2 Verbod op bedelen	38
6.2.3 Verstoring openbare orde door vechten	39
6.2.4 Verstoring openbare orde door problematische jeugdgroepen	40
6.3 Wensen van de Afvalverwijding Rivierenland, afdeling handhaving en toezicht	42
6.3.1 Afval	42
6.4 Samenvatting	43
7 Conclusies en aanbevelingen	44
7.1 Geldend recht	44
7.2 De wens om te dereguleren	45
7.3 Handhaafbaarheid in de praktijk	46
7.4 Eindconclusie	47
8 Aanbevelingen	48
Evaluatie onderzoek	49
Literatuurlijst en andere bronnen	50

Samenvatting

In dit onderzoeksrapport staat de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) van de gemeente Tiel centraal. In februari 2014 is de APV van Tiel voor het laatst geactualiseerd. Door de veranderende wet- en regelgeving en jurisprudentie, de wens om de APV van Tiel, waar mogelijk, verder te dereguleren en de handhaafbaarheid in de praktijk, waar nodig, te verbeteren, is het gemeentebestuur van de gemeente Tiel van mening dat de APV van Tiel toe is aan actualisering.

Ten eerste is onderzocht of de huidige APV van Tiel aan het geldend recht voldoet. Hierbij is de modelverordening APV (hierna: modelverordening) van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) gebruikt, aangezien de modelverordening van de VNG gezien kan worden als juridisch correcte leidraad. De bepalingen die sinds februari 2014 aangepast zijn in de modelverordening, zijn op een rijtje gezet en vergeleken met de bepalingen uit de huidige APV van Tiel.

De VNG heeft meerdere bepalingen sinds februari 2014 aangepast en in het bijzonder het gehele prostitutiehoofdstuk. De vergelijking valt uiteen in twee categorieën, namelijk algemene bepalingen en bepalingen uit het prostitutiehoofdstuk. Uit het onderzoek over de algemene bepalingen kan geconcludeerd worden dat het artikel omtrent het indienen van een aanvraag kan komen te vervallen. Dit geldt ook voor een bepaling uit het artikel omtrent verontreiniging door honden. Er dient een bepaling toegevoegd te worden in de artikelen over het drankgebruik in het openbaar, cameratoezicht en de strafbaarheidstelling. Tenslotte dient het bevoegd bestuursorgaan aangepast te worden in het artikel over gevaarlijke honden.

Naast de conclusies over de algemene bepalingen kunnen er conclusies worden getrokken uit de vergelijking van het prostitutiehoofdstuk van de modelverordening en de huidige APV van Tiel. Er kan geconcludeerd worden dat het prostitutiehoofdstuk vooruitlopend en anticiperend op de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp) aangepast dient te worden. Er kan geconcludeerd worden dat de meeste bepalingen uit de modelverordening overgenomen kunnen worden, maar niet alle bepalingen aangezien er rekening gehouden is met de situatie binnen de gemeente Tiel. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat het integraal prostitutiebeleid Tiel verouderd is en vernieuwd dient te worden.

Ten tweede wenste de opdrachtgever dat er onderzocht werd of de APV van Tiel verder gedereguleerd kon worden. De huidige APV van Tiel is daarom vergeleken met de APV van Hollands Kroon. De gemeente Hollands Kroon wordt nauwlettend in de gaten gehouden door de VNG, aangezien zij in één klap een compacte APV introduceerde. De gemeente Hollands Kroon wordt ook wel 'kampioen dereguleren' genoemd. Bij de vergelijking tussen de huidige APV van Tiel en de APV van Hollands Kroon is er rekening gehouden met de praktijkervaringen binnen de gemeente Tiel waardoor er maatwerk geleverd is. Om inzicht te krijgen in de praktijkervaringen binnen de gemeente Tiel zijn er interviews gehouden met diverse medewerkers van de gemeente Tiel, politieambtenaren en een medewerker van de Afvalverwijdering Rivierenland, afdeling handhaving en toezicht (hierna: Avri). Uit deze interviews en de vergelijking met de APV van Hollands Kroon kan er geconcludeerd worden dat de APV van Tiel al sinds 2008 geleidelijk aan gedereguleerd is. Ondanks deze conclusie kunnen er drieëntwintig artikelen uit de huidige APV van Tiel geschrapt worden, aangezien deze overbodig zijn.

Tot slot is er aandacht besteed aan de wens van de opdrachtgever om te onderzoeken of er vraagstukken en/of problematiek binnen de gemeente Tiel spelen omtrent de handhaafbaarheid van de APV van Tiel. Door de interviews is mij duidelijk geworden dat er een vraagstuk is omtrent voetbaloverlast en –vandalisme. Daarnaast werd mij duidelijk dat er

problematiek speelt omtrent het verbod op geprepareerde tassen, verbod op bedelen, vechten op straat, verstoring openbare orde door jeugdgroepen en bedrijfsafval. Er kan geconcludeerd worden dat het vraagstuk omtrent voetbaloverlast en –vandalisme vooralsnog opgevangen kan worden door bestaande wet- en regelgeving, waardoor de APV van Tiel hier niet op aangepast dient te worden. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat de andere genoemde problematieken opgelost kunnen worden door extra verbodsbepalingen in de APV van Tiel op te nemen die de problematiek weg kunnen nemen.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Amvb	algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Avri	Afvalverwijdering Rivierenland, handhaving en toezicht
Awb	Algemene wet bestuursrecht
DHW	Drank- en Horecawet
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
Gemw	Gemeentewet
GW	Grondwet
JPT	Jongeren Preventie Team
Modelverordening	modelverordening APV van de VNG
OM	Openbaar Ministerie
Politie	politie Oost-Nederland, Gelderland-Zuid, de Waarden
Prostitutiebeleid	Integraal prostitutiebeleid Tiel
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet economische delicten
Wet MBVEO	Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast
Wm	Wet milieubeheer
Wok	Wet op de kansspelen
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
WvSr	Wetboek van Strafrecht
Ww	Woningwet

1 Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

De APV is een gemeentelijke verordening die, in het belang van de gemeente, door de gemeenteraad vastgesteld wordt. De APV bevat een veelheid aan regels over de openbare orde, veiligheid, bescherming van het milieu en het natuurschoon.¹ De gemeentelijke verordening kan gezien worden als het huishoudelijk reglement dat alleen in de desbetreffende gemeente van kracht is.²

In februari 2014 is de APV van de gemeente Tiel voor het laatst herzien. Het gemeentebestuur is van mening dat de APV van Tiel toe is aan actualisering, overwegende dat:

- nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie het noodzakelijk maken de APV van Tiel te actualiseren;
- het gewenst is dat de APV van Tiel waar mogelijk verder gedereguleerd wordt;
- het van belang is dat de APV van Tiel helder, actueel en werkbaar is in de praktijk.

Allereerst zal er nagegaan moeten worden of de APV van de gemeente Tiel voldoet aan het geldend recht. De APV van Tiel dient een juridisch, correct, eenduidig te hanteren en te handhaven instrument te zijn voor de dagelijkse huishouding van de gemeente. De VNG helpt iedere gemeente hiermee door het opstellen van een modelverordening van de APV. Deze modelverordening is een voorbeeldregeling en wordt regelmatig aangepast aan nieuwe wetgeving, jurisprudentie en praktijkervaringen van gemeenten. Hierdoor kan de modelverordening beschouwd worden als juridisch correct.³ Een vergelijking van de APV van Tiel met de modelverordening, is daarom op zijn plaats. In de praktijk nemen veel gemeenten deze modelverordening één op één over. Dit kan tot gevolg hebben dat er een grote hoeveelheid regels wordt opgenomen, die soms ingewikkeld of zelfs overbodig of tegenstrijdig zijn. Om dit te voorkomen zal de APV van Tiel op maat en met simpele of minder regels worden herzien door te kijken of artikelen in de praktijk ook daadwerkelijk gebruikt worden.

Ten tweede dient er gekeken te worden naar de algemene trend en wens om regeldruk tegen te gaan. Waar de gemeente voorheen veel regels stelde om controle en regie te houden, is er nu een verschuiving merkbaar waarin verantwoordelijkheid steeds meer bij burgers en bedrijven wordt gelegd.⁴ De APV is een goed beginpunt voor iedere gemeente die regeldruk wil aanpakken.⁵ Regels zijn nodig om overlast en onveilige situaties te kunnen aanpakken en het algemeen belang te beschermen. Tegelijkertijd brengen regels voor burgers en bedrijven kosten en administratieve lasten met zich mee. Hiertussen zal een balans gevonden moeten worden, enerzijds controle houden en anderzijds loslaten, ook wel deregulering. De gemeente is immers uiteindelijk verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid.⁶ Er dienen keuzes gemaakt te worden tussen wat de gemeente dicht bij zich wilt en kan houden en wat niet. Om deze keuzes te maken moet er eerst een goed beeld gevormd worden welke artikelen zowel bestuurlijk als maatschappelijk gezien relevant zijn binnen de gemeente Tiel en of deze artikelen daadwerkelijk in de praktijk gebruikt worden als handhavingsinstrumenten.⁷ Indien deze artikelen niet relevant zijn is het mogelijk ze aan te

¹ Babbé en Hulshof 2008, p.37.

² Zwagerman 2016, p. 9.

³ 'Project kwaliteit modelverordening', VNG 14 oktober 2016, www.vng.nl.

⁴ 'Factsheet beter en concreter, de APV', VNG 14 oktober 2016, www.vng.nl.

⁵ 'Factsheet beter en concreter, de APV', VNG 14 oktober 2016, www.vng.nl.

⁶ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 129.

⁷ Babbé en Hulshof 2008, p.30.

passen dan wel te schrappen. Hierbij zal ook de APV van Hollandse Kroon gebruikt worden, aangezien deze gemeente hun APV drastisch heeft gedereguleerd.⁸

Tot slot zal er aandacht besteedt worden aan de wens om de handhaafbaarheid van de APV van Tiel in de praktijk, waar nodig, te verbeteren. Het gemeentebestuur vindt het belangrijk dat de APV van Tiel werkbaar is in de praktijk. Actuele vraagstukken en problemen zullen in kaart gebracht worden om te kijken of bepalingen uit de APV van Tiel handhaafbaar is in de praktijk. Uit praktijkervaringen kan blijken dat er onduidelijkheden spelen die wellicht regulering behoeven of dat er juist bepalingen uit de APV gedereguleerd kunnen worden wegens overbodigheid.

Gevraagd door de beleidsmedewerker van de gemeente Tiel zal er een aanbeveling gegeven worden welke bepalingen in de APV van Tiel herzien kunnen worden in 2017. De APV van Tiel zal vergeleken worden met de modelverordening van de VNG, om een beeld te krijgen van de bepalingen die gewijzigd zijn door geldend recht. Daarna zal er gekeken worden of het mogelijk is artikelen uit de APV van Tiel te schrappen dan wel aan te passen. Vervolgens zal er gekeken worden of de handhaafbaarheid in de praktijk, waar nodig is, kan worden verbeterd.

1.2 Centrale vraag en deelvragen

Gedurende het onderzoek zal de volgende vraag worden beantwoord: ***Welke aanbevelingen zijn te geven aan het gemeentebestuur van Tiel ten aanzien van het herzien van de APV van Tiel om te voldoen aan het geldend recht, de wens om te dereguleren en de handhaafbaarheid in de praktijk, waar nodig, te verbeteren?***

De deelvragen van dit onderzoeksrapport luiden als volgt:

1. Wat is een APV en aan welke wettelijke eisen moet een APV voldoen?
2. Voldoet de APV van Tiel aan het geldend recht?
3. In hoeverre kan de APV van Tiel verder gedereguleerd worden?
4. Zijn er aanbevelingen te geven waardoor de handhaafbaarheid van de APV van Tiel in de praktijk, waar nodig, verbeterd kan worden?

1.3 Doelstelling

In de periode van 5 september 2016 tot en met 9 januari 2017 zal ik een onderzoeksrapport maken voor de gemeente Tiel, met aanbevelingen waarmee de beleidsmedewerker een voorstel kan doen bij de gemeentebestuur om de APV van Tiel te herzien in 2017. Daarin rekening houdend met het geldend recht, de wens om verder te dereguleren en de wens om te kijken naar de handhaafbaarheid van de APV van Tiel.

1.4 Verantwoording van bronnen en methode

Om de centrale vraag en deelvragen van dit onderzoeksrapport te beantwoorden, is een onderzoek naar de juridische context uitgevoerd. Dit is verwezenlijkt door onderzoek te doen naar rechtsbronnen zoals formele wetgeving, gemeentelijke APV, gemeentelijk beleid en aanwijzingsbesluiten, modelverordening van de VNG, wetsvoorstellen, memorie van toelichting, andere kamerstukken, rapporten, verslagen en jurisprudentie. Ook is er literatuur in de vorm van boeken bestudeerd. Tevens is er een onderzoek naar de praktijkervaringen op het gebied van het handhaven van de openbare orde door mij uitgevoerd. Dit is verwezenlijkt door onderzoek te doen naar de praktijkervaringen door middel van interviews en het onderzoeken van adviesrapporten van de politie, ministerie van Veiligheid en Justitie en de gemeente Tiel.

⁸ 'Compacte APV Hollandse Kroon is een kwestie van uitproberen', VNG 16 oktober 2016, www.vng.nl.

Allereerst is er gebruik gemaakt van de methode: inhoudsanalyse. Dit is een methode waarbij gebruikt wordt gemaakt van bestaand materiaal. De genoemde literatuur, rechtsbronnen en documenten, bijvoorbeeld rapporten en verslagen zijn allemaal vormen van bestaand materiaal.

De tweede methode waarvan gebruik is gemaakt, is het afnemen van interviews. Het zijn half gestructureerde interviews waarbij alle ruimte was voor eigen inbreng van de geïnterviewde. Hiermee wordt er nagegaan of de veranderingen door te voldoen aan het geldend recht wenselijk en uitvoerbaar zijn. Ook wordt er door middel van interviews gekeken naar de handhaafbaarheid van de APV binnen de gemeente Tiel. Er wordt een beeld geschetst van huidige problematiek of mogelijke toekomstige problematiek door de huidige APV van Tiel.

Er is gekozen voor een kwalitatief casestudy onderzoek waarin de nadruk op het begrijpen van de ontwikkelingen, benoemd in de probleembeschrijving, en het implementeren van artikelen in de APV van Tiel ligt. Kenmerkend voor een casestudy is het bestuderen van een ontwikkeling als een geheel en in relatie tot de omgeving.⁹ In dit geval is er gekeken naar de ontwikkelingen in wet- en regelgeving en jurisprudentie omtrent artikelen in de APV. Daarnaast de praktijkervaringen omtrent handhaafbaarheid.

Daarnaast dienen de keuzes die gemaakt zijn in de onderzoeksrapport verantwoord te worden. De effectiviteit van het onderzoek is gewaarborgd door uitsluitend vakliteratuur, gerenommeerde websites en betrouwbare documenten te raadplegen. De gebruikte rechtsbronnen zijn afkomstig van de oorspronkelijke autoriteiten die de norm stellen. Om die reden behoeven deze bronnen geen verantwoording. De efficiëntie is gegarandeerd doordat de literatuur, documenten en websites eindeloos kunnen worden geraadpleegd waardoor er meer uit het materiaal gehaald kon worden. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen is het erg belangrijk om te kijken wie de bron heeft geschreven en in opdracht van wie de bron geschreven is. Om de validiteit te waarborgen is er zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de betrouwbare bronnen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de juridische grondslag van een APV. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de vraag of de APV van Tiel aan het geldend recht voldoet door bepaalde artikelen te vergelijken met de modelverordening van de VNG. Het prostitutiehoofdstuk van de APV van Tiel wordt niet benoemd, aangezien dat in hoofdstuk vier van dit onderzoeksrapport aan bod komt. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op het prostitutiehoofdstuk in de APV van Tiel, prostitutiehoofdstuk van de modelverordening en het integraal prostitutiebeleid van de gemeente Tiel. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op het dereguleren van de APV van Tiel, door deze te vergelijken met de APV van Hollands Kroon. In hoofdstuk zes wordt er ingegaan op de wens om te kijken of de APV van Tiel handhaafbaar is in de praktijk. Hoofdstuk zeven bevat conclusie en aanbevelingen.

⁹ Van Schaaijk 2011, p. 81.

2 De Algemene Plaatselijke Verordening

Om de APV op een juiste manier te kunnen actualiseren, is het noodzakelijk om te weten wat voor verordening een APV is en wat de juridische grondslag van de verordening is.

Daarnaast moet het duidelijk zijn wie de verordende bevoegdheid heeft en de omvang van die bevoegdheid. In dit hoofdstuk zal er daarom ingegaan worden op wat voor verordening de APV is en aan welke kaders de steller zich moet houden. Daarnaast zal er ingegaan worden op de modelverordening van de VNG en de bekendmaking en inwerkingtreding.

2.1 Soort verordening

De APV is een gemeentelijke verordening die de rol van een soort lokaal Wetboek van Strafrecht vervult. Het voordeel van lokaal strafrecht is dat rekening kan worden gehouden met plaatselijke omstandigheden. Een nadeel daarvan zou kunnen zijn dat het strafrecht plaatselijk verschilt. Om dit te ondervangen zijn er strikte grenzen gesteld die benoemd staan paragraaf 2.3 van dit onderzoeksrapport.

Een verordening kan op verschillende manieren onderscheiden worden, bijvoorbeeld tussen een autonome verordening en een medebewindsverordening. Er kan ook onderscheid gemaakt worden tussen een verordening met primair externe werking en een verordening met primair interne werking. In de volgende subparagrafen wordt toegelicht tot welke soort gemeentelijk verordening de APV toebehoort.

2.1.1 Autonome en medebewindsverordening

Met autonomie wordt bedoeld dat het gemeentebestuur de bevoegdheid heeft, om binnen de grenzen van de gemeente, de regeling van onderwerpen die tot de huishouding van de gemeente behoren uit te voeren.¹⁰ De grondslag voor de autonome bevoegdheid voor het gemeentebestuur is weggelegd in artikel 124, eerste lid van de Grondwet (hierna: GW) en wordt herhaald in artikel 108, eerste lid van de Gemeentewet (hierna: Gemw): 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten'. Daarnaast is er ook medebewind. Dit is de verplichting om hogere regelgeving uit te voeren. Een medebewindsverordening komt tot stand krachtens een van bovenaf opgelegde plicht tot regeling. Het gemeentebestuur dient dan mee te werken aan de uitvoering van wetgeving en beleid van bijvoorbeeld het Rijk of de provincie.¹¹ Zowel artikel 124, tweede lid van de GW als artikel 108, tweede lid van de Gemw doelen hierop.

De APV is zowel een autonome verordening als een medebewindsverordening. De APV is een autonome verordening doordat het gemeentebestuur de vrijheid heeft om de huishouding vast te stellen, bijvoorbeeld het prostitutiebeleid, wildplassen strafbaar stellen en regels bepalen omtrent evenementen. Regels omtrent deze onderwerpen worden niet in andere wetten geregeld. Daarnaast is het een medebewindsverordening doordat in deze verordening over het algemeen bepalingen zijn opgenomen die voortkomen uit bijzondere wetten, zoals de Drank- en Horecawet (hierna: DHW).¹² Zo staan in de DHW meerdere bepalingen die bij gemeentelijke verordening kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld het bepalen of een bedrijf alcoholhoudende drank mag verkopen.

2.1.2 Verordening met primair interne en externe werking

Gemeentelijke verordeningen kunnen onderling ook op een ander wijze onderscheiden worden, in verordeningen met primair interne werking en in verordeningen met primair

¹⁰ Zwagerman 2016, p. 10-11.

¹¹ Schilder en Brouwer 2015, p. 15.

¹² Zwagerman 2016, p. 11.

externe werking.¹³ In een verordening met primair interne werking staan voorschriften die voor het functioneren van het ambtelijk apparaat van belang zijn, bijvoorbeeld gemeentelijke commissies worden ingesteld.¹⁴

Voorschriften met primair externe werking zijn die waardoor de burgers of instellingen rechtstreeks geraakt worden. Deze verordeningen kunnen zowel plichten opleggen als rechten of bevoegdheden toekennen.¹⁵ De APV is een verordening met primair externe werking. Door middel van bindende regels in de APV proberen gemeenten gebiedend en verbiedend het gedrag van haar inwoners te beïnvloeden. De inwoners en instellingen kunnen hierdoor in hun belangen worden geraakt. Daarnaast kunnen in de APV bevoegdheden worden toegekend. De burgemeester kan bijvoorbeeld een bevel opleggen of categorieën van inrichtingen voor een vergunningplicht aanwijzen.¹⁶

2.2 Verordende bevoegdheid

Ingevolge artikel 127 van de GW en artikel 147, eerste lid van de Gemw is de gemeenteraad bevoegd gemeentelijke verordeningen vast te stellen, dit wordt ook wel de kaderstellende taak van de gemeenteraad genoemd.¹⁷ Artikel 108 en 149 van de Gemw geven aan dat de gemeenteraad geen volledige vrijheid heeft bij het vaststellen van een gemeentelijke verordening. De gemeenteraad moet zich beperken tot de gemeentelijke huishouding. De gemeentelijke huishouding wordt op drie manieren begrensd: geografische grens, benedengrens en bovengrens.

2.2.1 De geografische grens

De gemeentelijke indeling wordt vastgesteld door de Provinciale Staten op grond van artikel 4, eerste lid van de Wet algemene regels herindeling, nadat de gemeenten een verzoek heeft ingediend. De APV die wordt vastgesteld door de gemeenteraad werkt binnen deze vastgestelde grenzen van de gemeente. Deze geografische grens, ook wel territoriale grens, geldt voor een ieder die zich binnen die gemeentegrens bevindt. Ook inwoners van een andere gemeente zijn onderworpen aan de door de gemeenteraad vastgestelde algemene regels.¹⁸

2.2.2 De grens naar beneden

De benedengrens geeft aan dat wat buiten de openbaarheid ligt, buiten de wetgevende bevoegdheid van de gemeenteraad valt. Burgers in Nederland hebben recht op privacy. Dit houdt in, dat men in de privésfeer in 'volle' vrijheid mag doen en laten wat men wil, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.¹⁹ De verordende bevoegdheid beperkt zich tot het openbaar belang. Dit betekent dat de gemeenteraad niets mag regelen over handelingen in de privésfeer, tenzij de handelingen een uitstraling hebben of kunnen hebben naar de openbaarheid.

2.2.3 De grens naar boven

Naast de geografische grens en de grens naar beneden, heeft de verordende bevoegdheid ook een bovengrens. Hiermee wordt de verhouding tussen gemeentelijke wetgeving en hogere wetgeving bedoeld.²⁰ De gemeenteraad mag geen algemeen verbindende voorschriften vaststellen die in strijd zijn met hogere regelingen. Met betrekking tot de

¹³ Schilder en Brouwer 2015, p. 4.

¹⁴ Schilder en Brouwer 2015, p. 5.

¹⁵ Schilder en Brouwer 2015, p. 5.

¹⁶ Schilder en Brouwer 2015, p. 14.

¹⁷ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 78.

¹⁸ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 78.

¹⁹ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 78.

²⁰ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 79.

bovengrens maakt de Gemw onderscheid in twee situaties, posterieure en anterieure verordeningen.

De posterieure verordeningen zijn verordeningen die worden vastgesteld na een hogere regeling. Dit betekent dat er al een hogere regeling bestaat, als de verordening wordt vastgesteld. De posterieure verordeningen zijn een aanvulling op de hogere regeling, maar mag daarmee niet in strijd zijn. Ingevolge artikel 121 van de Gemw heeft de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van een gemeentelijke verordening, ook indien er een hogere regeling is die in hetzelfde onderwerp voorziet.²¹

Er zijn twee vormen van aanvullingen aan de posterieure verordeningen, eigenlijke aanvulling en oneigenlijke aanvulling. Bij eigenlijke aanvulling wordt een hogere regeling aangevuld met bepalingen die hetzelfde onderwerp betreffen en met hetzelfde motief. Dit is toegestaan, tenzij de hogere regeling als een uitputtende regeling is bedoeld. Dit blijkt uit de wet zelf, de toelichting op de wet en/of de wetsgeschiedenis. Bij oneigenlijke aanvulling gaat het om aanvulling van hogere regeling met bepalingen die hetzelfde onderwerp, maar een ander motief betreffen. Dit is toegestaan, mits de verordening niet in strijd komt met de hogere regeling.²²

De anterieure verordeningen zijn verordeningen die al gelden op het moment dat een hogere regeling in werking treedt. Artikel 122 van de Gemw geeft aan dat de verordening van rechtswege vervalt als een hogere regeling wordt vastgesteld die hetzelfde onderwerp regelt.

2.3 De modelverordeningen van de VNG

De VNG is de koepelorganisatie van alle gemeenten. Samen met alle gemeenten zorgt de VNG voor kracht en kwaliteit van het lokaal bestuur.²³ Dit doen ze door zich bezig te houden met het bieden van een platform, belangenbehartiging, dienstverlening aan gemeenten en ontwikkeling van producten en diensten.

Om de gemeenten van kracht en kwaliteit te voorzien maakt de VNG modellen van verordeningen. Deze modellen zijn een leidraad voor de gemeenten en om die reden niet bindend. Door middel van de modelverordeningen probeert de VNG te voorkomen dat gemeentebesturen opnieuw het wiel moeten uitvinden en wordt uniformiteit in de gemeentelijke regelgeving bevorderd.²⁴ De modelverordeningen worden regelmatig aangepast aan het geldend recht. Onder geldend recht worden zowel nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie als gewijzigde maatschappelijke inzichten en landelijke ontwikkelingen verstaan. In dit geval gaat het voornamelijk om de nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie en de praktijkervaringen van gemeenten.²⁵ Door deze regelmatige aanpassingen kunnen de modelverordeningen van de VNG als juridisch correcte leidraden worden gezien.²⁶ De VNG heeft een modelverordening die de gemeenten als leidraad kunnen gebruiken.

2.4 Bekendmaking en inwerkingtreding

Inwoners van een gemeente dienen op de hoogte te kunnen zijn van de regelgeving die hen rechten en plichten oplegt. Als een verordening niet bekend is gemaakt, kan zij niet worden toegepast.²⁷ Artikel 139 van de Gemw geeft aan dat gemeentelijke verordeningen bekend gemaakt moeten worden. Het tweede lid van het artikel geeft aan dat de bekendmaking

²¹ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 80.

²² Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, p. 80.

²³ 'De VNG voor en door gemeenten', VNG 13 juli 2016, www.vng.nl.

²⁴ Schilder en Brouwer 2015, p.13.

²⁵ 'De VNG voor en door gemeenten' VNG 13 juli 2016, www.vng.nl.

²⁶ 'De VNG voor en door gemeenten' VNG 13 juli 2016, www.vng.nl.

²⁷ Schilder en Brouwer 2015, p 68.

geschiedt bij elektronische uitgifte van het gemeenteblad. De eisen waaraan voldaan moet worden staan verder uitgewerkt in het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden.²⁸

Als gemeentelijke verordeningen bekend zijn gemaakt is de volgende stap, de inwerkingtreding. In artikel 142 van de Gemw is bepaalt dat bekendgemaakte vorderingen in werking treden met ingang van de achtste dag na die bekendmaking, tenzij in deze verordeningen daarvoor een ander tijdstip is aangegeven.

2.5 Samenvatting

De APV kan gezien worden als een gemeentelijke verordening die de rol van een soort lokaal Wetboek van Strafrecht vervult. Deze gemeentelijke verordening is zowel een autonome als een medebewindsverordening. De verordening is autonoom doordat het gemeentebestuur de vrijheid heeft tot regeling van onderwerpen die tot de huishouding van de gemeente behoren. Daarnaast is er sprake van medebewind doordat er een verplichting uit hogere regelgeving is om onderwerpen te regelen. De gemeente probeert door middel van APV burgers en bedrijven te beïnvloeden, hierdoor kan er gesproken worden over een primair externe werking van de verordening. De gemeenteraad stelt de APV vast, als de gemeentelijke verordening is vastgesteld door de gemeenteraad dient deze verordening bekend gemaakt te worden om in werking te treden.

Bij het herzien van de APV kan de modelverordening van de VNG gebruikt worden als leidraad, aangezien die gezien kan worden als juridisch correct. Ook zal bij het herzien van de APV rekening gehouden moeten worden met de geografische grens, benedengrens en bovengrens. Deze grenzen mogen niet overschreden worden. De APV mag namelijk niet verder reiken dan de territoriale grens, mag de burgers en bedrijven niet in hun privacy raken en mag niet in strijd zijn met hogere regelgeving.

²⁸ Schilder en Brouwer 2015, p 68.

3 Huidige APV van de gemeente Tiel

De huidige APV van Tiel is in februari 2014 vastgesteld door de gemeenteraad. Door de wetwijzigingen, toekomstige wetten en jurisprudentie wil het gemeentebestuur de APV van Tiel actualiseren zodat de APV voldoet aan het geldend recht. Zoals in paragraaf 2.5 gesteld, voldoet de modelverordening van de VNG aan het geldend recht dus deze kan als leidraad worden gebruikt.

Er zal eerst worden ingegaan op de wijzigingen in de modelverordening. De wijzigingen in het prostitutiehoofdstuk zullen in het volgend hoofdstuk van het onderzoeksrapport behandeld worden. Vervolgens worden de wijzigingen van de modelverordening vergeleken met de huidige bepalingen van de APV van Tiel en naar aanleiding van dit vergelijk zal er geadviseerd worden of de artikelen van de huidige APV van Tiel aangepast dienen te worden.

3.1 Wijzigingen modelverordening van de VNG

De modelverordening is sinds februari 2014 meerdere malen aangepast door nieuwe wetgeving, jurisprudentie en praktijkervaringen van gemeenten. De inhoudelijke wijzigingen van de modelverordening worden benoemd in bijlage A van dit onderzoeksrapport.

3.2 Vergelijking modelverordening en huidige APV van Tiel

Om te voorkomen dat er een grote hoeveelheid regels wordt opgenomen die soms ingewikkeld of zelfs overbodig of tegenstrijdig zijn, is deze vergelijking op zijn plaats. Bij deze vergelijking zal er, naast de werkbaarheid in de praktijk, rekening gehouden worden met het doel van de bepaling, de geldende wet- en regelgeving en of de bepaling duidelijk geformuleerd is. Hieronder zal er een toelichting gegeven worden waarom er geadviseerd wordt de artikelen, benoemd in bijlage A over te nemen of vast te houden aan de huidige artikelen in de APV van Tiel.²⁹

Artikel 1:3 Inleiding aanvraag

De VNG heeft deze bepaling in 2016 geschrapt.³⁰ De wetgever heeft in de Awb een sluitend systeem neergelegd voor de afhandeling van aanvragen, die worden ingewilligd of geweigerd. Ingevolge artikel 4:5 van de Awb is daarop één uitzondering gemaakt, namelijk het buiten behandeling laten van een aanvraag die zo gebrekkig is dat die moet worden aangevuld voor ze kan worden afgehandeld. De aanvrager moet wel de kans krijgen om de aanvraag aan te vullen. Door het sluitende systeem in de Awb wordt er geadviseerd artikel 1:3 van de huidige APV van Tiel te schrappen. Het past niet in het systeem van de Awb dat de gemeente een nieuwe reden introduceert waarmee een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten. In plaats van buiten behandeling laten zal een aanvraag die onredelijk laat wordt ingediend, waardoor een goede beoordeling niet mogelijk is, moeten worden afgewezen. Deze afwijzing is mogelijk op grond van artikel 1:8 van de APV van Tiel.

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg

Bij de dereguleringslag in 2014 is de vergunningplicht voor de aanleg van een uitrit in de huidige APV van Tiel vervangen door een meldingsplicht. De gedachte daarbij is dat een groot aantal van de vergunningen wordt verleend, dat het vrij zeldzaam is dat een uitweg daadwerkelijk problemen of verkeersgevaar oplevert en dat de gemeente vaak met degene die de uitweg aanlegt ook nog tot een privaatrechtelijke afspraak komt. Dit moet omdat de uitrit bijna altijd over gemeentegrond komt te lopen.³¹

²⁹ Sommige wijzigingen uit bijlage A zullen in hoofdstuk vijf van dit onderzoeksrapport besproken worden, omtrent het dereguleren. De geadviseerde artikelen worden opgenomen in bijlage E van dit onderzoeksrapport. In deze bijlage staat een concept APV van Tiel.

³⁰ 'Brief aan de leden', VNG 13 juli 2016, p. 3, www.vng.nl.

³¹ Toelichting APV van Tiel 2014, p. 67.

Ingegeven door jurisprudentie hebben de medewerkers van team werkvoorbereiding binnen de gemeente Tiel besloten de melding te behandelen als een vergunningsaanvraag. In januari 2015 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) haar rechtspraak rond meldingsstelsels aangepast.³² Door het rechtskarakter van de instemmende en afwijzende reactie op de melding voor het aanleggen of veranderen van een uitweg kunnen beide aangemerkt worden als een besluit in de zin van de Awb, ook wel appellabel besluit.³³ Doordat het een appellabel besluit is kan er bezwaar tegen het besluit worden ingediend. Indien het college niet reageert op de melding is er sprake van een fictieve instemming met de melding.

De betrokken medewerkers kunnen door de rechtspraak van de ABRvS de melding om een uitweg te maken of te veranderen weer behandelen als melding, in plaats van een vergunning. Er wordt geadviseerd de meldingsplicht te behouden. De procedure is eenvoudiger in vergelijking met een vergunningsstelsel waardoor er minder administratieve lasten zijn voor de betrokken medewerkers. Daarnaast behoort vermindering van de administratieve lasten ook tot de deregulering. Door het aanhouden van de meldingsplicht zullen de betrokken medewerkers hun procedure aan moeten passen, aangezien de melding momenteel behandeld wordt als vergunningsaanvraag. De meldingsplicht zal overeenkomstig met de uitspraak van de ABRvS moeten worden ingericht. Op basis van het interview met de betrokken medewerkers is het mogelijk deze procedure aan te passen.³⁴

Artikel 2:40 Kansspelautomaten

Op 1 april 2016 is de geactualiseerde Wet op de kansspelen (hierna: Wok) in werking getreden. Bij de actualisering is artikel 30c, tweede lid onder sub b van de Wok aangepast. De gemeente dient hierdoor te vermelden, in een gemeentelijke verordening dat er maar twee kansspelautomaten zijn toegestaan in een hoogdrempelige inrichting. Een hoogdrempelige inrichting is een horecabedrijf in de zin van artikel 1, eerste lid van de DHW. Door deze aanpassing in de Wok is artikel 2:40 van de modelverordening aangepast. Het artikel geeft aan dat er maar twee kansspelautomaten toegestaan zijn in een hoogdrempelige inrichting. Voorheen stond er geen aantal vermeld in de modelverordening. De huidige APV van Tiel vermeldt al dat in een hoogdrempelig inrichting twee kansspelautomaten zijn toegestaan. Artikel 2:40 van de APV van Tiel hoeft niet aangepast te worden.

Artikel 2:48 Verboden drankgebruik

Sinds de wijziging van de DHW in 2013 is het voor jongeren onder de achttien verboden alcoholhoudende drank te nuttigen. Om geen strijdige bepaling te hebben dient artikel 2:48 van de APV de leeftijdsgrens te benoemen. De DHW ziet namelijk niet toe op het nuttigen of bij zich hebben van alcoholhoudende drank op openbare plaatsen door personen van achttien jaar en ouder. Bij het herzien van de APV van Tiel in 2014 is deze wijziging niet meegenomen. Om niet strijdig te zijn met de DHW wordt er geadviseerd de leeftijdsgrens van achttien jaar te benoemen in artikel 2:48 van de APV van Tiel, net zoals in de modelverordening.

Artikel 2:57 Loslopende honden

Artikel 2:57 beperkt het loslopen van honden op de weg, zonder dat de honden aangelijnd zijn. De modelverordening is in 2015 aangepast. Er is een nieuw onderdeel toegevoegd waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om ook buiten de bebouwde kom plaatsen te laten aanwijzen door het college, waar honden aangelijnd moeten worden.

³² ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekkum) en ECLI:NL:RVS:2015:36 (Stein-Elsoo).

³³ ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7378.

³⁴ Zie bijlage H interview Hugo Speet.

De gemeente Tiel voert sinds 2006 een actief beleid met betrekking tot honden.³⁵ In dit beleid is loslopen een onderdeel. Het college stelt zich op het standpunt dat prioriteit ligt bij het tegengaan van verontreiniging. Daarnaast wordt ook beleid gevoerd op het loslopen, door actief locaties aan te wijzen waar dit is toegestaan. Deze aanwijzingen zijn plaatsen binnen de bebouwde kom.

De modelverordening is op verzoek van een aantal gemeenten aangepast door de mogelijkheid op te nemen om ook buiten de bebouwde kom plaatsen aan te wijzen waar honden moeten worden aangelijnd.³⁶ De verantwoordelijk medewerker van team leefbaarheid wijken en dorpen heeft aangegeven dat zulke verzoeken niet bekend zijn binnen de gemeente Tiel.³⁷ Er is geen overlast bekend van honden die niet aangelijnd zijn buiten de bebouwde kom. Het verbod hoeft hierdoor niet verder te worden ingeperkt, wat in de modelverordening is gedaan. Er wordt geadviseerd het artikel, zoals benoemd staat in de huidige APV van Tiel te behouden.

Artikel 2:58 Verontreiniging door honden

Hondenuitwerpselen op straat, in parken en plantsoenen is een grote ergernis van de burgers van de Gemeente Tiel. Daarnaast kan het een gevaar opleveren voor de volksgezondheid.³⁸

In de gemeente Tiel is degene die een hond bij zich heeft op een openbare plaats verplicht een opruimmiddel bij zich te hebben.³⁹ Daarmee moet degene de hondenuitwerpselen op straat, in parken en plantsoenen onmiddellijk verwijderen, tenzij degene vanwege zijn handicap door een geleidehond wordt begeleid of als het gaat om een geleidehond in opleiding. De uitzondering die gemaakt werd voor de begeleiders van hulphonden in opleiding is uit de modelverordening geschrapt. Voor zo'n uitzondering is geen noodzaak. Dit geldt ook voor de gemeente Tiel. Er is geen reden waarom de begeleider van een hulphond in opleiding de uitwerpselen niet kan opruimen.⁴⁰ Er wordt daarom geadviseerd de uitzondering te schrappen uit de APV van Tiel.

Artikel 2:59 Gevaarlijke honden

Dit artikel schept in de modelverordening voor de burgemeester de mogelijkheid om na een (bijt)incident met een hond dat naar zijn oordeel niet voldoende ernstig is om strafrechtelijk op te treden, de eigenaar te verplichten de hond te muilkorven en/of kort aan te lijnen. Aangezien een dergelijk besluit een sterk openbare orde-karakter heeft en daarbij vaak snel handelen naar aanleiding van een incident vraagt, is bij de aanpassing van de modelverordening in 2015 besloten om de bevoegdheid bij de burgemeester te leggen in plaats van het college.⁴¹

Het artikel van de huidige APV van Tiel is het college bevoegd in plaats van de burgemeester. De modelverordening stelt dat de burgemeester sneller kan handelen dan het college. Binnen de gemeente Tiel heeft het college deze bevoegdheid gemandateerd aan de gemeentesecretaris, MT-leden en teammanagers.⁴² Indien de burgemeester deze bevoegdheid krijgt zal deze bevoegdheid ook gemandateerd worden aan de

³⁵ 'Hondenbeleid', gemeente Tiel 24 november 2016, www.tiel.nl.

³⁶ 'Brief aan de leden', VNG 5 augustus 2015, p. 3-4, www.vng.nl.

³⁷ Zie bijlage I interview Jonathan van der Meijden.

³⁸ 'Hondenbeleid', gemeente Tiel 24 november 2016, www.tiel.nl.

³⁹ 'Hondenbeleid', gemeente Tiel 24 november 2016, www.tiel.nl.

⁴⁰ Zie bijlage I interview Jonathan van der Meijden.

⁴¹ 'Brief aan de leden', VNG 5 augustus 2015, p. 4, www.vng.nl.

⁴² Gesynchroniseerd Bevoegdhedenregister 2016, p 30.

gemeentesecretaris, MT-leden en teammanagers.⁴³ De procedure zal niet sneller verlopen, maar om eenheid te creëren wordt er geadviseerd de bevoegdheid bij de burgemeester te leggen. Het bevoegdhedenregister hoeft niet aangepast te worden door de brede formulering.⁴⁴

Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

Op dit moment is de burgemeester op grond van artikel 2:77 van de huidige APV bevoegd om vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats te plaatsen. Deze bevoegdheid verkrijgt hij op grond van artikel 151c van de Gemw.

Per 1 juli 2016 is artikel 151c van de Gemw gewijzigd. Door de wijziging kan de burgemeester mobiele en vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats plaatsen. De reden is vooral dat vaste camera's in de praktijk vaak niet adequaat bleken bij het bestrijden van zich snel en gemakkelijk verplaatsende criminaliteit, hinder en vandalisme.⁴⁵ Door de wijziging in hogere regelgeving, kan de gemeentelijke regelgeving aangepast te worden.

In 2014 heeft de gemeente Tiel een mobiele camera aangeschaft.⁴⁶ Deze wordt vooral ingezet op plaatsen waar overlast plaatsvindt. Ook kan deze ingezet worden in het kader van beveiliging of bijvoorbeeld bij het tegengaan van inbraken.⁴⁷ De gemeenteraad van Tiel heeft in 2016 een beleid op het gebied van cameratoezicht vastgesteld.⁴⁸ In dit beleid wordt het gebruik van de mobiele camera ook benoemd.⁴⁹ Om de mobiele camera in te zetten wordt er geadviseerd artikel 2:77 van de huidige APV van Tiel aan te passen door "vaste camera's" te veranderen in "camera's". Zowel vaste en mobiele camera's vallen hieronder. Het beleid op het gebied van cameratoezicht hoeft niet aangepast te worden aangezien de er al rekening is gehouden met deze wijziging.⁵⁰

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

Dit artikel geeft aan dat het verboden is zonder vergunning van het bevoegd gezag de houtopstanden te vellen of te doen vellen die staan vermeldt op de bomenlijst. De vergunning voor het vellen van houtopstanden is neergelegd in artikel 2.2, eerste lid onder g van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

In de artikelen over houtopstanden van de modelverordening werd niets geregeld over noodkap. Bij de wijziging van de modelverordening in 2015 is er een nieuw derde lid toegevoegd. Hierbij is een duidelijke bevoegdheid bij het bevoegd gezag neergelegd om bij onmiddellijk gevaar het kapverbod buiten werking te stellen.

De gemeente Tiel heeft de artikelen omtrent houtopstanden niet opgenomen in de huidige APV van Tiel, maar in de Bomenverordening 2014. Het artikel van de modelverordening zal hierdoor niet worden overgenomen in de APV van Tiel. Daarnaast heeft bomenverordening een bepaling omtrent noodkap. Ingevolge artikel 12 van de Bomenverordening 2014 kan het bevoegd gezag toestemming verlenen in spoedeisende gevallen.

Artikel 6:1 Strafbepaling

⁴³ Gesynchroniseerd Bevoegdhedenregister 2016, p 30.

⁴⁴ Gesynchroniseerd Bevoegdhedenregister 2016, p 30.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 33 582, nr. 3.

⁴⁶ Meerjaren Programma veiligheid 2015-2018, p. 32.

⁴⁷ Meerjaren Programma veiligheid 2015-2018, p. 33.

⁴⁸ Camerabeleid gemeente Tiel, p. 3.

⁴⁹ Camerabeleid gemeente Tiel, p. 9.

⁵⁰ Camerabeleid gemeente Tiel, p. 13.

Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo, bijvoorbeeld handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning, zijn in de Wet economische delicten (hierna: Wed) aangeduid als economische delicten. Dit heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de Wed anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken is het derde lid toegevoegd in de modelverordening. Het overtreden van de artikelen 2:10, vijfde lid, 2:11, tweede lid en 2:12, eerste lid van de huidige APV van Tiel dienen gestraft te worden op grond van de Wed. De strafbepaling is daarmee wettelijk geregeld. De gemeente mag zich daar niet in mengen. Het advies is om het derde lid van artikel 6:1 van de modelverordening over te nemen.

Artikel 6:2 Toezichthouders

In dit artikel worden de toezichthouders aangewezen. Toezichthouders zijn in de zin van artikel 5:11 van de Awb personen die bij of krachtens wettelijke voorschriften belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De VNG heeft besloten een bepaling op te nemen in het artikel van de modelverordening waardoor politieambtenaren, voor wat betreft de APV, de beschikking over de toezichtsbevoegdheden krijgen die genoemd staan in de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Awb.

De gemeente Tiel heeft politieambtenaren al aangewezen als toezichthouder voor de APV van Tiel. Enerzijds omdat de algemene openbare orde-karakter van de politie op die manier tot uitdrukking wordt gebracht, anderzijds omdat het toezichthouderschap bij een aantal artikelen een praktische aanvulling is bij de opsporingstaak van de politie.⁵¹ Doordat de politieambtenaren al bevoegd zijn in de APV van Tiel wordt er geadviseerd de huidige bepaling te behouden.

3.3 Samenvatting

De modelverordening van de VNG kan bij het herzien van de huidige APV van Tiel gebruikt worden als leidraad, aangezien de modelverordening gezien kan worden als juridisch correct. Sinds 2014 is de modelverordening meerdere malen gewijzigd door de veranderde wet- en regelgeving, jurisprudentie en praktijkervaringen van gemeenten. De geadviseerde wijzigingen staan in de concept APV van Tiel die is opgenomen in bijlage P. De geadviseerde wijzigingen zijn:

- artikel 1:3 '*Indiening aanvraag*', dient te vervallen;
- artikel 2:12 '*Maken, veranderen van een uitweg*', dient een meldingsplicht te blijven;
- artikel 2:48 '*Verboden drankgebruik*', dient de leeftijdsgrens van achttien jaar te benoemen;
- in artikel 2:58 '*Verontreiniging door honden*', dient het onderdeel met de uitzondering voor geleide honden in opleiding te vervallen;
- in artikel 2:59 '*Gevaarlijke honden*', dient het bevoegd bestuursorgaan aangepast te worden;
- in artikel 2:77 '*Cameratoezicht op openbare plaatsen*', dient 'vaste camera's' aangepast te worden in 'camera's', zodat flexibele camera's er ook onder vallen;
- in artikel 6:1 '*Strafbepaling*' dient een derde lid toegevoegd te worden, waardoor er een onderscheid komt tussen strafbaarheidstelling van de Wed en de APV van Tiel.

⁵¹ Toelichting APV van Tiel 2014, p. 234.

4 Prostitutiehoofdstuk in de APV

In het vorige hoofdstuk van dit onderzoeksrapport is de huidige APV van Tiel vergeleken met de modelverordening, buiten het prostitutiehoofdstuk van de modelverordening om. In dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op het prostitutiehoofdstuk, aangezien het gemeentebestuur wil weten of de huidige APV van Tiel en het integraal prostitutiebeleid (hierna: prostitutiebeleid) aan het geldend recht voldoen.

Ten eerste zal er worden ingegaan op de komst van de Wrp. Vervolgens op de wens van de politie, Oost-Nederland, Prostitutie Controle Team en Openbaar Ministerie (hierna: OM) om regionaal één beleid te voeren. Daarna zal de modelverordening met de huidige APV van Tiel vergeleken worden. Naar aanleiding van deze vergelijking zal er geadviseerd worden of de artikelen van de huidige APV van Tiel en het prostitutiebeleid aangepast dienen te worden.

4.1 De komst van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Op 10 november 2009 is er een wetsvoorstel voor de Wrp ingediend bij de Tweede Kamer.⁵² Dit wetsvoorstel stelt tot doel de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken.⁵³ Het doel van dit wetsvoorstel wil men bereiken door de lokale en regionale verschillen te verkleinen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.⁵⁴ Op dit moment wordt er gewacht op de memorie van antwoord van de nolleve van de Wrp.⁵⁵ Het zal waarschijnlijk enige tijd duren voordat deze hogere regelgeving in werking treedt.

In de huidige situatie omtrent het reguleren van prostitutie is geen formele regelgeving vastgesteld. Doordat er geen hogere regelgeving is vastgesteld, is er sprake van een autonome bevoegdheid voor het gemeentebestuur. De gemeentebesturen hebben hierdoor de vrijheid, om binnen de grenzen van de gemeente, een prostitutiebeleid vast te stellen.

Als de Wrp in werking treedt zal de huidige situatie veranderen, er zal sprake zijn van medebewindsbevoegdheid in plaats van de huidige autonome bevoegdheid. Het gemeentebestuur dient de hogere regelgeving uit te voeren, maar uit het wetsvoorstel blijkt dat er een mogelijkheid komt om bij gemeentelijke verordening nadere regels te stellen op basis van de artikelen 121 en 149 van de Gemw.⁵⁶ Het wetsvoorstel geeft aan dat het gemeentebestuur nadere regels kan opstellen om zichtbare vormen van prostitutie, bijvoorbeeld raam- en straatprostitutie en het gebruik van reclameborden en aanplakbiljetten, te reguleren.⁵⁷ Daarnaast kan het gemeentebestuur op basis van de Wrp aanvullende eisen stellen aan de exploitatie van prostitutie in de gemeente. Hieronder valt bijvoorbeeld de mogelijkheid om helemaal geen prostitutievergunning af te geven, om nadere regels te stellen met betrekking tot de inhoud van het bedrijfsplan, de sluitingstijden, de gronden voor de intrekking van een vergunning en de procedure rond de vergunningverlening.⁵⁸

⁵² 'Wet regulering prostitutie', *Eerste Kamer der Staten-Generaal* 27 oktober 2016, www.eerstekamer.nl.

⁵³ 'Wet regulering prostitutie', *Eerste Kamer der Staten-Generaal* 27 oktober 2016, www.eerstekamer.nl.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 3.

⁵⁵ De novelle is ingediend ter verbetering en aanvullen van het wetsvoorstel dat reeds bij de Eerste Kamer aanhangig is, maar nog niet van kracht is geworden.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 3.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 4.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 4.

4.2 Regionaal één beleid

Het gemeentebestuur blijft in de Wrp de bevoegdheid behouden om nadere regels te stellen aan de exploitatie van prostitutievergunningen. Om deze nadere regels vorm te geven neemt een beleidsmedewerker van de gemeente Tiel deel aan bijeenkomsten met medewerkers van gemeenten in Oost-Gelderland, de politie Oost-Nederland, Prostitutie Controle Team en het OM. De bijeenkomsten zijn georganiseerd om meer eenheid in het regionaal beleid te creëren.

De politie Oost-Nederland, Prostitutie Controle Team en het OM vragen om meer eenheid bij gemeenten wat betreft handhaving. Met deze werkgroep wordt er geprobeerd een eenheid te creëren door gezamenlijk een handhavingsbeleid vast te stellen die ook kan gelden bij de komst van de Wrp. In dit beleid zullen ook weigerings-, intrekings- en schorsingsgronden worden vermeld die niet in de modelverordening staan.

4.3 De modelverordening en huidige APV van Tiel

In deze paragraaf wordt de huidige APV van Tiel vergeleken met de modelverordening. De VNG heeft vooruitlopend en anticiperend op de uiteindelijke inwerkingtreding van de Wrp, ervoor gekozen om de modelverordening nauw aan te laten sluiten bij het wetsvoorstel.

De gemeente Tiel heeft naast bepalingen in de APV van Tiel een prostitutiebeleid. Dit beleid is in september 2000 vastgesteld.⁵⁹ Tijdens de vergelijking zal dit beleid mee worden genomen. Er zal, indien nodig, gemotiveerd worden aangegeven of het huidige beleid aangepast dient te worden door de geadviseerde wijzigingen in de APV van Tiel.

Hieronder staan adviezen per onderwerp die van toepassing zijn op de APV van Tiel. In bijlage B van dit onderzoeksrapport staat de vergelijking en de betekenis van de benoemde onderwerpen. De geadviseerde artikelen staan in de concept APV van Tiel die in bijlage P van dit onderzoeksrapport wordt vermeld.

Afbakening

Door de komst van de Wrp wordt er geadviseerd de afbakening uit de modelverordening over te nemen. Dit om niet binnen afzienbare termijn opnieuw substantiële materiële wijzigingen aan te hoeven brengen in de betreffende regelgeving.

Begripsbepaling

Er wordt geadviseerd de begrippen uit de modelverordening op te nemen aangezien dit geactualiseerde definities zijn. Deze begrippenlijst dient wel aangepast te worden aan de gebruikte begrippen van de concept APV van Tiel.

Vergunning

Er wordt geadviseerd de bevoegdheid van het college niet meer in de APV van Tiel te vermelden door de komst van de Wrp. Indien de Wrp in werking treedt kan een ander orgaan deze bevoegdheid verkrijgen. Daarnaast wordt er geadviseerd het vergunningsstelsel te behouden om een legaal aanbod te behouden, wat het illegaal aanbod kan tegengaan, de zogeheten kanalisatiegedachte.⁶⁰

Schaarse vergunning

Om de hoeveelheid seksinrichtingen te reguleren wordt er geadviseerd de schaarse vergunning bepaling op te nemen in de APV van Tiel. Dit om transparant te zijn naar de aanvragers en met het oog op een toekomstbestendige uitvoeringspraktijk.

Concentratie seksinrichtingen

⁵⁹ Raadsbesluit 20 september 2000.

⁶⁰ Toelichting model-APV, p. 155.

Er wordt geadviseerd de huidige bepaling te behouden, hierdoor behoudt het college de bevoegdheid gebieden aan te wijzen waar een vergunning voor een seksinrichting verleend kan worden. Het prostitutiebeleid hoeft hierdoor niet aangepast te worden.

Maximumstelsel vergunningen

De modelverordening en APV van Tiel geven beiden aan dat er een maximum gesteld kan worden aan de vergunning. Toch wordt er geadviseerd de bepaling van de huidige APV van Tiel te behouden waarin wordt aangegeven dat het bevoegd bestuursorgaan een maximum kan stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen. Hierdoor hoeft het prostitutiebeleid alleen aangepast te worden aan het bestemmingsplan.⁶¹

Aanvraag

Door de aanpassingen omtrent de vergunning wordt er geadviseerd de bepaling, zoals in de modelverordening benoemd staat op te nemen in de APV van Tiel.

Weigerings-, intrekings-, en schorsingsgronden

Om een duidelijker overzicht te hebben wordt er geadviseerd het artikel met de Weigerings-, intrekings-, en schorsingsgronden uit de modelverordening over te nemen. Het prostitutiebeleid dient hier wel op aangepast te worden. De intrekingsgronden kunnen uit het beleid gehaald te worden. Daarnaast wordt er geadviseerd deelnota vier, handhaving prostitutiebeleid te vervangen door het handhavingsbeleid wat wordt benoemd in paragraaf 4.2.

Eisen met betrekking tot vergunning

Deze eisen worden niet in de huidige APV van Tiel benoemd, met het oog op het vergemakkelijken van het toezicht wordt er geadviseerd deze bepaling op te nemen in de APV van Tiel.

Melding gewijzigde omstandigheden

Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen wordt er geadviseerd het artikel uit de modelverordening over te nemen. Dit artikel is namelijk breder dan het artikel in de huidige APV van Tiel. De vergunninghouder wordt namelijk hiermee verplicht wijzigingen te melden.

Verlenging vergunning

Met de deregulering in het achterhoofd wordt er geadviseerd deze bepaling op te nemen in de APV van Tiel. De administratieve lasten gaan hierdoor naar beneden.

Sluitingstijden seksinrichting

Er wordt geadviseerd de sluitingstijden op te nemen in de APV van Tiel. Dit zullen algemene sluitingstijden zijn waarvan afgeweken kan worden door middel van het opnemen van sluitingstijden in een vergunning. Dit wordt ook geadviseerd omdat het aangewezen gebied in de binnenstad niet geheel onder de nachthoreca valt.

Leeftijd bezoeker en prostituee

Vooruitlopend op de Wrp wordt er geadviseerd de leeftijdsgrenzen van de bezoekers en prostituees over te nemen uit de modelverordening. Hierdoor dient de prostituee de leeftijd van eenentwintig bereikt te hebben. Dit wordt geadviseerd voor haar veiligheid en om mensenhandel te voorkomen. Op basis van de modelverordening dient ook de leeftijdsgrens van achttien jaar voor de bezoekers ook opgenomen te worden in de APV van Tiel.

Adverteren

⁶¹ Deelnota 2 Regulering: APV-aanpassing, toelichting en nadere regels, p. 20.

Om de toezicht te vergemakkelijkt wordt er geadviseerd de bepaling uit de modelverordening over te nemen in de APV van Tiel. Hierdoor is het voor seksbedrijven zonder vergunning niet mogelijk om te adverteren.

Bedrijfsplan

Vooruitlopend op de Wrp wordt er geadviseerd de plicht om een bedrijfsplan in te leveren bij de vergunningsaanvraag op te nemen in de APV van Tiel. Hierdoor kunnen de nadere regels die opgenomen zijn in deelnota twee van het prostitutiebeleid komen te vervallen. Daarnaast zal een bedrijfsplan regels bevatten omtrent de gezondheid voor prostituees. Dit staat op dit moment in deelnota drie van het prostitutiebeleid. Dit beleid is in de tussentijd verouderd en daarom is het ook verstandig het artikel van de modelverordening over te nemen.

Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf

Er wordt geadviseerd de bepaling uit de modelverordening op te nemen in de APV van Tiel. De bepaling in de APV van Tiel ziet alleen toe op verplichtingen van de exploitant en beheerder om schijnbeheer tegen te gaan. De bepaling in de modelverordening ziet ook toe op de kwetsbaarheid van de prostituee. De zorgplicht is dus groter bij de bepaling in de modelverordening. Daarom wordt er geadviseerd de bepaling uit de modelverordening op te nemen.

Raam- en straatprostitutie en handhaving straatprostitutie

Binnen de gemeente Tiel geldt een verbod op raam- en straatprostitutie. Er vanuit gaande dat dit beleid in stand dient te blijven wordt er geadviseerd een 0-optie voor raamprostitutiebedrijven op te nemen in de APV van Tiel en een verbodsbepaling omtrent straatprostitutie.

Verbodsbepalingen klanten

Er wordt geadviseerd de bepaling uit de modelverordening over te nemen. Door het verhogen van de leeftijdsgrens is de klant niet te allen tijde strafbaar in de zin van het WvSr. Met deze bepaling is de klant wel strafbaar.

Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

Er wordt geadviseerd deze bepaling te behouden. De modelverordening en de APV van Tiel vermelden beide dezelfde verbodsbepaling.

Sekswinkel

De huidige APV van Tiel heeft een aparte bepaling omtrent sekswinkels. Deze bepaling kan komen te vervallen, aangezien sekswinkel onder het begrip seksbedrijf valt. Het is hierdoor niet noodzakelijk een aparte bepaling op te nemen.

Nadere regels

Deze bepaling kan komen te vervallen aangezien het niet noodzakelijk is om nadere regels te stellen. Door de adviezen is de APV van Tiel uitgebreid en zijn er geen nadere regels noodzakelijk.

4.4 Samenvatting

In november 2009 is het wetsvoorstel voor de Wrp ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is in afwachting van de memorie van antwoord van de Wrp. Het zal waarschijnlijk enige tijd duren voordat deze hogere regelgeving in werking treedt. Doordat de Wrp bepaalde zaken omtrent de regulering van prostitutie zal regelen zal de APV van Tiel daarop aangepast dienen te worden.

De VNG heeft hoofdstuk drie van de modelverordening vooruitlopend en anticiperend op de Wrp aangepast. Er wordt geadviseerd de APV van Tiel ook vooruitlopend en anticiperend op

de wetswijziging aan te passen. De geadviseerde artikelen staan in de concept APV van Tiel van bijlage P. Door de aanpassingen in de artikelen in de APV van Tiel dienen er aanpassingen te komen in het prostitutiebeleid, namelijk:

- Het algemene deel dient de aanpassingen van de andere deelnota's aan te geven.
- Deelnota één over ruimtelijke vestigingen zal aangepast dienen te worden aan de huidige situatie.
- Deelnota twee vermeld de nadere regels die kunnen vervallen door de komst van het bedrijfsplan in artikel 3:15 van de concept APV van Tiel.
- Deelnota drie vermeld een gezondheidsbeleid en hulpverlening, deze bepalingen dienen opgenomen te worden in het bedrijfsplan, zoals benoemd staat in artikel 3:15 van de concept APV van Tiel, waardoor deze deelnota kan vervallen.
- Deelnota vier over handhaving kan vervangen worden door het beleid handhaving prostitutie, dat voortkomt uit de samenwerking tussen gemeenten, OM en politie expert mensenhandel.
- Er dient een selectieprocedure, zoals benoemd staat in artikel 3:4 van de concept APV van Tiel worden opgenomen in het beleid. Deze procedure moet onpartijdigheid en transparantie bieden, met inbegrip van met name een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.
- Verwijzingen naar andere wet- en regelgeving aanpassen naar geldende wet- en regelgeving.

5 Deregulering

Het gemeentebestuur van de gemeente Tiel heeft de wens om de huidige APV van de gemeente Tiel verder te dereguleren en daarmee de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verlagen. In dit hoofdstuk zal uitgelegd worden wat dereguleren is en waarom het gemeentebestuur van de gemeente Tiel dit wil. Aangezien de VNG de gemeente Hollands Kroon de ‘kampioen dereguleren’ noemt en zij hen nauwlettend in de gaten houden, zal de huidige APV van Tiel vergeleken worden met de gedereguleerde APV van Hollands Kroon.⁶²

Bij de vergelijking zal het prostitutiehoofdstuk buiten beschouwing worden gelaten, omdat hier in hoofdstuk vier van dit onderzoeksrapport uitgebreid op in is gegaan. Tot slot zullen de wensen van medewerkers van de gemeente Tiel om bepaalde bepalingen te dereguleren worden bekeken. Er zal daarbij gekeken worden welke problemen en risico's kunnen ontstaan, indien de gewenste bepaling versimpeld dan wel geschrapt is.

5.1 Dereguleringsslag

De maatschappij kan niet zonder regels. Regels zorgen voor continuïteit van beleid, gelijkheid en rechtvaardigheid tussen burgers en bedrijven.⁶³ De complexiteit van onze maatschappij neemt toe en daarmee ook de noodzaak om verschillende belangen te borgen.⁶⁴ Daarbij is sprake van druk op de gemeente. Zij reageert hierop door voor zoveel mogelijk onderwerpen, preventief regels te stellen. Gevolg van de veelheid en ingewikkeldheid van regelgeving is dat de effectiviteit ervan afneemt.

Om deze ongewenste ontwikkeling te keren, is een ander optreden van de gemeente nodig.⁶⁵ De administratieve lasten zullen omlaag moeten en de gemeente zal verantwoordelijkheden terug moeten leggen bij burgers en bedrijven.⁶⁶ Ter ondersteuning hiervan heeft de VNG al haar modellen en modelverordeningen aangepast in 2008.⁶⁷ Zij hanteerde de kernvraag in dit proces: *‘Welke problemen en risico's ontstaan er als de regelgeving er niet is?’*

De gemeente Tiel is sinds 2008 geleidelijk aan het dereguleren.⁶⁸ De APV van Tiel is in 2014 gedereguleerd aan de hand van de modelverordening van de VNG. In de modelverordening zijn sommige vergunningsplichten vervangen door meldingsplichten en zijn bepalingen versimpeld dan wel aangepast. De gemeente Tiel heeft grotendeels deze wijzingen overgenomen. Het college van Tiel heeft de wens om de huidige APV van Tiel nog meer te dereguleren, waardoor de administratieve lasten verlaagd kunnen worden.⁶⁹

5.2 Vergelijking huidige APV van Tiel en APV van Hollands Kroon

De VNG noemt de gemeente Hollands Kroon ‘kampioen dereguleren’, doordat zij in één klap een compacte APV introduceerde.⁷⁰ De gemeenteraad van Hollands Kroon heeft zeventig procent van de bepalingen in de APV van Hollands Kroon geschrapt, waardoor die nu

⁶² ‘Compacte APV Hollands Kroon is een kwestie van uitproberen’, VNG 16 november 2016, www.vng.nl.

⁶³ Babbé en Hulshof 2008, p. 7.

⁶⁴ Babbé en Hulshof 2008, p. 7.

⁶⁵ Babbé en Hulshof 2008, p. 8.

⁶⁶ Babbé en Hulshof 2008, p. 9.

⁶⁷ Babbé en Hulshof 2008, p. 11.

⁶⁸ Raadsvoorstel APV, 28 mei 2009, p. 2.

⁶⁹ ‘Inventarisatie Collegeprogramma voor Tiel 2014-2018’ *Gemeente Tiel* 16 november 2016, www.tiel.nl.

⁷⁰ ‘Compacte APV Hollands Kroon is een kwestie van uitproberen’, VNG 16 november 2016, www.vng.nl.

bestaat uit negenendertig bepalingen, ten opzichte van de eerdere honderdtweeëndertig.⁷¹ Hierdoor worden zij nauwlettend in de gaten gehouden door de VNG. Het uitgangspunt van de gemeente Hollands Kroon is steeds geweest, ruimte geven aan de samenleving, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid.⁷² Dit uitgangspunt sluit aan bij het collegeprogramma van de gemeente Tiel.⁷³ De huidige APV van Tiel zal door bovengenoemde reden worden vergeleken met de APV van Hollands Kroon.

De gemeente Hollands Kroon heeft veel bepalingen geschrapt dan wel versimpeld met de gedachte dat burgers en bedrijven elkaar op hun gedrag aanspreken. De Radboud Universiteit Nijmegen zal twee jaar, na inwerkingtreding analyseren of de burgers en bedrijven elkaar ook werkelijk aanspreken op hun gedrag.⁷⁴ Dit onderzoek is nog niet gepubliceerd waardoor er geadviseerd wordt om vooralsnog niet mee te gaan in deze gedachte van de gemeente Hollands Kroon.

In bijlage C is een schematische vergelijking weergegeven. In deze vergelijking is er alleen gekeken naar de juridische aspecten. De bepalingen die gemeente Hollands Kroon heeft geschrapt door praktijkervaringen worden later in dit hoofdstuk, paragraaf 5.3 behandeld. Bij de vergelijking, zowel juridisch als praktijk, is rekening gehouden met de vraag: *‘welke problemen en risico’s ontstaan er indien de bepaling uit de APV van Tiel wordt gedereguleerd?’*

Naast het schrappen van artikelen heeft de gemeente Hollands Kroon ook artikelen versimpeld. Uit de vergelijking met de APV van Tiel kwam naar voren dat er drie bepalingen versimpeld zijn ten opzichte van de APV van Tiel, namelijk *‘openbare orde en veiligheid bij evenementen’*, *‘sluitingstijden van openbare inrichtingen’* en *‘parkeren van grote voertuigen’*. Hieronder zal worden toegelicht hoe het artikel is versimpeld en of dit ook mogelijk in de APV van Tiel.

5.2.1 Openbare orde en veiligheid bij evenementen

De gemeente Hollands Kroon vermeldt in artikel 2:26 van hun APV: *‘het is verboden bij een evenement de orde te verstoren’*. Het artikel is ten opzichte van de bepaling in de APV van Tiel versimpeld. In de APV van Tiel gaat het niet alleen om het verstoren van de orde bij een evenement, maar ook na een evenement. Daarnaast krijgt de burgemeester de bevoegdheid bezoekers te verplichten het terrein te verlaten. De politieambtenaren en brandweerlieden krijgen de bevoegdheid aanbevelingen te geven die opgevolgd dienen te worden.

De gemeente Hollands Kroon heeft minder grote evenementen vergeleken met Tiel.⁷⁵ Door de hoeveelheid en de grote van de evenementen binnen de gemeente Tiel, wordt er geadviseerd deze bepaling niet te versimpelen. Tevens is geconstateerd dat er ook in de evenementenvergunningen wordt verwezen naar de aanwijzingen van de politieambtenaren en brandweerlieden. Dit lijkt overbodig gelet op deze bepaling in de APV van Tiel.

5.2.2 Sluitingstijden van openbare inrichtingen

Artikel 2:29 van de APV van Hollands Kroon vermeldt alleen de sluitingstijden voor openbare inrichtingen. Sluitingstijden van andere inrichtingen worden in het beleid benoemd. Het artikel in de APV van Tiel vermeldt ook openingstijden van terrassen, winkelondersteunende horecabedrijven en paracommerciële inrichtingen. Hiervoor is destijds gekozen zodat er een duidelijk overzicht is van alle sluitingstijden van horeca gerelateerde werkzaamheden. Om dit

⁷¹ ‘Gedereguleerde APV’, VNG 16 november 2017, www.praktijkvoorbeelden.vng.nl.

⁷² Raadsvoorstel Compacte APV, 31 maart 2015, p. 3.

⁷³ Collegeprogramma 8 oktober 2014.

⁷⁴ Hollands Kroon Onderzoeksvoorstel Effecten van een compacte APV, p. 1.

⁷⁵ ‘Evenementenkalender’ Gemeente Hollands Kroon 29 november 2016, www.hollandskroon.nl.

overzicht te behouden wordt er geadviseerd de bepaling in de APV van Tiel te behouden. Hierdoor hoeft het horecabeleid ook niet aangepast te worden.

5.2.3 Parkeren van grote voertuigen

Artikel 5:8 van de APV van Hollands Kroon geeft aan dat het verboden is op bepaalde tijden grote voertuigen binnen de bebouwde kom te parkeren. De APV van Tiel geeft de bevoegdheid aan het college om gebieden aan te wijzen waar het verboden is grote voertuigen te parkeren dat schadelijk is voor het uiterlijk, hinder of overlast veroorzaakt voor de bewoners of met het oog op de verdeling van beschikbare parkeerruimte. Het college van Tiel heeft gebieden aangewezen op grond van het verbod om grote voertuigen te parkeren die schadelijk zijn voor het uiterlijk van de gemeente en hinder of overlast kunnen veroorzaken voor bewoners. De bepaling omtrent de verdeling van beschikbare parkeerruimte wordt niet gebruikt. Deze bepaling kan geschrapt worden uit artikel 5:8 van de APV van Tiel, waardoor het artikel wordt versimpeld. Tevens kan worden overwogen om het aanwijzingsbesluit dat is genomen over te zetten naar het betreffende artikel. Dit kan ook bijdragen aan versimpeling van het artikel.

5.3 Praktijkervaringen binnen de gemeente Tiel

De gemeente Hollands Kroon heeft sommige artikelen uit de APV van Hollands Kroon gehaald omdat deze in de praktijk niet werkbaar waren of omdat zij niet gebruikt werden. In deze paragraaf wordt er toegelicht of het mogelijk is om de die artikelen uit de APV van Tiel te schrappen. Hiervoor is er gekeken naar de praktijkervaringen van Tiel door middel van interviews met medewerkers binnen de gemeente Tiel en Avri.⁷⁶ Het gaat om de artikelen omtrent nachtregister, aantasting groenvoorziening, snuffelmarkten en ligplaatsen.

5.3.1 Verschaffing gegevens nachtregister

De gemeente Hollands Kroon heeft besloten om dit uit de APV te halen, aangezien het grotendeels kan worden ondervangen door de strafbepaling in artikel 438 van het WvSr. Tijdens het herzien van de APV van Tiel in 2014 wilde een medewerker van de gemeente Tiel deze bepaling uit de APV verwijderen. De politie verzocht dit niet te doen, aangezien degene die in de inrichting verblijft dan niet verplicht is de volledig en naar waarheid de persoonsgegevens te verstrekken.

Het strafrecht ziet er alleen op toe dat de exploitant van een nachtverblijf volledig en naar waarheid gegevens moet verstrekken. Ingevolge artikel 2:38 van de huidige APV van Tiel dient de bezoeker die een nacht in een nachtverblijf verblijft, zijn volledige gegevens naar waarheid te verstrekken aan de eigenaar of leidinggevende. Het is niet mogelijk diegene te bestraffen in de zin van artikel 6:1 van de huidige APV van Tiel, waardoor een overtreder alleen bestuursrechtelijk kan worden aangesproken.

De politie geeft op basis van deze inzichten aan dat er geen gebruik wordt gemaakt van deze bepaling. Indien gegevens niet kloppen is het voldoende om de exploitant aan te spreken op grond van artikel 438 van het WvSr. Er wordt daarom geadviseerd de bepaling uit de APV van Tiel te halen.

5.3.2 Aantasting groenvoorziening door voertuigen

De bepalingen omtrent aantasting groenvoorziening door voertuigen heeft de gemeente Hollands Kroon uit haar APV geschrapt, omdat zij van mening zijn dat de gemeente als eigenaar kan acteren.

Indien de gemeente Tiel de bepaling omtrent aantasting groenvoorziening door voertuigen schrapt, kan ingevolge artikel 5:28 van de BW de gemeente als eigenaar van de grond die

⁷⁶ De Avri voert sinds 2014 de handhavings- en toezichttaken in de gemeente Tiel uit.

openbaar is, optreden. Wanneer het grondgebied niet is afgesloten, mag iedereen zich daarop begeven, tenzij de eigenaar schade of hinder hiervan kan ondervinden of op duidelijke wijze kenbaar heeft gemaakt, dat het verboden is zonder zijn toestemming zich op het grondgebied te bevinden op grond van artikel 5:22 van het BW. Als het artikel uit de APV van Tiel wordt geschrapt kan een ieder aangesproken worden voor schade of hinder gebruik van het grondgebied van de gemeente. De vraag is dan, wanneer is er sprake van schade, dan wel hinder? Deze vraag dient bij ieder voertuig dat zich bevindt op een groenvoorziening opnieuw beantwoord te worden.

Het afgelopen jaar is er zeventwintig keer geverbaliseerd op grond van aantasting groenvoorzieningen door middel van voertuigen.⁷⁷ Door het gebruik van deze bepaling wordt er geadviseerd de bepaling te behouden. Daarnaast wordt dit ook geadviseerd, omdat het makkelijker is te handhaven dan via de privaatrechtelijke weg, aangezien bij de privaatrechtelijke weg per individueel geval gekeken dient te worden of er sprake is van schade dan wel hinder.

5.3.3 Snuffelmarkten

De gemeente Hollands Kroon heeft het organiseren van een snuffelmarkt vrijgelaten door het betreffende artikel te verwijderen. De begripsbepaling werd daardoor ook overbodig. Artikel 5:23 van de APV van Tiel geeft aan dat er een vergunning aangevraagd dient te worden voor een snuffelmarkt. In de gemeente Tiel worden er af en toe snuffelmarkten in de sporthallen georganiseerd.⁷⁸ Dit wordt incidenteel georganiseerd, ondanks dat dit in strijd is met de bestemmingsplan.⁷⁹ Formeel gezien kan er alleen met een omgevingsvergunning worden afgeweken van een bestemmingsplan. Echter is dit een grijs gebied voor kleinschalige evenementen, zoals een snuffelmarkt, volgens jurisprudentie.⁸⁰ Voor kleinschalige evenementen kan het bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten, omdat aangevraagd kan worden of dit ruimtelijk relevant is. Wanneer een kleinschalig evenement een structureel, langdurig karakter heeft is het een ander verhaal.⁸¹

De medewerkster die snuffelmarktvergunningen behandelt gaf aan dat er een hoog legesbedrag gevraagd wordt om commerciële organisatoren af te schrikken. De leges zijn enkel een vergoeding van de verleende diensten.⁸² Dit zou dus niet de reden mogen zijn voor een hoog legesbedrag. Er wordt geadviseerd om na te gaan of het legesbedrag in verhouding staat met de verleende diensten.

Doordat het bestemmingsplan overgeslagen wordt bij kleinschalige evenementen, zoals een snuffelmarkt, wordt er geadviseerd de snuffelmarktvergunning te behouden. Door deze vergunning kunnen snuffelmarkten gereguleerd worden. Indien snuffelmarkten structureel worden zal er wel een omgevingsvergunning voor aangevraagd dienen te worden of zal de bestemming van bijvoorbeeld een sporthal aangepast dienen te worden.

5.3.4 Aanwijzingen ligplaatsen

De bepaling is opgenomen in de APV van Tiel om individuele booteigenaren nadere aanwijzingen te geven omtrent de ligplaats van een vaartuig. De gemeente Hollands Kroon heeft deze bepaling geschrapt aangezien zij de booteigenaren op grond van andere

⁷⁷ Zie bijlage L interview Martijn de Waal.

⁷⁸ Zie bijlage G interview Erna van Ommeren.

⁷⁹ Artikel 15 regels bestemmingsplan Noord en Kleine kern.

⁸⁰ 'Evenementen en bestemmingsplan', *Rijkswaterstaat* 7 december 2016, www.infomil.nl.

⁸¹ 'Evenementen en bestemmingsplan', *Rijkswaterstaat* 7 december 2016, www.infomil.nl.

⁸² 'Leges', VNG 11 januari 2017, www.vng.nl.

wetgeving regelt, deze wetgeving geldt echter niet voor alle locaties.⁸³ In de praktijk wordt deze bepaling regelmatig gebruikt doordat de havenmeester booteigenaren aanspreekt die hun boot moeten verleggen of verwijderen van de desbetreffende plek.⁸⁴ Er wordt daarom geadviseerd het artikel te behouden.

5.4 Dereguleringswensen

Binnen het landelijke dereguleringsvoorstel van de VNG zijn vele artikelen gedereguleerd vanuit een juridische overweging. Naast een juridische overweging kunnen er bepalingen gedereguleerd worden op grond van praktijkervaringen. Om deze praktijkervaringen in beeld te krijgen heb ik gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Tiel, een interview gehouden met de politie Oost-Nederland, Gelderland-Zuid, de Waarden (hierna: politie) en een interview gehouden met de coördinator van de Avri. Hieruit komt naar voren dat er wensen en onduidelijkheden zijn met betrekking tot artikelen in de huidige APV van Tiel. In de volgende paragraaf zal er worden ingegaan op de bepalingen omtrent loslopend vee, carbidschieten en venten.

5.4.1 Loslopend vee

Het eerste artikel dat voor deregulering in aanmerking komt is artikel 2:62, omtrent loslopend vee. Men heeft namelijk het idee dat er niet vaak gebruik wordt gemaakt van deze bepaling. Voor het artikel daadwerkelijk uit de APV van Tiel gehaald kan worden dient gekeken te worden of de politieambtenaren en Avri handhavers werkelijk geen gebruik maken van deze bepaling en of het problemen zal opleveren als het artikel uit de APV van Tiel verdwijnt.

Onderzoek

Het artikel staat vermeld in de modelverordening van de VNG om te voorkomen dat er verkeersongelukken gebeuren doordat vee uit het weiland breekt en zich op de weg bevindt. Door deze bepaling kan er gehandhaafd worden. Naast artikel 2:62 van de huidige APV van Tiel kan de eigenaar van het vee civielrechtelijk aansprakelijk gehouden worden op grond van artikel 6:162 van de BW.

De eigenaar van het vee kan op grond van een onrechtmatige daad worden aangesproken, omdat men namelijk kan voorzien dat door dit gedrag, dat in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een ongeval ontstaat en dat daardoor een derde schade kan oplopen, terwijl dit eenvoudig is te voorkomen door een goede afscheiding tussen een weiland en de openbare weg. Een schadeveroorzakende gedraging wordt als onrechtmatig gekwalificeerd wanneer er sprake is van een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.⁸⁵ In de praktijk is strijd met de betamelijkheid- of zorgvuldigheidsnormen de belangrijkste vorm van onrechtmatigheid en een onrechtmatige daad. Deze invulling van ongeschreven zorgvuldigheidsnormen vindt plaats in de rechtspraak en jurisprudentie. Een concrete situatie moet dan uitkomst bieden wanneer een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm is overtreden. De rechter bepaald aan de hand van concrete omstandigheden van het geval of een handelen of een nalaten een onrechtmatige daad oplevert. Doorslaggevend is de beantwoording van de vraag of het handelen of nalaten schending is van een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm.⁸⁶ Uit de praktijk blijken gevaarstelling en hinderlijke gedragingen maatschappelijk onzorgvuldig te zijn. Het open laten van een hek of het slecht

⁸³ Binnenvaartpolitiereglement, Wet beheer rijkswaterstaatswerken, provinciale Scheepvaartwegenverordening, provinciale landschapsverordening en gemeentelijke handhavingsverordening.

⁸⁴ Zie bijlage M interview Nabil Brik.

⁸⁵ 'Onrechtmatige daad en aansprakelijkheid', *Kerstholt bedrijfsadviseurs* 29 november 2016, www.aansprekelijkheid.nl.

⁸⁶ Rb. Arnhem 23 mei 2008, ECLI:NLRBARN:2008:BD1771.

onderhouden van een omheining, waardoor vee losbreken kan vallen onder gevaarstelling en/of hinder.⁸⁷

De afgelopen jaren is er een enkele keer een melding geweest van loslopend vee. De politie heeft, samen met de eigenaar, het vee naar hun weiland geleid en verder geen actie ondernomen naar de eigenaar toe.⁸⁸ Zij hebben besloten geen actie te ondernemen, aangezien de eigenaar, de gemeente Tiel, ook niet gebaat was bij het losraken van zijn vee. De Avri kan zich geen melding van loslopend vee herinneren.⁸⁹

Oplossing

In de gemeente Tiel komt het haast niet voor dat vee zich op de openbare weg bevindt doordat ze uit hun weiland zijn gebroken. In de gevallen dat dit wel gebeurde, was er geen opzet in het spel. Dit artikel is in die gevallen niet gebruikt, eveneens is dit artikel niet in preventieve zin gebruikt. Er wordt daarom geadviseerd artikel 2:62 van de huidige APV te laten vervallen. Indien er vee uit het weiland breekt of dreigt te breken kan er civielrechtelijk worden opgetreden.

Aandachtspunt

Indien de gemeente Tiel het advies niet opvolgt en het artikel in de APV opneemt, zal in de eerste zin van het artikel het woord 'en' te vervangen moeten worden door 'of'. Sommige dieren, zoals paarden, zijn wel eenhoevig, maar niet herkauwend. Daardoor vallen ze onbedoeld niet onder de bepaling.

5.4.2 Carbidschieten

Ingevolge artikel 2:73a van de huidige APV van Tiel is carbidschieten verboden in de bebouwde kom. Dit artikel is in 2014 geïntroduceerd in de huidige APV van Tiel en staat ook benoemd in de APV van Hollands Kroon. De modelverordening van de VNG benoemt het artikel niet. De vraag is nu of het artikel in het kader van dereguleren uit de APV van Tiel gehaald kan worden.

Onderzoek

Bij het carbidschieten worden enkele brokken carbid in een melkbus gestopt. Vervolgens wordt er water over het carbid gegoten. De melkbus wordt afgesloten met een deksel en na een paar seconden wordt de melkbus aan de onderkant aangestoken door een vlam bij een kleine opening aan de onderzijde te houden. Waardoor een explosie wordt veroorzaakt waarbij de deksel van de melkbus meters weg wordt geschoten met een luide knal.⁹⁰

Carbidschieten kan gevaarlijk zijn, aangezien de deksel van de melkbus met een enorme snelheid tientallen meters weg schiet.⁹¹ Het deksel kan personen of goederen raken en daarbij ernstige letsels of schade veroorzaken. Daarnaast kan het deksel ook te stevig op de melkbus zijn bevestigd dat niet het deksel wegvliegt maar de melkbus open barst, waarbij een vuurbol kan ontstaan. Dit kan ernstig letsel veroorzaken.

Volgens de memorie van toelichting van de Wet wapens en munitie valt carbidschieten met een melkbus niet onder een vuurwapen in de zin van artikel 1, onder het derde lid van de Wet wapens en munitie. Aangezien er wordt gesproken over een geleiding van het projectiel, ook wel een loop.⁹² Bij een melkbus is hier geen sprake van. Carbidschieten valt ook niet

⁸⁷ 'Onrechtmatige daad en aansprakelijkheid', *Kerstholt bedrijfsadviseurs* 29 november 2016, www.aansprakelijkheid.nl.

⁸⁸ Zie bijlage K interview Leonie Tims.

⁸⁹ Zie bijlage L Interview Martijn de Waal.

⁹⁰ *Handhavingsdocument Vuurwerk* 2008, p. 17.

⁹¹ *Handhavingsdocument Vuurwerk* 2008, p. 17.

⁹² *Handhavingsdocument Vuurwerk* 2008, p. 17.

onder het Vuurwerkbesluit, omdat carbid geen sas (een ontstekingsmiddel bestaande uit pyrotechnische stof) is.⁹³

Afgezien van de algemene zorgplicht van artikel 1.1a Wet milieubeheer (hierna: Wm), de regels omtrent aansprakelijkheid wegens onzorgvuldig handelen die uit het burgerlijk recht voortvloeien en de bepalingen in het WvSr in verband met het toebrengen van schade of letsel, zijn er geen specifieke landelijke regels van toepassing op het carbidschieten.⁹⁴

Binnen de gemeente Tiel is er geen sprake van een structureel probleem dat vraagt om een verbodsbepaling. Bij de gemeente Tiel is tijdens de jaarwisseling van 2012 op 2013 één klacht binnengekomen met betrekking tot carbid schieten.⁹⁵ Bij de politie is tijdens dezelfde jaarwisseling ook één klacht binnengekomen.⁹⁶ Toch wil de politie het artikel behouden. Naar hun inzien is er namelijk geen mogelijkheid om te handhaven, indien de bepaling geschrapt is.

Oplossing

Artikel 2:73a van de huidige APV van Tiel is een aanvulling op de Wm, de Wet Wapens en Munitie en het WvSr. Het artikel is opgenomen met het oog op veiligheid en beperking van overlast. Indien het artikel verwijderd wordt, kan de politie optreden op grond van artikel 2:47 van de huidige APV van Tiel, hinderlijk gedrag op openbare plaatsen. Er wordt geadviseerd het artikel uit de APV van Tiel te schrappen, aangezien het maar een enkele keer voorkomt binnen de bebouwde kom van Tiel. Indien het voorkomt zijn er mogelijkheden om in te grijpen, namelijk een noodverordening inzetten of verbaliseren op hinderlijk gedrag.

5.4.3 Venten

In het kader van de deregulering is er gevraagd om te kijken of de bepalingen in artikel 5:14 tot en met 5:16, omtrent venten verwijderd kunnen worden. Ingevolge artikel 5:14, eerste lid van de huidige APV van Tiel, kan er onder venten worden verstaan, het in de uitoefening van de ambulante handel te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen, dan wel diensten aan te bieden op een openbare en in de openlucht gelegen plaats of aan huis.

Onderzoek

Bij de deregulering van de modelverordening van de VNG in 2007 is de ventvergunning geschrapt en vervangen door een algemene regel waarbij het slechts verboden was om bij het venten de openbare orde te verstoren.⁹⁷ In juli 2014 heeft de VNG deze algemene regel gewijzigd. Om helderheid te creëren voor handhavers heeft de VNG voorgesteld het college de bevoegdheid te geven plaatsen, dagen en uren aan te wijzen wanneer venten verboden is.⁹⁸ Als deze bepaling overgenomen wordt zal het college plaatsen en tijden aan kunnen wijzen in een aanwijzingsbesluit. De tijden en plaatsen kunnen ook opgenomen worden in de APV, zoals in de APV van de gemeente Geldermalsen en Culemborg is gebeurd.

De politie geeft aan dat zij momenteel geen klachten binnen krijgen over venten.⁹⁹ Zij weten wel dat in omliggende gemeenten, zoals gemeente Geldermalsen, Culemborg en Lingewaard klachten binnen komen omtrent venten. In deze gemeenten is er overlast van deur aan deur verkoop. Verkopers zijn erg opdringerig en verkopen goederen en diensten

⁹³ *Handhavingsdocument Vuurwerk* 2008, p. 17.

⁹⁴ 'Nationale overheid over carbidschieten', *OAF Holland B.V.* 29 november 2016, www.carbidsite.nl.

⁹⁵ Meno beantwoording raads- en commissievragen, 24 januari 2013.

⁹⁶ Zie bijlage K interview Leonie Tims.

⁹⁷ Toelichting model-APV, p. 198.

⁹⁸ Brief aan leden, 10 juli 2014, p. 1.

⁹⁹ Zie bijlage K Interview Leonie Tims.

voor een te hoog bedrag.¹⁰⁰ Om te voorkomen dat de politie en handhaving niet kan ingrijpen, wil de politie dat de bepaling in de APV van Tiel blijft staan.

De Avri geeft aan dat er af en toe klachten binnen komen omtrent het venten op de promenade in de binnenstad van de gemeente Tiel.¹⁰¹ Als de klacht binnen komt en de personen nog aan het venten zijn gaan de handhavers er heen om te kijken, maar grijpen niet in. De bepaling in de huidige APV van Tiel is te breed waardoor de handhaver niet weet of het mogelijk is het venten te stoppen. De Avri zou graag zien dat er tijden en gebieden, zoals de modelverordening aangeeft, worden opgenomen in de APV van Tiel. Door de bepaling af te bakenen is het duidelijker voor de politie en handhaving wanneer zij kunnen ingrijpen.

Medewerkers van de gemeente Tiel denken dat de bepalingen omtrent venten uit de APV van Tiel kunnen, net zoals bij de APV van Hollands Kroon. De politie en Avri vragen juist om het artikel te behouden en meer af te bakenen door tijden en plaatsen op te nemen waardoor het duidelijker is wanneer het venten verboden is binnen de gemeente Tiel.

Oplossing

De omliggende gemeenten van de gemeente Tiel hebben overlast van venten. Als deze overlast overwaait naar de gemeente Tiel zou het opnemen van tijden en plaatsen, wanneer venten verboden is, de overlast niet gaan verminderen. Dit blijkt ook uit de overlast die andere gemeenten hebben, zij hebben namelijk een ventverbod in hun APV staan. De venters gaan buiten de aangewezen tijden en plaatsen venten.

Een algeheel gebiedsverbod zou een oplossing kunnen zijn, maar mag niet ingezet worden. Het is namelijk niet mogelijk een algeheel gebiedsverbod voor de gemeente Tiel op te leggen.¹⁰² Er moet een concrete aanleiding zijn waarom een bepaald gebied aangewezen wordt.¹⁰³ Een gebied kan worden aangewezen als er gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde, of de openbare orde is al aangetast. Aangezien dit dus niet mogelijk is dient er gekeken te worden of de huidige bepaling noodzakelijk is in de huidige APV van Tiel.

Er komen nauwelijks klachten binnen omtrent venten bij de politie en Avri. Indien er klachten binnen komen wordt er niet ingegrepen, omdat daadwerkelijk gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu niet kan worden aangetoond. Er wordt hierdoor geadviseerd om de bepaling uit de APV van Tiel te schrappen.

Aandachtspunt

Als het artikel in de huidige APV van Tiel blijft staan, wordt er aangeraden het artikel op een andere wijzen te formuleren zodat de politieambtenaren en Avri handhavers het artikel makkelijker kunnen handhaven. Dit kan door middel van het toevoegen van tijden en plaatsen, zoals in de APV van Geldermalsen en Culemborg.

5.5 Strafbepaling

In artikel 6:1 van de huidige APV van Tiel wordt een strafbepaling benoemd. In dit artikel staat een opsomming van artikelen die, bij overtreding, strafbaar gesteld kunnen worden. Door de dereguleringslag dienen de opgesomde artikelen te worden aangepast. In bijlage P staat de concept APV van Tiel met de aangepaste opsomming.

¹⁰⁰ Zie bijlage K Interview Leonie Tims.

¹⁰¹ Zie bijlage L Interview Martijn de Waal.

¹⁰² 'Kan hele gemeente worden aangewezen als 'alcoholvrij' gebied', VNG 17 november 2017.

¹⁰³ 'Kan hele gemeente worden aangewezen als 'alcoholvrij' gebied', VNG 17 november 2017.

5.6 Samenvatting

Het college van de gemeente Tiel heeft de wens om de APV van Tiel verder te dereguleren. Door de hoeveelheid en ingewikkeldheid van de regelgeving is de effectiviteit afgenomen. Om deze ongewenste ontwikkeling te keren zal de gemeente verantwoordelijkheden terug moeten leggen bij burgers en bedrijven.

De VNG heeft de gemeente Hollands Kroon uitgeroepen tot 'kampioen dereguleren' doordat zij in één slag de APV hebben gedereguleerd. De gemeente Tiel is sinds 2008 geleidelijk aan het dereguleren. Dit bleek ook uit de vergelijking van de APV van Hollands Kroon en de APV van Tiel. Bepalingen die de gemeente Hollands Kroon heeft versimpeld zullen niet doorgevoerd worden in de APV van Tiel doordat de huidige bepalingen van de APV van Tiel toegevoegde waarde hebben in de praktijk. Het artikel '*openbare orde en veiligheid bij evenementen*' kan niet versimpeld worden door de hoeveelheid en grote van de evenementen in de gemeente Tiel. Het is van belang de bevoegdheid om in te kunnen grijpen na evenementen te behouden. Daarnaast is het artikel over '*sluitingstijden van openbare inrichtingen*' uitgebreider door niet alleen sluitingstijden van openbare inrichtingen te vermelden, maar ook sluitingstijden van terrassen, winkelondersteunende horecabedrijven en paracommerciële inrichtingen. Hiervoor is gekozen zodat er een duidelijk overzicht is van sluitingstijden van inrichtingen. Om dit overzicht te behouden wordt er geadviseerd dat de bepaling niet versimpeld kan worden. Het artikel '*parkeren van grote voertuigen*' kan versimpeld worden door de bepaling over de verdeling van beschikbare parkeerruimte te schrappen en het aanwijzingsbesluit dat is genomen over te zetten naar het betreffende artikel.

Naast de versimpeling zijn er bepalingen die geschrapt zijn in de APV van Hollands Kroon. Sommige bepalingen kunnen ook uit de APV van Tiel worden geschrapt, namelijk de artikelen 2:9 *straatartiesten*, 2:10 *Voorwerpen op of aan de weg*, 2:35 *Toezicht op inrichtingen tot et verschaffen van nachtverblijf*, 2:36 *Kennisgeving exploitatie*, 2:38 *Verschaffing gegevens nachtreister*, 2:73 *Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling*, 2:74a *Openlijk drugsgebruik*, 2:74b *Weggooi van spuiten en dergelijke*, 4:14 *opslag voertuigen, vaartuigen mest, afvalstoffen enzovoorts*, 4:15 *Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame*, 5:19 *Toestemming rechthebbende*, 5:24 *Voorwerpen op, in of boven openbaar water*, 5:28 *Beschadigen van waterstaatswerken*, 5:29 *Reddingsmiddelen*, 5:30 *Veiligheid op het water*, 5:35 *Begripsbepaling verstrooiing van as*, 5:36 *Verboden plaatsen*, 5:37 *Hinder of overlast*, omdat andere regelgeving (gedeeltelijk) hierin voorziet.

Daarnaast kunnen de bepalingen 2:62 *Loslopend vee*, 2:73a *Carbidschieten*, 5:14 *Begripsbepaling venten*, 5:15 *Ventverbod* en 5:16 *Venten met gedrukte stukken* uit de APV van Tiel geschrapt worden. Deze bepalingen worden niet of nauwelijks gebruikt in de praktijk binnen de gemeente Tiel.

6 Wensen uit de praktijk

De wens van het gemeentebestuur is naast het dereguleren ook, het kijken naar de handhaafbaarheid van de huidige APV van Tiel. Dat zal in dit hoofdstuk worden toegelicht. De politie en Avri zijn belast met de handhaafbaarheid van de APV van Tiel en de burgemeester is op grond van artikel 172 van de Gemw belast met het handhaven van de openbare orde.

Er zal eerst worden ingegaan op de wens van de burgemeester om te kijken welke handhavingsmiddelen hij heeft indien er voetbaloverlast of –vandalisme plaats zal vinden, doordat de voetbalvereniging TEC een hoger niveau is gaan spelen. Daarna zal er worden ingegaan op wensen die naar voren zijn gekomen tijdens een interview met een politieambtenaar. De politie zou graag willen zien dat zij extra bevoegdheden verkrijgen door middel van de APV van Tiel, waardoor zij (sneller en gemakkelijker) kunnen optreden bij overlast. Dit geldt ook voor de Avri.

6.1 Wens van de burgemeester

De burgemeester van Tiel vraagt zich af welke handhavingsmiddelen hij kan inzetten indien er voetbaloverlast en –vandalisme plaats vindt binnen de gemeente Tiel. Hieronder zal eerst het probleem worden beschreven en daarna wordt er gekeken naar een oplossing.

6.1.1 Voetbaloverlast en -vandalisme

Probleem

TEC speelt dit seizoen voor het eerst in de nieuw opgerichte Tweede Divisie van de KNVB. Deze competitie is opgericht als verbinder tussen het amateurvoetbal en het betaald voetbal.¹⁰⁴ De wedstrijden van TEC moeten in een veilige en plezierige sfeer bezocht kunnen worden. Om dat mogelijk te maken, zijn er afspraken gemaakt in het “Draaiboek Veiligheid” van TEC. Ondanks deze afspraken wil de burgemeester weten welke handhavingsmiddelen hij heeft en of het noodzakelijk is voetbalbepalingen op te nemen in de APV van Tiel. Daarnaast blijkt er uit de praktijk dat de afspraken die gemaakt zijn in het “Draaiboek Veiligheid” niet of niet op tijd worden nageleefd door TEC. Ook vraagt de voorzitter van TEC of de politie en gemeente strenger willen toezicht houden. De vraag is hierdoor: valt dit wel onder hun verantwoordelijkheid?

Onderzoek

De burgemeester heeft meerdere handhavingsmogelijkheden om voetbaloverlast en/of –vandalisme te voorkomen dan wel te bestrijden. Deze handhavingsmogelijkheden staan benoemd in bijlage D van dit onderzoeksrapport. Er is een onderscheid gemaakt tussen het voorkomen en bestrijden voetbaloverlast en –vandalisme door in te gaan op de situatie ‘voor’, ‘tijdens’ en ‘na’. Naast de bestuurlijke instrumenten zijn er ook civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten, deze staan ook in bijlage D van dit onderzoeksrapport. Deze civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten worden niet door de burgemeester opgelegd.

De burgemeester kan een gebiedsverbod opleggen met drie verschillende juridische grondslagen. Als openbare ordeverstoorders meerdere malen de openbare orde hebben verstoord en hiervan zijn proces-verbalen opgemaakt, dan kan een gebiedsverbod in combinatie met een meldplicht op grond van artikel 172a van de Gemw als een geschikt handhavingsmiddel worden gebruikt. In geval van first offenders kan een gebiedsverbod worden opgelegd op grond van artikel 2:78 van de APV van Tiel en indien de APV van Tiel niet in deze mogelijkheid voorziet, op grond van artikel 172, derde lid van de Gemw. De APV van Tiel voorziet hier niet in, indien de bepaling niet wordt benoemd in het eerste lid van artikel 2:78 van de APV van Tiel.

¹⁰⁴ ‘Tweede Divisie’, KNVB 1 december 2016, www.vng.nl.

Naast de bestaande bevoegdheden kunnen er extra bevoegdheden worden opgenomen in de APV van de gemeente. De burgemeester vraagt zich af of dit noodzakelijk is in de gemeente Tiel.

In december 2006 heeft de VNG, samen met verschillende voetbalgemeenten¹⁰⁵ een aantal voetbalbepalingen vastgesteld die opgenomen kunnen worden in de APV van de gemeente. De bepalingen gaan over vergunningverlening, ordeverstoring, opvolgen bevelen, reguleren supportersstromen, alcohol bij risicowedstrijden, eventueel gebiedsontzegging en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden.¹⁰⁶ De voetbalgemeenten waar deze bepalingen in de APV zijn opgenomen zijn gemeenten waar op een hoger niveau voetbal wordt gespeeld, namelijk Eredivisie of Eerste Divisie. Door het verschil van voetbalniveau is er minder belangstelling voor de wedstrijden van TEC. Bij de wedstrijden van de voetbalgemeenten komen ongeveer 10.000 a 50.000 supporters naar een wedstrijd kijken.¹⁰⁷ Bij een wedstrijd van TEC komen er ongeveer 600 a 1.200 supporters.¹⁰⁸ Daarom is het niet noodzakelijk dezelfde hoge eisen te stellen als de voetbalgemeenten.

Momenteel werkt TEC met een draaiboek. Deze is vastgesteld samen met een medewerker van de gemeente Tiel. In het "Draaiboek Veiligheid" staan bepaling omtrent ordeverstoring, alcoholgebruik voor en tijdens een wedstrijd, verkeersveiligheid en brandveiligheid enzovoort.¹⁰⁹ Uit de praktijk blijkt dat niet alle afspraken die in het Draaiboek Veiligheid TEC staan worden nageleefd. Het bestuur van TEC is hier primair verantwoordelijk voor.¹¹⁰ Zij kunnen dus niet verwachten dat de gemeente Tiel of de politie deze verantwoordelijkheid neemt.

Oplossing

De burgemeester heeft bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en civielrechtelijke middelen die hij kan toepassing als er sprake is van voetbaloverlast en –vandalisme.¹¹¹ Daarnaast is het mogelijk om extra bevoegdheden op te nemen in de APV van Tiel.

Sommige voetbalbepalingen uit de modelverordening kunnen worden ondergebracht in een convenant of draaiboek, zoals het reguleren supportersstromen en alcohol bij risicowedstrijden.¹¹² Andere voetbalbepalingen kunnen worden ondervangen door de bestaande bevoegdheden van de burgemeester, bijvoorbeeld een gebiedsverbod, een noodbevel of een noodverordening.¹¹³ Daarnaast kan de voetbalvergunningsplicht onder een evenementenvergunningsplicht vallen, zoals de gemeente Bunschoten heeft gedaan.¹¹⁴

De voetbalbepalingen in de modelverordening kunnen ondervangen worden door huidige bepalingen uit wetten of door het "Draaiboek Veiligheid". Het is daarom niet noodzakelijk om de voetbalbepalingen op te nemen in de APV van Tiel. Daarnaast is de toestroom van supports bij TEC kleiner dan bij voetbalverenigingen van de voetbalgemeenten. Hierdoor is

¹⁰⁵ Almelo, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Enschede, Groningen, Heerenveen, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Waalwijk, Almere, Apeldoorn, Doetinchem, Emmen, Leeuwarden, Oss, Sittard-Geleen, Veendam, Velsen, Venlo, Zwolle.

¹⁰⁶ Toelichting op APV artikelen Voetbal, p. 1.

¹⁰⁷ 'Houd je spreekbeurt over de Amsterdam Arena', *Amsterdam Arena* 1 december 2016, www.amsterdamarena.nl.

¹⁰⁸ 'N.E.C. en de Goffert', *NEC-Nijmegen* 1 december 2016, www.nec-nijmegen.nl.

¹⁰⁹ Vooroverleg TEC-Cambuur 17 oktober 2016.

¹¹⁰ Draaiboek Veiligheid TEC, p. 2.

¹¹¹ Draaiboek Veiligheid TEC, p. 3.

¹¹² Zie bijlage D Handhavingsinstrumenten bij voetbaloverlast en/of –vandalisme.

¹¹³ Toelichting op APV artikelen Voetbal, p. 1.

¹¹⁴ Zie bijlage D Handhavingsinstrumenten bij voetbaloverlast en/of –vandalisme.

¹¹⁵ APV Bunsschoten.

de problematiek binnen de gemeente Tiel kleiner en kan het opgevangen worden met de bestaande middelen.

Er wordt geadviseerd de huidige bepalingen op een rijtje te zetten voor alle partijen, waardoor er een overzicht ontstaat wie welke verantwoordelijk heeft. Daarnaast wordt er geadviseerd meer toe te zien op de uitvoering van het “Draaiboek Veiligheid” door TEC. TEC legt de verantwoordelijkheid neer bij de gemeente, terwijl het hun eigen verantwoordelijkheid is. Uit de praktijk blijkt dat TEC niet altijd alle regels uit hun eigen draaiboek naleeft. De regels zouden nog een keer duidelijk moeten worden besproken met TEC, waardoor zij weer een beeld hebben waaraan zij allemaal moeten voldoen, om de wedstrijden in veilige en plezierige sfeer te laten verlopen. Indien dit onvoldoende is, wordt er geadviseerd een evenementenvergunning toe te passen, waarin dezelfde regels die nu gelden als voorwaarden opgelegd kunnen worden. Dit geeft de burgemeester een betere stok achter de deur.

6.2 Wensen van de politie

Tijdens het interview met een politieambtenaar werd mij duidelijk, dat naast de dereguleringswensen er ook andere wensen leven. De politie zou graag willen dat er gekeken wordt naar het verbod op geprepareerde tassen, een bedelverbod, verstoring openbare orde door jeugdgroepen en vechten op straat. Naar hun mening zouden er bepalingen in de APV van Tiel moeten komen die zulke zaken regelen. Hieronder zal per onderwerp het probleem waar de politie tegenaan loopt worden beschreven en daarna een oplossing worden gegeven die past bij de praktijkervaringen van Tiel.

6.2.1 Verbod op geprepareerde tassen

Het gaat hierbij om een verbodsbepaling met betrekking tot het vervoeren van geprepareerde tassen dan wel andere voorwerpen van gelijke aard. Een geprepareerde tas is een tas die voorzien is van metaalfolie of andere middelen die, middels het principe van de kooi van Faraday, er voor zorgt dat een detectiepoortje niet kan waarnemen dat er een gesloten voorwerp in de tas zit.¹¹⁵

Probleem

De afgelopen tijd hebben winkeliers geklaagd over winkeldiefstal. De winkeliers konden de personen aanwijzen die goederen gestolen hadden, maar als de politieambtenaren de tassen onderzocht zaten de goederen er niet meer in. Vaak waren het wel geprepareerde tassen, maar dit is onvoldoende om de personen aan te houden. De winkeldieven brengen de gestolen goederen naar een andere plek, vaak een auto en gaan zelf met een ander vervoermiddel naar een andere plaats.

Als er een artikel in de APV komt waarin wordt vermeld dat het verboden is op de weg of in de nabijheid van winkels een geprepareerde tas bij zich te hebben, met de bedoeling criminele activiteiten te ontplooiën, kan de politie optreden tegen winkeldiefstallen die met een geprepareerde tas worden uitgevoerd. Er zijn ook andere gemeenten, bijvoorbeeld Rotterdam, die een soortgelijk artikel in hun APV hebben opgenomen.

Door een verbod op geprepareerde tassen in de APV van Tiel te zetten kan de politie winkeldiefstallen tegengaan. Op dit moment kan een winkeldief niet worden aangehouden die de goederen al heeft afgegeven en alleen een geprepareerde tas in bezit heeft. Het verbod heeft ook een afschrikkende werking voor de winkeldieven.

Onderzoek

¹¹⁵ ‘Wat is de Kooi van Faraday of de Faraday cage?’, P. Geertsma 22 juli 2014, www.technischwerken.nl.

De gemeente Rotterdam heeft het meedragen van hulpmiddelen om winkeldiefstallen mee te plegen strafbaar gesteld in artikel 2:44a van de huidige APV van Rotterdam. Deze verbodsbepaling staat facultatief in de modelverordening van de VNG. Het artikel is niet standaard aangezien niet iedere gemeente overlast heeft van winkeldiefstallen met geprepareerde tassen.¹¹⁶ Een geprepareerde tas valt onder een hulpmiddel om winkeldiefstallen mee te plegen. De politieambtenaren kunnen personen aanhouden op grond van dit artikel.

Artikel 2:44a van de huidige APV van Tiel geeft hetzelfde verbod aan als de gemeente Rotterdam. De APV van Tiel dient ten opzichte van het verbod op geprepareerde tassen niet aangepast te worden.

Oplossing

De politie dient op de hoogte gesteld te worden van het verbod. Een geprepareerde tas valt onder een hulpmiddel om winkeldiefstallen mee te plegen in de zin van artikel 2:44a van de huidige APV van Tiel. De politie kan per direct gaan verbaliseren.

6.2.2 Verbod op bedelen

De huidige APV van Tiel heeft geen verbod op bedelen. In artikel 2:65 van de modelverordening staat een voorbeeldbepaling om bedelen te verbieden.

Probleem

De afgelopen zomer zijn er veel klachten bij de politie binnen gekomen over overlast van bedelaars in de binnenstad van de gemeente Tiel. Winkeland publiek, winkeliers en het personeel van de winkels durfden winkels niet meer te betreden, omdat bedelaars voor de deur stonden en zich zo opdrongen dat men zich onveilig voelde. De politie vermoedt dat er georganiseerde bendes achter de bedelarij zitten.

De gemeente Tiel heeft artikel 2:65 van de modelverordening over bedelarij niet overgenomen in hun APV. De politie kan hierdoor alleen optreden tegen bedelarij op grond van artikel 2:47 van de huidige APV, hinderlijk gedrag op openbare plaatsen. Het begrip hinderlijk gedrag is erg breed en volgens jurisprudentie moet er voldoende worden gemotiveerd waarom het bedelen onder hinderlijk gedrag valt.¹¹⁷ In de praktijk wordt er vaak niet voldoende beargumenteerd of is een rechter van mening dat het bedelen in de bepaalde situatie niet onder hinderlijk gedrag valt.¹¹⁸ Het gevolg hiervan is dat de aangehouden persoon vrijgesproken wordt en verder kan gaan bedelen.

De politie Tiel zou graag willen dat er een artikel in de APV van Tiel wordt opgenomen, net zoals in andere gemeenten, waarin een bedelverbod staat. Met een bedelverbod zullen er minder georganiseerde bendes naar Tiel komen. Deze bendes zijn namelijk op de hoogte van de bevoegdheden van de politie en handhavers binnen een gemeente. Als de gemeente Tiel geen bedelverbod zal opnemen zal het bedelen waarschijnlijk steeds vaker voorkomen.¹¹⁹

Onderzoek

In 2000 is de strafbaarstelling van bedelarij uit artikel 432 het WvSr verdwenen. Tegen bedelarij die de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren, kan zo nodig worden

¹¹⁶ 'Kan er in de APV een verbodsbepaling worden opgenomen met betrekking tot het vervoeren van geprepareerde tassen in de nabijheid van winkels?', VNG 1 december 2016, www.vng.nl.

¹¹⁷ HR 15 juni 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL3179.

¹¹⁸ HR 15 juni 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL3179.

¹¹⁹ Zie bijlage K interview Leonie Tims.

opgetreden op de grondslag van gemeentelijke regelgeving, de APV.¹²⁰ De gemeenten kunnen op basis van de autonome bevoegdheid een bedelverbod in het leven roepen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om bedelarijen te verbieden in de APV. De gemeente Den Haag heeft in de APV aangegeven op welke tijdstippen en locaties bedelen verboden is. Gemeente Rotterdam heeft bedelen op of aan de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw verboden. De gemeente Rotterdam probeert hiermee de overlast in het stadscentrum te verminderen.¹²¹ In beide gemeenten is het bedelverbod een effectief handhavingsmiddel om deze vorm van overlast in de openbare plaatsen adequaat aan te pakken.¹²²

De politie kan een bedelaar op grond van hinderlijk gedrag aanspreken, maar uit jurisprudentie blijkt dat er vaak geoordeeld wordt dat de gedraging, bedelen, niet te allen tijde hinderlijk gedrag oplevert of dat het onvoldoende gemotiveerd is in een proces-verbaal.¹²³ Om te voorkomen dat de bedelaar vrijgesproken wordt, wil de politie een bedelverbod in de APV van Tiel. Het verbod zal ook georganiseerde bendes weerhouden om te gaan bedelen in de gemeente Tiel.

Oplossing

De klachten over bedelen, die bekend zijn bij de politie, komen van het winkelend publiek, winkeliers en het personeel van de winkels. Om deze overlast te verminderen wordt er geadviseerd een bedelverbod op te nemen in de APV van Tiel. Als de bepaling, zoals in de APV van Rotterdam wordt overgenomen hoeft er geen aanwijzingsbesluit gemaakt te worden. Indien de bepaling zoals de APV van Den Haag wordt overgenomen dient er een aanwijzingsbesluit van het college te komen, waarin plaatsen en tijden wordt vermeldt. Er wordt aangeraden het bedelverbod, zoals in de gemeente Rotterdam geldt, over te nemen. Er hoeft dan geen aanwijzingsbesluit te komen en het stadscentrum valt eronder.¹²⁴

6.2.3 Verstoring openbare orde door vechten

In de huidige APV van Tiel staat geen bepaling dat specifiek ziet op vechten op straat.

Probleem

De openbare orde binnen Tiel wordt momenteel wel eens verstoord door vechtpartijen. Tijdens het nachtleven in de binnenstad van Tiel komt het regelmatig voor dat dronken mensen met elkaar op de vuist gaan.¹²⁵ In de meeste gevallen zijn de mensen die met elkaar te vuist gaan, bekenden van elkaar en doen zij geen aangifte. Toch wordt de politie opgeroepen om in te grijpen, maar omdat er geen aangifte gedaan wordt kunnen de politieambtenaren niet verbaliseren of overgaan tot aanhouden. Als de vechters dronken zijn worden zij opgepakt op grond van openbare dronkenschap, artikel 453 van het WvSr en artikel 426 van het WvSr.

De politie zou graag een artikel in de APV hebben waarin wordt vermeld dat het verboden is op straat, openbare plaatsen, te vechten.¹²⁶ Door het opnemen van dit artikel kunnen de politieambtenaren die ter plaatse zijn optreden tegen de vechtpartij door de vechters op te pakken of te verbaliseren. Dit geeft een beter beeld naar omstanders. Hiermee wordt

¹²⁰ *Kamerstukken II 1996-97, 25 437, 3, p. 13.*

¹²¹ Toelichting APV van Rotterdam, p. 114.

¹²² *Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken* 2014, p. 7.

¹²³ HR 15 juni 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL3179.

¹²⁴ Toelichting APV van Rotterdam, p. 114.

¹²⁵ Zie bijlage K interview Leonie Tims.

¹²⁶ Zie bijlage K interview Leonie Tims.

duidelijk dat de politieambtenaren optreden tegen vechtpartijen in de hoop dat mensen minder snel een vechtpartij starten.

Onderzoek

De politie in Tiel zou graag meer handvaten willen om op te treden bij vechtpartijen als er besloten wordt om geen aangifte van mishandeling te doen. Zij zijn van mening dat ze op dit moment te weinig handhavingsmiddelen hebben. Ingevolge artikel 306 van het WvSr kan een politieambtenaar ambtshalve een deelnemer aan een vechtpartij aanhouden of verbaliseren als er onderscheidt van personen gemaakt kan worden en die persoon daadwerkelijk een bijdrage heeft aan de vechterij.¹²⁷ In dit artikel staat de mishandeling en het daaraan verbonden gevolg, lichamelijk letsel, centraal.¹²⁸ Het ingrijpen op grond van dit artikel kan als er sprake is van slachtoffers. In artikel 141 van het WvSr staat de aantasting van de openbare orde centraal, maar aan deze bepaling kan mede een gemeengevaarlijk karakter worden toegeschreven en een beschermende functie ten behoeve van het recht op eigendom en de lichamelijke integriteit.¹²⁹ Artikel 426 van het WvSr geeft de politie de bevoegdheid om op te treden indien iemand in dronkenschap verkeert en het openbaar verkeer belemmert, de orde verstoort, de veiligheid bedreigt of handelingen verricht waardoor er gevaar voor het leven of gezondheid van derden in het geding komen.

De gemeente Rotterdam heeft het vechten op straat opgenomen in de bepaling omtrent samenscholing en ongeregelheden.¹³⁰ Het eerste lid van artikel 2:1 van de APV van Rotterdam luidt: *'Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen, te vechten, of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden'*. In dat artikel wordt de mogelijkheid gecreëerd om ongeregelheden te bestrijden, waardoor dit niet meer in een apart artikel opgenomen hoeft te worden.

Oplossing

Om te kunnen verbaliseren, zonder aangifte, wil de politie een bepaling in de APV van Tiel die het vechten op openbare plaatsen verbiedt. Er wordt geadviseerd het begrip vechten op te nemen in artikel 2:1 van de APV van Tiel die samenscholing en ongeregelheden verbiedt. Hierdoor heeft de politie de mogelijkheid te verbaliseren zonder dat er een extra bepaling wordt opgenomen in de APV van Tiel.

6.2.4 Verstoring openbare orde door problematische jeugdgroepen

Er zijn meerdere artikelen in de APV van Tiel opgenomen die de verstoring van de openbare verbieden.

Probleem

De gemeente Tiel wil graag dereguleren, maar de politie wil juist zoveel mogelijk specifieke strafbare gedragingen benoemd hebben in de APV van Tiel.

Al jaren is er overlast door problematische jeugdgroepen binnen de gemeente Tiel. De jeugdgroepen zorgen het gehele jaar voor veel overlast in de woon- en leefomgeving. De overlast vindt zowel overdag als in de avond of nachtelijke uren plaats. Deze overlast bestaat voornamelijk uit, baldadig gedrag, het plegen van vermogensdelicten, geluidsoverlast, hinderlijk gedrag, bedreigingen, vernielingen, intimidaties richting burgers en hulpdiensten en brandstichtingen.¹³¹

¹²⁷ HR 16 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9492.

¹²⁸ HR 16 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9492.

¹²⁹ Clieren, *Rechtspraak*, 2001, p. 520.

¹³⁰ Artikel 2:1 lid 1 APV Rotterdam.

¹³¹ Hurkens 2016, p. 1.

Om deze overlast van problematische jeugdgroepen te verminderen vraagt de politie om het toevoegen van een artikel. Dit met als doel om de jeugdgroepen en individuen uit de jeugdgroepen beter te kunnen aanpakken en de politie meer gelegenheid te geven om te treden bij ongeregelde heden en wangedrag binnen de gemeentegrens van Tiel. De vraag die gesteld wordt is of het artikel van de gemeente Culemborg met het achterliggende beleid overgenomen kan worden. Dit artikel luidt:

‘Artikel 2:1a Openbare orde

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424 en 426 bis van het Wetboek van Strafrecht is het verboden, op een openbare plaats op enigerlei wijze de orde te verstoren, zich hinderlijk te gedragen, personen lastig te vallen of te vechten.

2. het is verboden om een voorwerp of stof, kennelijk meegebracht om de orde te verstoren, bij zich te hebben.’

Onderzoek

Momenteel zijn er verschillende handhavingsmiddelen die ingezet kunnen worden om overlast van jeugdgroepen te verminderen dan wel te voorkomen. De handhavingsmiddelen die toepasbaar zijn op individuele personen zijn het samenscholingsverbod, de verblijfsontzegging, de last onder dwangsom, het locatieverbod, het groepsverbod, de meldplicht en het bevel 12-minners.¹³² De maatregelen die toepasbaar zijn op groepen zijn het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, het noodbevel, de noodverordening en cameratoezicht.¹³³ De handhavingsmogelijkheden staan in bijlage P van dit onderzoeksrapport.

Voordat de handhavingsmiddelen ingezet kunnen worden moet er een voldoende onderbouwd dossier van de individuele persoon van de jeugdgroep aanwezig zijn. Als een dossier voldoende onderbouwd is kan er een maatregel worden opgelegd, deze moet wel voldoen aan de vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid. Uit de evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen is gebleken dat de OvJ het verzoek om handhavingsmiddelen in te zetten vaak afwijst aangezien het een te zwaar middel is.¹³⁴ Daarnaast blijkt uit uitspraken van rechters dat de proportionaliteit en subsidiariteit regelmatig in het geding komt.¹³⁵

Om te voorkomen dat een te zwaar middel wordt ingezet heeft de gemeente Culemborg artikel 2:1a toegevoegd aan hun APV. Dit artikel wordt regelmatig gebruikt binnen de gemeente Culemborg.¹³⁶ Het is in Culemborg voorgekomen dat degene die de last onder dwangsom opgelegd kreeg bezwaar heeft gemaakt bij de bezwarencommissie. Dit bezwaar is tot nu toe altijd gewonnen aangezien er een goed onderbouwd dossier van degene was die de dwangsom opgelegd had gekregen.

De gemeente Culemborg zou in deze tijd bepalingen uit het achterliggende beleid toevoegen aan de bepaling in de APV van Culemborg zelf. Hiermee wordt minder risico gelopen.¹³⁷ Daarnaast zou de gemeente Culemborg kiezen voor het begrip ‘hinder’ in plaats van ‘ordeverstoring’, aangezien het begrip ‘ordeverstoring’ zwaarder weegt dan ‘hinder’.

Oplossing

¹³² Ennen 2015, p. 17.

¹³³ Ennen 2015, p. 17.

¹³⁴ Addink en Van der Steege 2013, p. 74.

¹³⁵ Rb Leeuwarden, 12 juni 2013, ECLI:NL:RBLLE:2012:CA2962; Rb Oost-Brabant, 7 mei 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:2385; Rb Utrecht, 13 februari 2008, ECLI:NL:RBUTR:2008:BC4162; Rb Utrecht, 19 mei 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5186.

¹³⁶ Zie bijlage O interview Froukje Wolfs.

¹³⁷ Zie bijlage O interview Froukje Wolfs.

Er wordt geadviseerd het gewenste artikel 2:1a niet op te nemen in de APV van Tiel. Er wordt geconcludeerd dat het begrip ‘ordeverstoring’ zwaarder weegt dan ‘hinder’, daarom wordt er geadviseerd een lichtere handhavingsbevoegdheid op te nemen in de APV van Tiel. Een lichtere handhavingsmiddel kan de politie inzetten als er sprake is van overlast van problematische jeugdgroepen.

Er wordt geadviseerd het artikel 2:47 ‘Hindergedrag op openbare plaatsen’ van de APV van Tiel aan te passen. Door de gedachten van de beleidsmedewerker van de gemeente Culemborg wordt er geadviseerd de bepalingen in het achterliggende beleid op te nemen in de toelichting van APV van Tiel als handelingen die gezien kunnen worden als hinderlijk gedrag of lastig vallen van personen. Er wordt geadviseerd alleen de noodzakelijke bepalingen op te nemen. Bepaling die al strafbaar worden gesteld in andere wet- en regelgeving dienen niet te worden opgenomen, zoals vuurwerk afsteken of vuur stoken.¹³⁸ De wijzingen in artikel 2:47 van de APV van Tiel staan in bijlage P, de concept APV van Tiel.

6.3 Wensen van de Afvalverwijding Rivierenland, afdeling handhaving en toezicht

Naast de wensen van de politie, zijn er ook wensen van de Avri. Deze organisatie is belast met toezicht en handhavingstaken in de gemeente Tiel, waaronder de naleving van de APV. Tijdens een interview met een handhaver van de Avri kwam er een wens naar voren, die voor hen het handhaven vergemakkelijkt. Deze wens wordt in de volgende paragraaf toegelicht. Eerst wordt het probleem beschreven, vervolgens het onderzoek dat is gedaan om het probleem te verminderen en als laatste is een oplossing beschreven.

6.3.1 Afval

Bij het herzien van de APV zijn de bepalingen omtrent afvalstoffen verwijderd. Deze bepalingen zijn ondergebracht in de Afvalstoffenverordening Regio Rivierenland.¹³⁹ Deze verordening is in 2016 herzien en heet sindsdien Afvalstoffenverordening Avri 2016.¹⁴⁰

Probleem

De Avri krijgt klachten binnen van bewoners van de binnenstad dat bedrijven hun afval aan de openbare weg laten staan, buiten de ophaaldagen.¹⁴¹ Dit veroorzaakt stankoverlast, vermindert het uitzicht en kan hinderlijk zijn voor voorbijkomende voertuigen en voetgangers. De Avri zou graag willen zien dat er een artikel in de APV wordt opgenomen zodat zij een juridische grondslag hebben om de overlast te verminderen.

Onderzoek

De handhavers van de Avri geven aan dat zij geen juridische grondslag hebben om de eigenaar van het afval aan te spreken op hun gedrag. Ingevolge artikel 22 juncto 15 van de Afvalstoffenverordening Avri 2016 kan een handhaver de eigenaar van het bedrijfsafval verbaliseren.

Ingevolge artikel 15 van de Afvalstoffenverordening Avri 2016 is het verboden buiten een daarvoor door het dagelijks bestuur bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, stof of voorwerp op of in de bodem te brengen te storten, te verbranden, te verwerken, te houden, achter te laten of anderszins te plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu. Het buiten laten staan van de bedrijfsafval kan onder deze bepaling vallen, aangezien er afvalstoffen buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer worden gehouden, ook wel

¹³⁸ Zie bijlage N interview Guido Hurkens.

¹³⁹ Toelichting APV Tiel 2014, p. 118.

¹⁴⁰ ‘Handhaven voor een schoon, heel en veilig rivierenland’, Avri 17 november 2016.

¹⁴¹ Zie bijlage L interview Martijn de Waal.

achtergelaten. Artikel 22 van de Afvalstoffenverordening Avri 2016 geeft aan dat deze bepaling strafbaar is.

Op 22 december 2016 zal er vergadert worden door het Algemeen bestuur van de Avri. Een vergaderpunt is het vaststellen van de Afvalstoffenverordening Avri 2017. De bepaling in artikel 15 van de huidige Afvalstoffenverordening Avri zal dan komen te vervallen. Als het concept van de Afvalstoffenverordening Avri 2017 in werking treedt, hebben de handhavers geen juridisch grondslag meer.

Oplossing

Op dit moment hebben de handhavers de mogelijkheid om te verbaliseren op grond van de afvalstoffenverordening Avri. Deze verordening wordt in 2017 opnieuw vastgesteld waardoor het verbaliseren niet meer mogelijk is. Om te voorkomen dat de handhavers geen juridische grondslag hebben, wordt er geadviseerd de bepaling uit artikel 15 van de huidige Afvalstoffenverordening Avri over te nemen in de APV. Deze bepaling heeft ook in de APV 2009 van Tiel gestaan.

6.4 Samenvatting

Het is van belang dat de APV van Tiel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Om hierop in te spelen zijn er gesprekken en interviews geweest met mensen die belast zijn met het houden van toezicht en handhaven van regels in de APV. Tijdens deze gesprekken en interviews is huidige problematiek en toekomstige problematiek aangegeven.

De burgemeester vraagt zich af er voetbalbepalingen in de APV van Tiel dienen te komen en welke huidige bepalingen hij kan inzetten indien er voetbaloverlast en –vandalisme plaatsvindt binnen de gemeente Tiel. Uit onderzoek is gebleken dat bepaalde overlast dan wel vandalisme kan worden ondervangen door bestaande regelingen, bijvoorbeeld een gebiedsverbod, noodbevel, noodverordening of evenementenvergunning. Daarnaast kan bepaalde overlast worden ondervangen door de regels die benoemd staan in het “Draaiboek Veiligheid” van de lokale voetbalvereniging. Het draaiboek wordt momenteel echter niet nageleefd. Daarom wordt er geadviseerd hier meer op toe te zien. Indien dit onvoldoende is, wordt er geadviseerd een evenementenvergunning toe te passen, waarin dezelfde regels die nu gelden als voorwaarden opgelegd kunnen worden. Dit geeft de burgemeester een betere stok achter de deur.

Er wordt geadviseerd om geen voetbalbepalingen in de APV van Tiel op te nemen, aangezien de meeste bepalingen ondervangen kunnen worden, er minder maatwerk geleverd kan worden en de toestroom van supporters in Tiel vele malen minder is dan bij voetbalgemeenten.

De politie heeft in een interview aangegeven dat er in Tiel problematiek speelt omtrent diefstal met geprepareerde tassen, hinderlijk bedelen en verstoring van de openbare orde door vechten en problematische jeugdgroepen. Zij zouden graag zien dat er bepalingen in de APV komen waardoor zij de bevoegdheid krijgen in te grijpen bij voornoemde problematiek. Ondanks de wens om te dereguleren wordt er geadviseerd bepalingen op te nemen omtrent hinderlijk bedelen. Er wordt geadviseerd het gevraagde artikel omtrent verstoring van de openbare orde niet op te nemen in de huidige APV, maar aanpassingen te doen in bestaande artikelen in de APV teneinde hetzelfde te bereiken.

De Avri voert de handhavings- en toezichttaken uit voor de gemeente Tiel. Zij hebben in een interview aangegeven dat er toekomstige problematiek ontstaat omtrent bedrijfsafval. Hierdoor vragen zij om een bepaling in de APV, die erop toeziet dat bedrijfsafval niet zichtbaar mag staan. Momenteel is er een bepaling omtrent bedrijfsafval opgenomen in de Afvalstoffenverordening Avri 2016. Deze bepaling komt per januari 2017 te vervallen, waardoor er geadviseerd wordt de bepaling op te nemen in de APV van Tiel.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek. Op basis van voorgaande hoofdstukken kan worden vastgesteld dat een driedelig antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag: *'Welke aanbevelingen zijn te geven aan het gemeentebestuur van Tiel ten aanzien van het herzien van de APV van Tiel om te voldoen aan het geldend recht, de wens om te dereguleren en de handhaafbaarheid in de praktijk?'*

7.1 Geldend recht

Allereerst dient de huidige APV van Tiel te voldoen aan het geldend recht. Onder geldend recht worden zowel nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie als gewijzigde maatschappelijke inzichten en landelijke ontwikkelingen verstaan. In dit geval gaat het voornamelijk om de nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie en de praktijkervaringen van gemeenten. De modelverordening APV van de VNG wordt regelmatig aan het geldend recht aangepast. De modelverordening kan hierdoor gebruikt worden als juridisch correcte leidraad. De APV van Tiel is in dit onderzoek vergeleken met de modelverordening om te voldoen aan het geldend recht. Deze vergelijking valt uiteen in twee categorieën, namelijk geldend recht buiten het prostitutiehoofdstuk en geldend recht van het prostitutiehoofdstuk.

Geldend recht buiten het prostitutiehoofdstuk

De huidige APV van Tiel is in februari 2014 vastgesteld door de gemeenteraad. De wijzigingen die na deze datum in de modelverordening zijn gekomen, zijn vergeleken met de bepalingen in de huidige APV van Tiel. Vanuit deze vergelijking zijn de volgende verbeteringen geconstateerd.

Artikel 1:3 *'Indiening aanvraag'*, deze bepaling dient te vervallen door het sluitende systeem dat is neergelegd in de Awb voor de afhandeling van aanvragen, die worden ingewilligd of geweigerd.

Artikel 2:12 *'Maken, veranderen van een uitweg'*, door de uitspraak Leeuwarden-Lekkuum en Stein-Esloo van de ABRvS kan er geconcludeerd worden dat een meldingsplicht een appellabel besluit is. De meldingsplicht in de APV van Tiel kan in stand blijven, maar de betrokken ambtenaren moeten hun procedure hierop aanpassen, aangezien zij momenteel een melding behandelen als een vergunningsaanvraag.

Artikel 2:48 *'Verboden drankgebruik'*, deze bepaling dient de leeftijdsgrens van achttien jaar te benoemen. Sinds de wijziging van de DHW is het voor jongeren onder de achttien verboden alcoholhoudende drank te nuttigen. Om geen strijdige bepaling te hebben met de DHW dient dit verbod aangepast te worden in de APV van Tiel, aangezien dit niet in meegenomen met de herziening in 2014.

Artikel 2:58 *'Verontreiniging door honden'*, in deze bepaling dient het onderdeel met betrekking tot de uitzondering voor geleide honden in opleiding te vervallen. De begeleiders van hulphonden in opleiding hebben namelijk geen reden om de hondenuitwerpselen niet op te ruimen. Deze bepaling kan hierdoor uit het artikel geschrapt worden.

Artikel 2:59 *'Gevaarlijke honden'*, in deze bepaling dient het bevoegd bestuursorgaan aangepast te worden. In de huidige APV van Tiel is het college het bevoegd bestuursorgaan. Door het sterk openbare orde-karakter dient de burgemeester het bevoegd bestuursorgaan te worden.

Artikel 2:77 *'Cameratoezicht op openbare plaatsen'*, in deze bepaling dient 'vaste camera's' vervangen te worden in 'camera's', zodat flexibele camera's er ook onder vallen. Dit is

mogelijk door de verbreding van artikel 151a van de Gemw. Door de wijziging kan de burgemeester mobiele en vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats plaatsen. Het huidige camerabeleid had hier al rekening mee gehouden.

Artikel 6:1 '*Strafbepaling*', in deze bepaling dient een lid toegevoegd te worden, waardoor er een onderscheid komt tussen strafbaarheidstelling van de Wed en de APV van Tiel. Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wabo zijn in de Wed aangeduid als economische delicten. De economische delicten vallen buiten de strafbepaling van de APV van Tiel. Daarom dient er een lid te worden toegevoegd waarin staat: '*In afwijking van het eerste en tweede lid is artikel 1a van de Wet op de economische delicten van toepassing op overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2:10, vijfde lid, 2:11, tweede lid, en 4:11, eerste lid*'. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat de opsomming van strafbare overtredingen in artikel 6:1 van de APV van Tiel aangepast dient te worden naar de correcte verwijzingen van artikelen.

Geldend recht van het prostitutiehoofdstuk

De modelverordening is vooruitlopend en anticiperend op de toekomstige Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aangepast. De VNG heeft ervoor gekozen om het prostitutiehoofdstuk in de modelverordening nauw aan te laten sluiten bij het wetsvoorstel zoals dat nu luidt. In het uitgevoerde onderzoek is het prostitutiehoofdstuk van de huidige APV van Tiel vergeleken met het prostitutiehoofdstuk van de modelverordening. Uit deze vergelijking kan er geconcludeerd worden dat het huidige prostitutiehoofdstuk van de APV van Tiel ook vooruitlopend en anticiperend op de Wrp aangepast dient te worden. Dit om niet binnen afzienbare termijn opnieuw materiële wijzingen hoeven aan te brengen in de APV van Tiel.

Naast de conclusie dat het prostitutiehoofdstuk aangepast dient te worden kan er geconcludeerd worden dat het huidige prostitutiebeleid van Tiel verouderd is. Het prostitutiebeleid dient aangepast te worden door:

- de selectieprocedure, zoals benoemd staat in artikel 3:4 van de concept APV van Tiel, op te nemen in het beleid. Deze procedure biedt onpartijdigheid en transparantie;
- de verwijzingen naar verouderde wet- en regelgeving aan te passen naar geldende wet- en regelgeving;
- deelnota één 'ruimtelijke vestigingen' van het huidige prostitutiebeleid aan te passen door de huidige situatie in plaats van de situatie in oktober 2000 omtrent prostitutie inrichtingen te schetsen;
- deelnota twee 'APV-aanpassing, toelichting en nadere regels', te vervangen door het nieuwe prostitutiehoofdstuk van de APV van Tiel. De nadere regels dienen te vervallen door het toevoegen van de eis van een bedrijfsplan;
- deelnota drie 'gezondheidsbeleid en hulpverlening', te laten vervallen, aangezien deze worden opgevangen worden door een bedrijfsplan;
- deelnota vier 'handhaving prostitutiebeleid', dient vervangen te worden door het handhavingsbeleid, dat voortkomt uit de samenwerking tussen gemeenten, Openbaar Ministerie en politie expert mensenhandel;
- in het huidige prostitutiebeleid het algemene deel aan te passen naar de vernieuwde deelnota's.

7.2 De wens om te dereguleren

Ten tweede is er rekening gehouden met de wens om de huidige APV van Tiel verder te dereguleren. Het gemeentebestuur wil graag dereguleren, omdat door de hoeveelheid en ingewikkeldheid van de regelgeving de effectiviteit afneemt.

Doordat de VNG de gemeente Hollands Kroon benoemd heeft tot 'kampioen dereguleren' en nauwlettend in de gaten houdt, is de gedereguleerde APV van Hollands Kroon als leidraad gebruikt bij het uitgevoerde onderzoek. De huidige APV van Tiel is, buiten het prostitutiehoofdstuk om, vergeleken met de APV van Hollands Kroon. Door deze vergelijking kan er geconcludeerd worden dat er in de APV van Tiel al veel gedereguleerd is. De APV van Hollands Kroon is in één klap gedereguleerd, terwijl de gemeente Tiel de APV sinds 2008 geleidelijk aan is gedereguleerd. Toch is verdere deregulering van de huidige APV van Tiel mogelijk. Het dereguleren is onder te verdelen in het schrappen dan wel versimpelen van bepalingen.

Bepalingen die geschrapt kunnen worden

De huidige artikelen 2:9 *straatartiesten*, 2:10 *Voorwerpen op of aan de weg*, 2:35 *Toezicht op inrichtingen tot et verschaffen van nachtverblijf*, 2:36 *Kennisgeving exploitatie*, 2:38 *Verschaffing gegevens nachregister*, 2:73 *Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling*, 2:74a *Openlijk drugsgebruik*, 2:74b *Weggooiën van spuiten en dergelijke*, 4:14 *opslag voertuigen, vaartuigen mest, afvalstoffen enzovoorts*, 4:15 *Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame*, 5:19 *Toestemming rechthebbende*, 5:24 *Voorwerpen op, in of boven openbaar water*, 5:28 *Beschadigen van waterstaatswerken*, 5:29 *Reddingsmiddelen*, 5:30 *Veiligheid op het water*, 5:35 *Begripsbepaling verstrooiing van as*, 5:36 *Verboden plaatsen*, 5:37 *Hinder of overlast* kunnen worden geschrapt, omdat andere regelgeving (gedeeltelijk) hierin voorziet.

Daarnaast kunnen de artikelen 2:62 *Loslopend vee*, 2:73a *Carbidschieten*, 5:14 *Begripsbepaling venten*, 5:15 *Ventverbod* en 5:16 *Venten met gedrukte stukken* geschrapt worden door de praktijkervaringen binnen de gemeente Tiel. Deze artikelen worden niet tot nauwelijks gebruikt.

Bepalingen die versimpeld kunnen worden

De bepalingen van de huidige APV van Tiel zijn vergeleken met de gedereguleerde bepalingen van de APV van Hollands Kroon. Hieruit kon geconcludeerd worden dat er een aantal bepalingen versimpeld is, ten opzichte van de huidige APV van Tiel. Bij nadere bestudering blijkt dat deze versimpeling voor de gemeente Tiel niet toegepast kan worden. Er kan geconcludeerd worden dat door de praktijkervaringen binnen de gemeente Tiel, de versimpeling van de bepalingen zoals in de APV van Hollands Kroon alleen maar onduidelijkheid en handhavingsproblemen zullen geven. Behalve voor het artikel '*parkeren van grote voertuigen*'. Het artikel kan namelijk versimpeld worden door de bepaling over de verdeling van beschikbare parkeerruimte te schrappen en het aanwijzingsbesluit dat is genomen over te zetten naar het betreffende artikel.

7.3 Handhaafbaarheid in de praktijk

Er zijn gesprekken en interviews gevoerd met medewerkers van de gemeente Tiel, politie en Afvalverwijdering Rivierenland, afdeling handhaving en toezicht. Uit deze gesprekken en interviews kwam naar voren dat er vraagstukken en problematiek zijn omtrent voetbaloverlast en –vandalisme, hinderlijk bedelen, ordeverstoring door vechten en problematische jeugdgroepen en bedrijfsafval. Er kan geconcludeerd worden dat het vraagstuk omtrent voetbaloverlast en –vandalisme vooralsnog opgevangen kan worden door bestaande wet- en regelgeving, waardoor de APV van Tiel hier niet op aangepast hoeft te worden. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat het een oplossing is om extra verbodsbepalingen in de APV van Tiel op te nemen die bijdragen aan de aanpak van deze problematiek.

Naast deze vraagstukken en problematiek blijkt ook dat de artikelen omtrent loslopend vee, carbidschieten en venten niet tot nauwelijks gebruikt worden in de praktijk. Geconcludeerd wordt dat deze artikelen geschrapt kunnen worden.

7.4 Eindconclusie

De centrale vraag, vraagt om aanbevelingen ten aanzien van het herzien van de APV van Tiel om te voldoen aan het geldend recht, de wens om verder te dereguleren en de wens de handhaafbaarheid in de praktijk, waar mogelijk is, te verbeteren.

Uit het onderzoek om te voldoen aan het geldend recht is gebleken dat er bepalingen uit de huidige APV aangepast moeten worden. Zo dient het artikel '*indienen aanvraag*' te vervallen en dienen bij de artikelen '*verboden drankgebruik*', '*cameratoezicht op openbare plaatsen*' en '*strafbepaling*' teksten toegevoegd te worden over de leeftijdsgrens, mobiele camera's en economische delicten. Daarnaast kan bij artikel '*verontreiniging door honden*' een uitzondering voor begeleiders van hulphonden in opleiding geschrapt worden. Ook kan het bestuursorgaan in het artikel over '*gevaarlijke honden*' aangepast worden.

Er kan ook geconcludeerd worden dat het prostitutiehoofdstuk van de huidige APV van Tiel vooruitlopend en anticiperend op de komst van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aangepast dient te worden door. Er kan geconcludeerd worden dat hiervoor de meeste bepalingen uit de modelverordening overgenomen kunnen worden, maar niet alle bepalingen aangezien er rekening gehouden is met de situatie binnen de gemeente Tiel. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat het integraal prostitutiebeleid Tiel verouderd is en vernieuwd dient te worden.

Naast bovenstaande conclusies kan er geconcludeerd worden dat de APV van Tiel geleidelijk aan gedereguleerd is. Ondanks de geleidelijke deregulering kunnen er drieëntwintig artikelen geschrapt worden uit de huidige APV van Tiel. Vooralsnog lijken er geen artikelen versimpeld te kunnen worden.

Om de APV van Tiel beter te kunnen handhaven kan er geconcludeerd worden dat het vraagstuk omtrent voetbaloverlast en –vandalisme vooralsnog opgevangen kan worden door bestaande wet- en regelgeving, waardoor de APV van Tiel hier niet op aangepast dient te worden. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat voor de problematiek omtrent hinderlijk bedelen, ordeverstoring door vechten, ordeverstoring door jeugdgroepen en overlast van bedrijfsafval extra verbodsbepalingen in de APV van Tiel opgenomen kunnen worden die bij kunnen dragen aan de aanpak van de problematiek.

De conclusies zijn voor een overzichtelijk geheel verwerkt in een concept APV van Tiel, dat opgenomen is in bijlage P van dit onderzoeksrapport. In deze bijlage wordt met arceringen weergegeven wat de reden is voor de voorgestelde wijzigingen.

8 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies uit het vorige hoofdstuk kom ik tot de volgende aanbevelingen. Bij de aanbevelingen zal een korte toelichting gegeven worden waarom het noodzakelijk is de voorgestelde aanbevelingen te volgen.

Aanbevolen wordt:

- de concept APV van Tiel, zoals opgenomen is in bijlage P, vast te stellen en gelijktijdig de APV van Tiel 2014 in te trekken, zodat een juridisch adequaat instrument voor de handhaving ontstaat;
- de APV van Tiel structureel, om de twee jaar te herzien. Hierdoor zal de APV van Tiel een juridisch correct instrument blijven;
- niet meer dan aangegeven is in de concept APV van Tiel te dereguleren. Op basis van mijn onderzoek verwacht ik dat er niet meer dan de aangegeven artikelen te dereguleren vallen, zonder dat dit een wezenlijke invloed heeft op de (handhaafbaarheid van de) huishouding van de gemeente
- bij de volgende herziening van de APV van Tiel het onderzoek van Radboud Universiteit Nijmegen, waarin is geanalyseerd of de burgers en bedrijven elkaar daadwerkelijk aanspreken op hun gedrag, mee te nemen. Dit onderzoek zal rond 20 januari 2017 gepubliceerd worden. Uit dit onderzoek zal blijken of er meer artikelen gedereguleerd kunnen worden met de gedachte dat burgers en bedrijven elkaar aanspreken op hun gedrag;
- het prostitutiebeleid van oktober 2000 te herzien, zodat deze aansluit op de concept APV van Tiel, de huidige situatie en de bestaande wet- en regelgeving.

Evaluatie onderzoek

Gedurende mijn onderzoek heb ik geconcludeerd dat deelvraag vier, de wens om te controleren of de huidige APV van Tiel uitvoerbaar en handhaafbaar is, te groot was. Mijn eerste en tweede afstudeerdocenten hadden mij hier al voor gewaarschuwd. Toch was ik begonnen met deelvraag vier door interviews met politieambtenaren en handhavers van de Avri. Door het tijdgebrek en de regels omtrent mijn onderzoeksverslag heb ik, in overleg met mijn afstudeermentor, besloten de laatste deelvraag aan te passen. De deelvraag luidt nu: *‘Zijn er aanbevelingen te geven waardoor de handhaafbaarheid van de APV van Tiel in de praktijk, waar nodig, verbeterd kan worden?’*

Door deze aanpassing kon ik uitgebreider ingaan op de praktijkervaringen omtrent de handhaafbaarheid van de APV van Tiel. Hierdoor was er ook tijd om mee te lopen met politieambtenaren en handhavers van de Avri.

Door deze aanpassing is de centrale vraag van mijn onderzoek ook aangepast. De centrale vraag luidt nu: *‘Welke aanbevelingen zijn te geven aan het gemeentebestuur van Tiel ten aanzien van het herzien van de APV van Tiel om te voldoen aan het geldend recht, de wens om te dereguleren en de handhaafbaarheid in de praktijk, waar nodig, te verbeteren?’*

Na dit alles ben ik zeer tevreden over het eindresultaat. Daarnaast verwacht ik dat de gemeente Tiel ook tevreden zal zijn met het resultaat. De resultaten kunnen worden meegenomen bij het herzien van de APV van Tiel. Mijn afstudeermentor dient alleen nog nader onderzoek te verrichten naar de uitvoerbaarheid van de vergunningen en meldingen die in de huidige APV van Tiel staan. Tot slot hoop ik dat de gemeente Tiel mijn aanbevelingen in overweging neemt.

Literatuurlijst en andere bronnen

Literatuur

Zwagerman 2016

D.L. Zwagerman, *Basisboek APV en bijzondere wetten*, Hilversum: Concept uitgeverij 2016.

Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008

G. Klompmaker, mr. A.M.M. Sluijters en J. Veenstra, *Inleiding gemeentewet van wet naar praktijk*, Den Haag: Sdu uitgevers 2008.

Schilder en Brouwer 2015

A.E. Schilder en J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Juridische uitgeverij Ars Aequi 2015.

Verheugt 2015

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht*, Amsterdam: Uitgeverij De Zuidas 2015.

Rapporten

Addink en Van der Steege 2013

Drs. A. Addink en drs. M. van der Steege, *Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen*, (ministerie van Veiligheid en Justitie), Woerden: Van Moontfoort/Bureau Alpha 2013.

Clieren, Rechtspraak, 2001.

C.P.M. Clieren, 'Deelneming aan vechterij (art. 306 Sr) nader bepaald?' *Rechtspraak* 2001, afl. 5.

Babbé en Hulshof 2008

E. Babbé en M. Hulshof, *Regelen of niet?*, Den Haag: Hega Drukkerij 2008.

Duijkersloot, De Gier, Jurgens, Schueler 2010

A.P.W. Duijkersloot, A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens en B.J. Schueler, *De doorkruisingsleer in perspectief*, Den Haag: Drukkerij Exelsior 2010.

Ennen 2015.

L. Ennen, *Welke bestuurlijke handhavingsmogelijkheden kan de gemeente gebruiken tegen overlastgevende, hinderlijke en criminele jeugdgroepen?* (gemeente Tiel), 2015.

Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken 2014.

Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken (Kamerbrief toezegging over EU-arbeidsmigranten, 27 februari 2014), Den Haag 2014.

Handhavingsdocument Vuurwerk 2008.

Handhavingsdocument Vuurwerk (herziende versie van het Handhavingsdocument Vuurwerk 2005 van november 2008), Den Haag: 2008.

Hurkens 2016

G. Hurkens, *Adviesrapport APV gemeente Tiel artikel 2:1A*, (gemeente Tiel), Tiel: Politie De Waarden 2016.

Openbaar Ministerie 2016

Openbaar Ministerie, *Feitenboekje. Lijst van feiten betreffende misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen*, Utrecht: Openbaar Ministerie 2016.

Siegel 2013

Dina Siegel, *Mobiel banditisme, Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland*, 2013

Elektronische bronnen

www.aansprekelijkheid.nl
www.academiebw.nl
www.amsterdamartena.nl
www.carbidsite.nl
www.eerstekamer.nl
www.europadecentraal.nl
www.hollandskroon.nl
www.infomil.nl
www.praktijkvoorbeelden.vng.nl
www.raadvanstate.nl
www.rijksoverheid.nl
www.technischwerken.nl
www.tiel.nl
www.vng.nl

Algemene Plaatselijke Verordeningen

Bunsschoten
Culemborg
Den Haag
Geldermalsen
Nijmegen
Rotterdam
Tiel

Jurisprudentie

ABRvS 14 januari 2015, ECLI: NL: RVS:2015:14 (Leeuwarden-Lekkuum)
ABRvS 14 januari 2015, ECLI: NL: RVS:2015:36 (Stein-Elsoo)
ABRvS 27 december 2012, ECLI: NLRVS:2012: BY7378
HR 26 januari 1990, ECLI: NL: HR:1990: AC0965 (Windmill)
HR 15 juni 2010, ECLI: NL: PHR:2010: BL3179
HR 28-11-1950, NJ 1951, 117 APV Tilburg
HR 16 januari 2001, ECLI: NL: HR:2001: AA9492
Rb. Arnhem 23 mei 2008, ECLI: NLRBARN:2008: BD1771
Rb Leeuwarden, 12 juni 2013, ECLI: NL: RBLEE:2012: CA2962
Rb Oost-Brabant, 7 mei 2014, ECLI: NL: RBOBR:2014:2385
Rb Utrecht, 13 februari 2008, ECLI: NL: RBUTR:2008: BC4162
Rb Utrecht, 19 mei 2011, ECLI: NL: RBUTR:2011: BQ5186
Rb. Limburg, 20 oktober 2015, ECLI: NL: RBLIM:2015:8770

Officiële bekendmakingen

Kamerstukken II 1996-97, 25 437, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/03, 33 582, nr. 3.
Kamerstukken II 2014/15, 33 885, nr. 7.

Overige bronnen:

- Draaiboek Veiligheid TEC
- Camerabeleid gemeente Tiel 2016
- Gesynchroniseerd Bevoegdhedenregister Tiel 2016
- Integraal prostitutiebeleid Tiel 2010

- Meerjaren Programma veiligheid Tiel 2015-2018
- Modelverordening van de VNG 2016
- Toelichting Algemene Plaatselijke Verordening modelverordening van de VNG 2016
- Toelichting Algemene Plaatselijke Verordening van Tiel 2014