## Voorstel Apv wijzigingen 2026 n.a.v. VNG voorstellen en handhavingsproblemen

| **Artikel 2:25 Hinderlijk en openbare orde verstorend gedrag en straatintimidatie** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| 1. Het is verboden:<br>a. op een openbare plaats te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hekheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair;<br>b. zich zonder redelijk doel in of in de onmiddellijke nabijheid van een luifel, portiek, portaal of poort op te houden;<br>c. zich zonder redelijk doel of op een hinderlijke wijze op te houden in of op een voor het publiek toegankelijke ruimte, dan wel deze te verontreinigen of te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor deze ruimte is bestemd. Onder deze ruimten worden in elk geval begrepen: portalen, wachtlokalen voor het openbaar vervoer, parkeergarages, rijwielstallingen en voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimten van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen;<br>d. in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw te zitten of te liggen;<br>e. zich bij een geldautomaat op te houden.<br>2. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van een flatgebouw, appartementsgebouw of een soortgelijke meergezinswoning of van een gebouw dat voor publiek toegankelijk is, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van dat gebouw.<br>3. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van een gebouw verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een daartoe toegang gevende publiek toegankelijke brandgang of soortgelijke steeg.<br>4. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan de weg, of in een voor het publiek toegankelijk | 1. Het is verboden:<br>a. op een openbare plaats te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hekheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair;<br>b. zich zonder redelijk doel in of in de onmiddellijke nabijheid van een luifel, portiek, portaal of poort op te houden;<br>c. zich zonder redelijk doel of op een hinderlijke wijze op te houden in of op een voor het publiek toegankelijke ruimte, dan wel deze te verontreinigen of te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor deze ruimte is bestemd. Onder deze ruimten worden in elk geval begrepen: portalen, wachtlokalen voor het openbaar vervoer, parkeergarages, rijwielstallingen en voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimten van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen;<br>d. in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw te zitten of te liggen;<br>e. zich **zonder redelijk doel** bij een geldautomaat op te houden.<br>2. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van een flatgebouw, appartementsgebouw of een soortgelijke meergezinswoning of van een gebouw dat voor publiek toegankelijk is, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van dat gebouw.<br>3. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van een gebouw verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een daartoe toegang gevende publiek toegankelijke brandgang of soortgelijke steeg.<br>4. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden **zich op een openbare plaats op te houden op een wijze** |

| | |
|---|---|
| gebouw op enigerlei wijze de orde te verstoren, zich hinderlijk te gedragen, personen te intimideren of lastig te vallen of te vechten. | **die voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt**<br>5. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden het verboden op of aan de weg, of in een voor het publiek toegankelijk gebouw op enigerlei wijze de orde te verstoren, zich hinderlijk te gedragen, personen te intimideren of lastig te vallen of te vechten. |
| **Toelichting:**<br>Artikel opgesplitst in lid 4 en 5. Het is belangrijk dat de tekst zoveel mogelijk aansluit bij de model-Apv van de VNG. Als een artikel te veel afwijkt, kan het CJIB er geen passende feitcode aan kan koppelen. Zonder feitcode wordt handhaving lastiger en kunnen overtredingen niet eenvoudig via de bestaande landelijke systemen worden afgedaan. Door dicht bij de model-APV te blijven, blijft het artikel duidelijk, goed uitvoerbaar en gemakkelijker te handhaven door de boa's en de politie. | |

| **Artikel 2:33 Bedelarij** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| Het is verboden op of aan een openbare plaats **of in een voor het publiek toegankelijk gebouw** te bedelen **om geld of andere zaken, ter voorkoming of opheffing van overlast.** | Het is verboden op een openbare plaats **op agressieve of opdringerige wijze** te bedelen om geld of andere zaken. |
| Deze wijziging strekt ertoe te komen tot een mensenrechtenconform bedelverbod.<br><br>Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in 2021 geoordeeld dat de menselijke waardigheid en het recht op privéleven (art. 8 EVRM) worden aangetast als personen in een kwetsbare situatie de hulp van anderen niet mogen inroepen via bedelen om in hun basisbehoeften te voorzien.[1] Dit oordeel is in 2026 bevestigd in een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) in de zaak European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) and International Federation for Human Rights (FIDH) v. France.[2]<br><br>Omdat een bedelverbod ingrijpt in mensenrechten, kan een verbod alleen in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Hiervoor is vereist dat het verbod een wettelijke basis heeft (de Apv-bepaling), een legitiem doel dient, en noodzakelijk is in een democratische samenleving.<br><br>Het vereiste legitieme doel voor een beperking van het recht om te bedelen kan bestaan uit de bescherming van rechten van anderen en van de openbare orde. De uitspraken maken duidelijk dat er hiervoor in de concrete situatie sprake moet zijn van een agressieve of opdringerige vorm van bedelen die op objectieve wijze overlastgevend is voor derden. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om gedrag dat enkel onbehaaglijk stemt, ongewenst overkomt, om het simpele vragen om hulp aan een voorbijganger of om gedrag waarbij enkel een vermoeden van overlast bestaat. Hierbij is namelijk geen sprake van aantasting van de rechten van derden of verstoring van de openbare orde.<br><br>Het EHRM heeft ook aangegeven dat het minder zichtbaar maken van armoede of het versterken van de commerciële of toeristische aantrekkingskracht juist niet telt als legitiem doel om het recht op bedelen te beperken.<br>Ook het argument dat een verbod nodig is voor de strijd tegen mensenhandel vanwege de mogelijke uitbuiting van bedelaars door criminele netwerken volstaat niet. Nederland is namelijk verplicht slachtoffers van uitbuiting te beschermen. Criminalisering van slachtoffers werkt juist averechts. | |

[1] EHRM 19-01-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515 (Lăcătuş/Zwitserland).
[2] ECSR 05-03-2026, Complaint No. 224/2023, https://hudoc.esc.coe.int/?i=cc-224-2023-dmerits-en.

In dit kader wordt nog gewezen op de uitspraak DIAN v Denmark[3] waarin de eiser niet-ontvankelijk werd verklaard, aangezien in dat specifieke geval geen sprake was van bedelen als overlevingsactiviteit.
In dergelijke individuele gevallen laat jurisprudentie nog ruimte om door middel van meer algemene bedelverboden handhavend te kunnen optreden. Dit vergt echter telkens een individuele beoordeling en motivering waarom een betrokkene zich niet in een dergelijk kwetsbare positie bevindt dat artikel 8 EVRM in het geding komt. Een individuele beoordeling laat zich moeilijk vangen in een algemeen Apv-verbod en is daarom hier niet voorzien.

Het bedelverbod mag enkel worden gehandhaafd als dit in de concrete situatie noodzakelijk is. Dit betekent dat het recht om te bedelen alleen mag worden beperkt als dit nodig is vanwege een dringend maatschappelijk belang én als deze beperking noodzakelijk is om het doel te bereiken én proportioneel is ten opzichte van het doel. Hiervoor is een belangenafweging vereist. Bij deze belangenafweging moet in de concrete situatie gekeken worden naar de aard van het bedelen (agressief, opdringerig of passief), de situatie van kwetsbaarheid waarin de betrokkene zich bevindt, en de plaats. Wanneer het bedelen deel uitmaakt van een overlevingsstrategie, of wanneer het voor de betrokkene niet mogelijk zou zijn om een boete te betalen, vereist dit terughoudendheid.

Tot slot, als er ook minder ingrijpende alternatieve maatregelen bestaan in plaats van toepassing van het verbod, dan moeten deze worden ingezet. Een repressieve aanpak via deze verbodsbepaling mag dus alleen in uitzonderlijke situaties worden ingezet (ultimum remedium). In de eerste plaats moet handhaving of politie de personen helpen met de weg naar sociale hulp of opvang. De inzet van bijvoorbeeld een brugfunctionaris die de taal van de betrokkene spreekt, kan hierbij zeer waardevol zijn.

| **Artikel 2:39 Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| 1. Het is verboden consumentenvuurwerk te gebruiken op een door het college in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen openbare plaats.<br>2. Het is verboden consumentenvuurwerk op een openbare plaats te gebruiken als dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.<br>3. De verboden als bedoeld in het eerste en tweede lid, gelden niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht. | Vervallen |
| Deze wijziging strekt ertoe de bepalingen voor de vuurwerkverkoopvergunning en de bevoegdheid tot het aanwijzen van vuurwerkvrije gebieden uit de Algemene plaatselijke verordening (Apv) te schrappen. Deze wijzigingen komen voort uit de Wet veilige jaarwisseling en het Besluit veilige jaarwisseling die op 1 augustus 2026 in werking zijn getreden.<br><br>Met de inwerkingtreding van die Wet veilige jaarwisseling geldt een totaalverbod voor het afsteken van consumentenvuurwerk met uitzondering van fop- en schertsvuurwerk (categorie F1). De burgemeester is op basis van deze wet bevoegd tot het verlenen van een ontheffing. De voorwaarden waaronder de burgemeester kan ontheffen zijn neergelegd in het Besluit veilige jaarwisseling en eventueel door de burgemeester vast te stellen beleid. Ook de verkoop van vuurwerk aan ontheffingshouders is in die wet en dat besluit geregeld.<br><br>Nu de door de Apv genormeerde gedragingen en achterliggende doelstellingen samenvallen met hetgeen is geregeld in de wet en het besluit, vervalt de bevoegdheid van de gemeenteraad om het vuurwerkverbod bij verordening nader uit te werken. Daarnaast bevat de Wet veilige jaarwisseling | |

[3] EHRM 13-06-2024, Application no. 44002/22, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-234499.

geen bevoegdheid voor de gemeenteraad om bij verordening regels te stellen over de uitoefening van bijvoorbeeld de wettelijke ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester.
Hoewel de ontheffingssystematiek in het besluit op zichzelf lokale differentiatie mogelijk maakt, vindt deze differentiatie uitsluitend plaats via de burgemeester en binnen de kaders die bij het Besluit veilige jaarwisseling zijn gesteld.
Dit laat onverlet dat een burgemeester nog altijd binnen het reguliere proces van kaderstelling en verantwoording op grond van artikel 180 van de Gemeentewet verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad over het gevoerde bestuur. Vanuit dat oogpunt kan het wenselijk zijn voor burgemeesters de gemeenteraad vooraf al te betrekken bij de beslissing van de burgemeester om al dan niet gebruik te maken van de ontheffingsbevoegdheid en eventueel bij het op te stellen ontheffingsbeleid, inclusief aangewezen afsteeklocaties en maximumaantallen voor te verlenen ontheffingen, incluis verdeelsystematiek.

Over het beleid van de burgemeester met betrekking tot het al dan verlenen van ontheffingen en het informeren van de inwoners wordt de raad met een aparte memo geïnformeerd.

Artikel 2:39a en 2:39b rondom carbidschieten wordt niet geschrapt, omdat de mogelijkheid bestaat dat vuurwerkgebruik verschuift naar carbidschieten. Dit is wettelijk niet verboden. Gemeenten kunnen dit in een verordening verbieden. Gouda kent dit verbod vanaf 2022, Ook omliggende gemeenten hebben dit verbod in hun APV's opgenomen. Om eenduidigheid binnen de veiligheidsregio te bewerkstelligen wordt is verbod niet uit de Apv geschrapt.

| **Artikel 2:40 Drugshandel op straat** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen. | Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen **of substanties** als bedoeld in de artikelen 2**, 2a** of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen. |
| **Toelichting:**<br>Met ingang van 1 juli 2025 is artikel 2a (en lijst Ia) aan de Opiumwet toegevoegd. Daarin zijn nieuwe psychoactieve stoffen (zogenaamde *designerdrugs*) onder de werking van de Opiumwet gebracht. Het betreft een aantal groepen stoffen dat sterk lijkt op middelen die op lijst I van de Opiumwet zijn geplaatst. De artikelen 2:40 tot en met 2:42 van de Apv zijn erop gericht hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid door drugshandel en drugsgebruik op straat te voorkomen. Hoewel deze *designerdrugs* kunnen worden aangemerkt als 'daarop gelijkende waar' in de Apv-artikelen, is het wenselijk hierin ook substanties als bedoeld in artikel 2a van de Opiumwet expliciet te noemen. | |

| **Artikel 2:41 Verzamelingen van personen in verband met drugs** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| 1. Het is verboden op of aan de weg aan een verzameling van meer dan twee personen deel te nemen als deze verzameling van personen verband houdt met het openlijk gebruik van of de handel in middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet. | 1. Het is verboden op of aan de weg aan een verzameling van meer dan twee personen deel te nemen als deze verzameling van personen verband houdt met het openlijk gebruik van of de handel in middelen als bedoeld in de artikelen 2, **2a** en 3 van de Opiumwet. |

| |
|---|
| **Toelichting:**<br>Zie hierboven |

| **Artikel 2:42 Openlijk drugsgebruik en weggooien van spuiten, lachgasampullen en lachgaspatronen e.d.** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| 1. Het is verboden op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben. | 1. Het is verboden op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2, **2a** of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben. |
| **Toelichting:**<br>Zie hierboven | |

| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
|---|---|
| **Vflo Artikel 3.37 Natuurlijke behoefte doen** | **Apv Artikel 2:48a Natuurlijke behoefte doen** |
| Het is verboden op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte te doen buiten daarvoor bestemde plaatsen | Het is verboden op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte te doen buiten daarvoor bestemde plaatsen |
| Voorgesteld wordt om het verbod op het doen van de natuurlijke behoefte over te hevelen van de Vflo naar de Apv. De bepaling heeft primair betrekking op het voorkomen van overlast en de leefbaarheid van de openbare ruimte en past daarom beter binnen de systematiek van de Apv. Daarnaast verbetert opname in de Apv de handhaafbaarheid, omdat voor een Apv-overtreding een feitcode kan worden toegepast, waarmee op een efficiënte wijze een proces-verbaal tegen de wildplasser kan worden opgemaakt, terwijl dit bij de huidige Vflo-bepaling niet mogelijk is. Hierdoor wordt de inzet van boa's en de afdoening van overtredingen vereenvoudigd. | |

| **Artikel 5:5 Grote voertuigen** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| 1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,8 meter te parkeren op een door het college aangewezen plaats, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente. | 1. Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van de lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,**4** meter te parkeren op een door het college aangewezen plaats, waar dit naar zijn oordeel schadelijk is voor het uiterlijk aanzien van de gemeente. |
| **Toelichting:**<br>In de model Apv is een hoogte van 2,4 meter opgenomen dit is conform de landelijke regelgeving op dit gebied. In Gouda is deze hoogte nog gesteld op 2,8 meter.<br>Dit levert in de praktijk handhavingsproblemen op, omdat voertuigen van 2,4 meter hoog al hinder veroorzaken en al voor overlast zorgen. | |

| |
|---|
| In ieder geval in de historische delen zou de hoogtebeperking terug moeten naar 2,4 meter. Maar eigenlijk ligt een stads brede aanpassing voor de hand, aangezien steden als Den Haag, Rotterdam, Delft, Leiden en Utrecht deze norm ook hanteren (zonder problemen).<br><br>Er is geen aanleiding waarom Gouda 2,8 meter zou moeten toestaan, zeker omdat dit ten koste gaat van het leefgenot van inwoners en hinder veroorzaakt. Veel van deze voertuigen vallen bovendien net binnen de maximale lengte van 5,5–6 meter, waardoor de overlast toeneemt.<br>Zonder herziening kunnen we hier niet effectief op sturen. Bezitters van een groot voertuig zijn zelf verantwoordelijk om een stallingplaats hiervoor te hebben. |

| **Artikel 5:9 Voorwerpen op, in of boven openbaar water** | |
|---|---|
| **Huidig artikel** | **Voorstel** |
| 1. Het is verboden zonder vergunning van het college een voorwerp, niet zijnde een vaartuig, op, in of boven openbaar water te plaatsen, aan te brengen of te hebben.<br>2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op voorwerpen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard.<br>3. Het is verboden op, in of boven openbaar water voorwerpen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard te plaatsen, aan te brengen of te hebben, als deze door hun omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van het openbaar water of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van het openbaar water.<br>4. .De verboden zijn niet van toepassing op beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk waarvoor regels zijn gesteld bij of krachtens de Omgevingswet, de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening of de waterschapsverordening of op situaties waarin wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement of het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet. | **VERVALLEN** |
| **Toelichting:**<br>Bij een recent project kwam naar voren dat er twee afzonderlijke vergunningen noodzakelijk zijn voor het plaatsen of vervangen van bouwwerken in het water, zoals steigers. Dit zijn de omgevingsvergunning voor het oprichten van de steiger én de vergunning op grond van artikel 5:9 Apv**.** | |

In dit artikel is opgenomen dat een (Apv)vergunning noodzakelijk is voor het plaatsen van voorwerpen boven openbaar water. Hierop wordt in de praktijk niet gehandhaafd., omdat deze voorwerpen al zijn gereguleerd door middel van de omgevingsvergunning.

In sommige gemeenten is in dit artikel van de Apv een aparte afwegingsgrond opgenomen (zoals de doorvaartbreedte of de veiligheid op het water), zodat een dergelijke vergunning een ander doel of noodzaak heeft dan de omgevingsvergunning, maar dit is in Gouda niet het geval.
In tegenstelling tot de model Apv is in artikel 5:9 van de Apv in Gouda niet opgenomen dat de doelen van dit artikel zijn het beschermen van de veiligheid op het openbaar water en het behouden van de mogelijkheid tot beheer en onderhoud. Er is slechts opgenomen dat het verboden is dergelijke voorwerpen te plaatsen. Er is geen verder afwegingskader opgenomen.

Bovendien zou een dergelijke vergunning, als deze desondanks gewenst zou zijn, bij uitstek een vergunning zijn om in de Vflo en daarmee in het Omgevingsplan op te nemen (zie hiervoor ook deze publicatie van de VNG: https://vng.nl/artikelen/water-ligplaatsen-en-dijken). Deze vergunning houdt immers verband met het gebruik van de fysieke leefomgeving..

Bij andere gemeenten is gebleken dat dit artikel in gerechtelijke procedures gebruikt wordt om verleende omgevingsvergunningen te traineren. Bij het maken van bezwaar tegen een omgevingsvergunning voor een boothuis of steiger wordt door omwonenden dan gewezen op het ontbreken van deze Apv-vergunning. Om dit te voorkomen en omdat in Gouda een compacte Apv wordt nagestreefd wordt voorgesteld dit artikel te schrappen.