Openbaar

Raadsvoorstel

	Voorstel nr
Raadsvergadering	Datum
Onderwerp 29e wijziging van de APV	Portefeuille A.J.M. Heerts

Aan de gemeenteraad

Voorstel (concept-besluit)

De 29e wijziging van de Algemene plaatselijke verordening 2014 (APV) vast te stellen conform bijgevoegd conceptbesluit.

De wijzigingen betreffen:

- Bedelarij (artikel 2:65) ***Technische wijziging***
- Parkeren grote voertuigen (artikel 5:8)
- Deelmobiliteit (artikel 5:12a)
- Overgangsbepalingen (artikel 6:5)

Toelichting

1. Inleiding

Aanleiding
Om een efficiënt besluitvormingsproces te bevorderen wordt in beginsel twee keer per jaar een voorstel tot wijziging van de APV ter besluitvorming aan u voorgelegd.

Bestuurlijk belang
Met de voorgestelde wijziging voldoet de APV aan de laatste lokale en landelijke ontwikkelingen; de APV is weer up to date.

Centrale vraag

Kunt u instemmen met de voorgestelde 29e wijziging van de APV?

2. Kader

De wijzigingen van de APV voldoen in beginsel aan het VNG-model. Bij afwijking van het VNG-model wordt dit duidelijk aangegeven en geldt een zware motiveringsplicht.

Voor de bepalingen over deelmobiliteit gelden de kaders van het Actieplan Deelmobiliteit (2026) en de Omgevingsvisie (2022).

Verder regelt de Verordening participatie gemeente Apeldoorn 2022 de participatie van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid.

1. Beoogd maatschappelijk effect (voor mens, natuur en klimaat)

Met de voorgestelde wijziging is de APV weer in overeenstemming met lokale ontwikkelingen en regelgeving.

2. Argumentatie

- **Bedelarij (artikel 2:65)** ***Technische wijziging***

De VNG adviseert tot wijziging van artikel 2:65 (bedelarij) van de APV. Reden hiertoe is een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[1] Het EHRM heeft 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.

Het huidige artikel 2:65 bevat een ruim omschreven verbod op bedelarij. Omdat een bedelverbod ingrijpt op mensenrechten, kan een verbod alleen in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Het EHRM heeft aangegeven dat het recht om te bedelen kan worden beperkt ter bescherming van rechten van anderen en van de openbare orde. Hierbij heeft het EHRM duidelijk gemaakt dat er dan 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 verbod mag enkel worden toegepast 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.

[1] EHRM 19-01-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515 (Lăcătuş/Zwitserland)

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 is dus het laatste redmiddel dat enkel in uitzonderlijke situaties mag worden ingezet. In de eerste plaats moet handhaving of politie de personen helpen met de weg naar sociale hulp of opvang.

De voorgestelde wijziging vloeit voort uit jurisprudentie van het EHRM over de toepassing van art. 8 van het EVRM. Er is dan ook geen inhoudelijke beoordelingsvrijheid, de inhoudelijke afweging is reeds gemaakt door het EHRM. Nu er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij er geen beleidsvrijheid bestaat, is er op grond van de Verordening participatie gemeente Apeldoorn 2022 sprake van een technische wijziging waarbij van participatie wordt afgezien.

- **Parkeren grote voertuigen (artikel 5:8)**

De afdeling Veiligheid heeft verzocht om aanpassing van artikel 5:8, omdat boetes die worden uitgeschreven op grond van het huidige artikel worden afgekeurd door Justid en het CJIB. Reden hiervoor is dat ons artikel 5:8 teveel afwijkt van het VNG-model, waardoor de bijbehorende feitcode niet kan worden toegepast. Hierdoor kunnen de boa's op dit moment minder makkelijk bekeuringen uitschrijven voor een overtreding van artikel 5:8 Apv.

Voorgesteld wordt om artikel 5:8 van het VNG-model integraal over te nemen. Dit heeft tot gevolg dat de systematiek van het artikel wordt omgedraaid. De huidige tekst gaat uit van de situatie dat het college weggedeelten aanwijst waar het verbod tot parkeren niet geldt, terwijl het nieuwe artikel bepaalt dat het aanwijzingsbesluit ziet op plaatsen waar het parkeren van grote voertuigen juist wel is verboden. Dit maakt dat er een nieuw aanwijzingsbesluit is opgesteld, waarbij gebieden worden aangewezen waar het parkeren van grote voertuigen verboden is. Hierbij is er één wijziging doorgevoerd, de locatie aan de Prinses Beatrixlaan is niet meer geschikt voor het parkeren van grote voertuigen door plannen voor woningbouw en door de komst van een kinderdagverblijf.

Het concept aanwijzingsbesluit is ter informatie als bijlage bij deze APV-wijziging gevoegd. Na besluitvorming in de raad over de APV-wijziging besluit vervolgens het college over het aanwijzingsbesluit.

Het voorgestelde artikel 5:8 kent een beperking ten aanzien van tijden (verbod geldt niet tot 18:00 uur (was 19:00 uur)) en autobussen vallen niet meer onder de genoemde uitzonderingen. Voor deze aspecten is een overgangsbepaling opgenomen in artikel 6:5 van de APV.

- **Deelmobiliteit (artikel 5:12a)**

<u>Achtergrond: 21e wijziging APV, raadsbesluit 20 februari 2023</u>
Met de 21e wijziging van de APV zijn door uw raad op 20 februari 2023 APV-bepalingen over deelmobiliteit vastgesteld. In het raadsvoorstel, onder nummer 10-2023, is hiervoor o.a. de volgende motivering opgenomen:

'(Elektrisch) deelvervoer heeft veel positieve gevolgen. Denk aan minder milieu- en geluidseffecten en minder voertuigen.

Momenteel is er echter geen instrument om het aanbod te beperken. Inmiddels blijkt dat het aantal potentiële aanbieders zodanig is dat er een groot aantal voertuigen te verwachten is in de stad. Hierdoor kan de kwaliteit van de openbare ruimte onder druk komen te staan en blijft er mogelijk te weinig ruimte over voor een aantrekkelijk verblijfsklimaat voor voetgangers. Verder bestaat de kans dat voertuigen zodanig gestald worden dat ze tot overlast leiden voor onze bewoners. Ook bestaat het risico dat beschadigde of ongebruikte (brom)fietsen niet snel genoeg door de aanbieders worden verwijderd. Dit levert niet alleen een onnodig en ongewenst beslag op de schaarse openbare ruimte op, maar ook een rommelige aanblik waardoor het aanzien van de openbare ruimte wordt aangetast.

Zonder een regulerend kader, heeft de gemeente weinig invloed op de inrichting van initiatieven tot deelmobiliteit. Om deelfietsen, -bromfietsen, -scooters of -stepjes te kunnen reguleren, wordt

voorgesteld om in de APV een vergunningstelsel voor deelvervoer op te nemen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld het aantal voertuigen, de periode en wijze van aanbieden, de afhandeling van meldingen e.d. nader worden geregeld.

De vergunningplicht wordt geregeld in het voorgestelde nieuwe artikel 5:12a. Het derde lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om een maximum te stellen aan het aantal aanbieders of het aantal voertuigen. Er kan daarbij sprake zijn van zogenoemde 'schaarse vergunningen'. Als er sprake is van de verlening van schaarse vergunningen dan moet een selectieprocedure worden gehanteerd die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. De geëigende weg om uitvoering te geven aan deze zorgplicht is dat het college in een beleidsregel uiteenzet hoe hij de selectieprocedure invult (en hier vervolgens uitvoering aan geeft).'

Wegens het nog ontbreken van uitvoerend beleid, is toentertijd gekozen voor een latere inwerkingtreding van de artikelen, namelijk een door het college nader te bepalen dag.
Tot op heden zijn de artikelen niet in werking getreden.

<u>Gewijzigde omstandigheden</u>
In de tussentijd hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan, waardoor de APV- artikelen uit 2023 niet meer toereikend zijn:

a) Samenwerking met Deventer en Voorts voor deelfietsen

   De afgelopen jaren maakten aanbieders van deelvoertuigen een terugtrekkende beweging, voornamelijk door een veranderende markt en lage winstmarges. Ook in Apeldoorn zijn aanbieders van deelvoertuigen gestopt met de exploitatie.
   Eind 2023 ontvingen Apeldoorn en Deventer via het Loket Deelmobiliteit het signaal dat aanbieders wèl geïnteresseerd zijn om hun diensten aan te bieden op een groter grondgebied, en dus grotere afzetmarkt, in de zin van meerdere aangrenzende gemeenten. Dit heeft geresulteerd in een samenwerkingsverband tussen Apeldoorn, Deventer en Voorst.

   De drie gemeenten willen gezamenlijk deelfietsen faciliteren, in de zin van trapfietsen en e-bikes. Door samen te werken kunnen de bewoners en bezoekers van de gemeenten gemakkelijk een reis maken door meerdere gemeenten en is het financieel aantrekkelijker voor een aanbieder om deelfietsen aan te bieden. Voor deze samenwerking is een samenwerkingsovereenkomst aangegaan en is er subsidie toegekend door het Ministerie van I&W.

b) Werken volgens VNG-model

   Op 1 juli 2025 is de VNG gekomen met modelbepalingen voor deelmobiliteit. In beginsel wordt bij wijzigingen van de APV het model van de VNG gevolgd. Voorgesteld wordt dan ook om artikel 5:12a in te voegen conform het VNG-model. Bijkomend voordeel is dat Deventer en Voorst ook het VNG-model hanteren, wat de samenwerking ten goede komt.

   De modelbepaling van de VNG biedt twee varianten aan:
   - open vergunningstelsel: aanbieders die voldoen aan de voorwaarden kunnen een vergunning krijgen
   - schaars vergunningstelsel: het aantal vergunningen is beperkt.

   Met de 21e wijziging van de APV is de mogelijkheid van een schaars vergunningsysteem voor het aanbieden van deelmobiliteit geïntroduceerd. Voorgesteld wordt deze variant te continueren. Zo kan om beleidsmatige redenen het aantal beschikbare vergunningen worden beperkt. Dit kan bijvoorbeeld worden gebruikt om de overlast te beperken en voldoende ruimte te laten voor ander gebruik in de openbare ruimte. Als er sprake is van schaarse vergunningen, dan moet een selectieprocedure worden gehanteerd die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een

toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. De basis daarvoor is een nadere regel van het college op grond van het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel.

Vanwege het met het vergunningstelsel te beschermen belang van de openbare orde en de bruikbaarheid van de weg en andere openbare plaatsen is de lex silencio, in afwijking van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet, niet van toepassing op dit vergunningstelsel. Het belang van een expliciete afweging en zorgvuldige vergunningverlening wordt hier van groter belang geacht dan het belang van aanbieders om snel en mogelijk van rechtswege een vergunning te kunnen verkrijgen. Omdat het aantal vergunningen beperkt is moet bovendien de verdelingssystematiek worden gevolgd, zodat aanbieders weten waar zij aan toe zijn en er niet buiten deze systematiek om vergunningen kunnen worden verleend.

Concept nadere regels deelmobiliteit
Samen met Deventer en Voorst zijn nadere regels opgesteld met een verdeelprocedure voor de vergunningverlening voor deelfietsen. Hierdoor werken de drie colleges met een uniform toetsingskader. De concept nadere regels zijn ter informatie als bijlage bijgevoegd. Na besluitvorming in de raad over de APV-wijziging volgt hierover nadere besluitvorming door het college.

Concept aanwijzingsbesluit
Ter informatie is het concept aanwijzingsbesluit als bijlage bijgevoegd. Met het aanwijzingsbesluit wordt ingeregeld voor welke typen deelvoertuigen (in dit geval deelfietsen) een vergunning kan worden verleend en op welke wegen en in welke gebieden deze voertuigen mogen worden aangeboden. Het besluit vormt daarmee het kader voor de toepassing van het vergunningstelsel. Na besluitvorming in de raad over de APV-wijziging volgt hierover nadere besluitvorming door het college.

- **Overgangsbepalingen (artikel 6:5)**
  In artikel 6:5 wordt een overgangsbepaling voorgesteld voor het parkeren van grote voertuigen (artikel 5:8). Deze overgangsbepaling ziet op de genoemde tijden (verbod geldt niet tot 18:00 uur (was 19:00 uur)) en autobussen (deze vallen niet meer onder de genoemde uitzonderingen). Voor deze aspecten is een overgangstermijn opgenomen voor de duur van zes maanden.

3. Maatschappelijk draagvlak / Burgerparticipatie

De voorgenomen wijziging heeft vanaf …….. gedurende een termijn van zes weken ter inzage gelegen. Dit is bekendgemaakt in het digitale Gemeenteblad en op de website van de gemeente. Tijdens de inspraakperiode zijn er … zienswijzen ontvangen.

4. Risico’s

-

5. Financiële paragraaf

Met de realisatie van de stallingszones voor deelfietsen zijn kosten gemoeid. Deze kosten worden gefinancierd uit de beschikbare mobiliteitsbudgetten en de vanuit de toegekende subsidie van het Ministerie van I&W.

6. Communicatie van het besluit

Het besluit wordt bekendgemaakt en gepubliceerd, zoals hieronder beschreven bij ‘realisatie van het besluit’.

7. Realisatie van het besluit

Nadat u de 29e wijziging van de APV heeft vastgesteld wordt deze bekendgemaakt en gepubliceerd op officielebekendmakingen.nl (gemeenteblad) en overheid.nl (lokale wet- en regelgeving). Het besluit treedt in werking, zoals dat is bepaald in het raadsbesluit.

Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,

de secretaris,	de burgemeester,
S. de Bruin	A.J.M. Heerts