Wijziging Model Algemene plaatselijke verordening ([maand] 2026)

Was-wordt-tabel wijziging Model Algemene plaatselijke verordening met toelichting

Leeswijzer modelbepalingen
- […] of [**iets**] = door gemeente in te vullen (bijvoorbeeld [naam gemeente]). In de 'bestaande tekst' zijn de woorden en leestekens waaraan iets verandert, *cursief* gezet. In de 'nieuwe tekst' zijn de nieuwe woorden en leestekens **vet** gedrukt.

Artikel 2:65 (artikel I, onder A, van het wijzigingsbesluit) wordt als volgt gewijzigd:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:65 Bedelarij Het is verboden op een openbare plaats te bedelen om geld of andere zaken *in door het college ter voorkoming of beëindiging van overlast aangewezen gebieden*.	**Artikel 2:65 Bedelarij** Het is verboden op een openbare plaats **op agressieve of opdringerige wijze** te bedelen om geld of andere zaken**.**

Hoofdstuk 2, Afdeling 10. Consumentenvuurwerk (artikel I, onder B, van het wijzigingsbesluit) wordt als volgt gewijzigd:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Afdeling 10. *Consumentenvuurwerk* **Artikel 2:71 *Definitie*** *In deze afdeling wordt onder consumentenvuurwerk verstaan vuurwerk dat op grond van artikel 2.1.1 van het Vuurwerkbesluit is aangewezen als vuurwerk dat ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik.* **Artikel 2:72 *Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk tijdens de verkoopdagen*** *1. Het is verboden in de uitoefening van een bedrijf of nevenbedrijf consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen dan wel voor het ter beschikking stellen aanwezig te houden, zonder vergunning van het college.* *2. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.*	**Afdeling 10. (Vervallen)** **Artikel 2:71** **(Vervallen)** **Artikel 2:72** **(Vervallen)** **Artikel 2:73** **(Vervallen)**

Artikel 2:73 ***Gebruik van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling*** *1. Het is verboden consumentenvuurwerk te gebruiken op een door het college in het belang van het voorkomen van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats.* *2. Het is verboden consumentenvuurwerk op een openbare plaats te gebruiken als dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.* *3. De verboden zijn niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door artikel 429, aanhef en onder 1˚, van het Wetboek van Strafrecht.*	

Toelichting

Artikel I, onder A (Wijziging artikel 2:65 Bedelarij)
Deze wijziging strekt ertoe te komen tot een mensenrechtenconform bedelverbod.

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]

Omdat een bedelverbod ingrijpt op 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.

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.

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. Ook het argument dat een verbod nodig is voor de strijd tegen

[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.

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.
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 I, onder B (Schrappen Hoofdstuk 2, Afdeling 10. Consumentenvuurwerk)
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 treden.

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.

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

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

vuurwerkverbod bij verordening nader uit te werken. Daarenboven bevat de Wet veilige jaarwisseling 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. Voor de wijze waarop deze nieuwe burgemeestersbevoegdheid verder kan worden ingevuld, wordt verwezen naar de daartoe opgestelde handreiking van de VNG.

Artikel II
De inwerkingtreding is bepaald op [**datum**]. De Wet veilige jaarwisseling treedt naar verwachting op 1 augustus 2026 in werking. Artikel I, onderdeel B, van de wijzigingsverordening moet daarom op dat moment in werking treden. Als het raadsbesluit ná 1 augustus 2026 wordt genomen en bekendgemaakt, is dat dus met terugwerkende kracht. Omdat belanghebbenden bekend zijn met genoemde wet en het daarop gebaseerde besluit, is de terugwerkende kracht van dit onderdeel evenredig en gerechtvaardigd.

Gevolg van de wijzigingen voor uitvoeringsbesluiten
Als gevolg van de wijzigingen vervallen:
- besluiten van het college tot aanwijzing van gebieden op grond van de gewijzigde of vervallen artikelen;
- ontheffingen, vergunningen en sanctiebesluiten die op grond van de gewijzigde of vervallen artikelen zijn verleend of opgelegd.