Raadsvoorstel

Onderwerp:	Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg
Portefeuillehouder:	M.A. Mulder
Datum college besluit:	10 november 2026
Behandelend ambtenaar:	Maarten de Jong
Registratienummer:	GZDGCB2824683/2858859

Inleiding

Een Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) is een verzameling lokale regels die door een gemeente wordt opgesteld om de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid te waarborgen. Voor een gemeente is de APV belangrijk, omdat deze de mogelijkheid biedt om in te spelen op lokale behoeften en specifieke problemen aan te pakken. Met de APV kan de gemeente bijvoorbeeld overlast beperken, de veiligheid vergroten en een aangename leefomgeving voor haar inwoners bevorderen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) onderhoudt de Model-APV, waar de APV van Culemborg op is gebaseerd. Met enige regelmaat brengt de VNG een nieuwe versie van de Model-APV uit zodat die weer actueel is. Een aantal van de voorgestelde wijzigingen komt uit de nieuwste versie van de Model-APV.

Er zijn ook lokale ontwikkelingen die vragen om een wijziging van de APV. Er wordt voorgesteld om artikelen te wijzigen en toe te voegen om beter te kunnen optreden tegen verstoringen van de openbare orde en gemeentegrens-overschrijdende criminaliteit. Een aantal voorgestelde wijzigingen komen vanuit de organisatie zodat ze beter aansluiten bij de praktijk, zonder het doel uit het oog te verliezen.

Met de wijzigingen wordt de APV beter afgestemd op actuele lokale situaties en blijft deze een effectief instrument om openbare orde, veiligheid en leefbaarheid te borgen. De VNG werkt momenteel aan een integrale herziening van de Model-APV. Naar verwachting wordt deze nieuwe Model-APV in 2027 opgeleverd door de VNG. De wijziging van de APV in 2027 zal daardoor van een andere aard en omvang zijn.

Voorstel Raadsbesluit

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. De Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg 2027 (GZDGCB2824683/2877219) vast te stellen en daarmee de volgende wijzigingen op te nemen:

- Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden
- Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting
- Artikel 2:28A Intrekkingsgronden
- Artikel 2:34D Ontheffingen privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden
- Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen
- Artikel 244A Vervoer geprepareerde voertuigen
- Artikel 2:65 Bedelarij
- Hoofdstuk 2, afdeling 10 Consumentenvuurwerk
- Artikel 2:74 Drugshandel op straat
- Artikel 2:74A Openlijk drugsgebruik
- Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten
- Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten
- Diverse redactionele wijzigingen

2. De Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg (GZDGCB2824683/2877219) in te trekken.

Argumenten

1.1 Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden.
Aan dit artikel wordt het “op andere wijze verstoren van de openbare orde” toegevoegd. Dit wordt toegevoegd vanwege de problematiek rondom nepagenten. De werkwijze van nepagenten (vooraf afspraken maken, misleiden en bedriegen, zich voordoen als politie, daadwerkelijk afspreken en ter plaatse aftroggelen van geld/waardevolle goederen) is te kwalificeren als “hinderlijk opdringen”. Met deze toevoeging wordt het juridisch beter houdbaar. Het plegen van bepaalde strafbare feiten, levert namelijk een verstoring van de openbare orde op. Daar komt bij dat de aanwezigheid van nepagenten in de wijk kan zorgen voor maatschappelijke onrust en aangetaste veiligheidsgevoelens, en ook op die manier raakt aan de openbare orde (of zelfs ordeverstorend zijn).

1.2 Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting.
Een openbare inrichting valt buiten de vergunningsplicht als die openbare inrichting voldoet aan een aantal eisen. Er is dan sprake van ondergeschikte horeca. Het is met de huidige APV niet toegestaan om aan de openbare weg aanduiding te geven aan de horeca als nevenactiviteit en het is niet toegestaan om er reclame voor te maken.
De overige eisen waar ondergeschikte horeca aan moet voldoen, beperken de capaciteit en openingstijden. De belangen van de vergunningsplichtige horeca worden hiermee beschermd. Aanduiding geven aan en reclame maken voor horeca als nevenactiviteit kan voor ondernemers belangrijk zijn om klanten te werven.

1.3 Artikel 2:34D Ontheffingen privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden.
Met deze wijziging is een ontheffing voor het verstrekken van alcohol tijdens een bijeenkomst van persoonlijke aard nog steeds mogelijk, maar alleen als deze bijeenkomst is van een persoon die betrokken is bij de activiteiten van de paracommerciele rechtspersoon.

1.4 Artikel 2:28A Intrekkingsgronden.
Dit artikel bevat intrekkingsgronden voor een exploitatievergunning op grond van artikel 2:28 APV. Het intrekken van een vergunning is mogelijk als er langer dan zes maanden niet wordt geëxploiteerd en als er sprake is van een overname waar nog geen nieuwe vergunning voor is aangevraagd. Met de voorgestelde wijziging kan een vergunning worden ingetrokken ook wanneer er sprake is van een overname waarvoor wél een vergunning is aangevraagd (maar nog niet is verleend).

1.5 Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen.
Met deze wijziging worden vermommingsmiddelen specifiek benoemd naast 'inbrekerswerktuigen' zodat hier beter tegen kan worden opgetreden. Dit kan een belangrijk bestuursrechtelijk middel zijn in aanvulling op een strafrechtelijke vervolging.

1.6 Artikel 2:44A Vervoer geprepareerde voorwerpen.
Dit artikel wordt toegevoegd zodat ook kan worden opgetreden tegen het bezit en vervoer van voorwerpen ten behoeve van winkeldiefstal. Ook dit kan een belangrijk bestuursrechtelijk middel zijn in aanvulling op een strafrechtelijke vervolging.

1.7 Artikel 2:65 Bedelarij.
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 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) worden aangetast als personen in een kwetsbare situatie de hulp van anderen niet mogen inroepen via bedelen om in hun basisbehoeften te voorzien. Omdat een bedelverbod ingrijpt op de mensenrechten is een verbod alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd. Een legitiem doel voor een verbod kan bestaan uit de bescherming van rechten van anderen en van de openbare orde. De VNG heeft daarom "op agressieve of opdringerige wijze" toegevoegd aan dit artikel.

1.8 Hoofdstuk 2, afdeling 10 Consumentenvuurwerk.
Onder dit hoofdstuk vallen de artikelen 2:71, 2:72 en 2:73 van de APV. Deze artikelen vervallen omdat Wet veilige jaarwisseling en het Besluit veilige jaarwisseling zijn ingegaan op 1 augustus 2026. Met de inwerkingtreding van die Wet veilige jaarwisseling geldt een totaalverbod voor het afsteken van consumentenvuurwerk (categorie F1). Op basis van deze nieuwe wet kan de burgemeester onder voorwaarde een ontheffing verlenen aan verenigingen. De bevoegdheid van de gemeenteraad om een vuurwerkverbod bij verordening uit te werken, vervalt met de inwerkingtreding van de Wet op de veilige jaarwisseling. Daarom vervallen deze artikelen.

1.9 Artikel 2:74 Drugshandel op straat.
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 2:74 en 2:74a 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.

1.10 Artikel 2:74A Openlijk drugsgebruik.
Zie argument 1.8.

1.11 Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten.
Met een 'festiviteit' wordt in dit artikel bedoeld een activiteit in een openbare inrichting (horeca-exploitatievergunning) waarbij de geldende geluidsnormen tijdelijk niet gelden, tot uiterlijk 00:00 uur 's nachts.
Een 'collectieve festiviteit' is een festiviteit die geldt voor alle openbare inrichtingen in de gemeente of een deel van de gemeente. Het college wijst ieder kalenderjaar de collectieve festiviteiten aan. Alle openbare inrichtingen kunnen gebruikmaken van een collectieve festiviteit.
Met deze voorgestelde wijziging wordt het aantal collectieve festiviteiten verminderd naar 6 en het aantal 'incidentele festiviteiten' (zie 1.11) verhoogd naar 8.

In lid 6 van dit artikel wordt ten onrechte verwezen naar type evenementen (in de zin van artikel 2:24 van de APV) terwijl festiviteiten specifiek voor openbare inrichtingen bedoeld zijn. Dit wordt gecorrigeerd.

1.12 Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten.
Een 'incidentele festiviteit' geldt voor één specifieke openbare inrichting. Iedere openbare inrichting mag per kalenderjaar 6 incidentele festiviteiten houden. Met dit voorstel wordt het aantal verhoogd naar 8. Het totaal aantal festiviteiten blijft gelijk maar horecaondernemers hebben met deze wijziging meer mogelijkheden gedurende het kalenderjaar.

1.13 Diverse redactionele wijzigingen.
Een aantal wijzigingen in de opmaak van de APV om de leesbaarheid te verbeteren. Dit zijn geen inhoudelijke wijzigingen. Zie de Was-wordt-tabel APV 2027 (GZDGCB2824683/2877209) voor het overzicht.

2.1 de oude verordening intrekken.
De gewijzigde APV treedt in de plaats van de oude APV. Deze moet daarom worden ingetrokken.

Kanttekeningen

1.1 Wijziging artikel 2:28 schaadt mogelijk de belangen van vergunningsplichtige horeca.
Een horeca-exploitatievergunning brengt bepaalde plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Ondergeschikte horeca heeft deze plichten en verantwoordelijkheden niet, en daarom zijn er eisen opgenomen in artikel 2:28. Met deze wijziging worden deze eisen op beperkte mate versoepeld. En wellicht leidt deze wijziging tot een toename in reclame-uitingen voor ondergeschikte horeca, en dat kan wellicht leiden tot een toename van bezoekers voor die ondernemingen. Omdat het maximumaantal vierkante meters voor zitgelegenheden bij ondergeschikte horeca in stand is een mogelijke toename beperkt.

1.2 Wijziging artikel 4:2 en 4:3 kan leiden tot een toename van overlastgevende activiteiten.
De standaard geluidsnormen hebben in belangrijke mate als doel om overlast te beperken en de leefomgeving te waarborgen. Dat speelt een rol in de compacte binnenstad. Tijdens een 'festiviteit' wordt van deze geluidsnormen afgeweken, wat mogelijk voor geluidsoverlast kan zorgen.
Met deze wijzigingen wordt de verhouding tussen collectieve en incidentele festiviteiten anders. Meer incidentele festiviteiten leiden mogelijk tot meer spreiding van de festiviteiten door het jaar heen. Mogelijk leidt deze wijziging ook tot een totale toename van het aantal festiviteiten omdat niet alle collectieve festiviteiten voor iedere ondernemer relevant zijn.

Kosten, Baten, Dekking

De financiële consequenties zijn gering. Er zijn geen fundamentele wijzigingen en de gevolgen voor de uitvoering zijn beperkt.

Personele en/of Juridische gevolgen

De personele en/ of juridische gevolgen zijn gering. Er zijn geen fundamentele wijzigingen en de gevolgen voor de uitvoering zijn beperkt.

Communicatie en Burgerparticipatie

De APV Culemborg wordt gepubliceerd op de website www.decentrale.regelgeving.overheid.nl. Op de website van de gemeente Culemborg zal een link naar de APV worden geplaatst. De vastgestelde APV wordt daarnaast toegestuurd aan diverse belanghebbenden, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, het Waterschap, de provincie en interne betrokkenen.

Bijlagen:

1. Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg 2027 (GZDGCB2824683/2877262)
2. Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg (GZDGCB2824683/2877219)
3. Was-wordt-tabel APV 2027 (GZDGCB2824683/2877209)

Raadsbesluit

Registratienummer: GZDGCB2824683/2858859

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. De Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg 2027 (GZDGCB2824683/2877219) vast te stellen en daarmee de volgende wijzigingen op te nemen:
   - Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden
   - Artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting
   - Artikel 2:28A Intrekkingsgronden
   - Artikel 2:34D Ontheffingen privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden
   - Artikel 2:44 Vervoer inbrekerswerktuigen
   - Artikel 244A Vervoer geprepareerde voertuigen
   - Artikel 2:65 Bedelarij
   - Hoofdstuk 2, afdeling 10 Consumentenvuurwerk
   - Artikel 2:74 Drugshandel op straat
   - Artikel 2:74A Openlijk drugsgebruik
   - Artikel 4:2 Aanwijzing collectieve festiviteiten
   - Artikel 4:3 Melding incidentele festiviteiten
   - Diverse redactionele wijzigingen.
2. De Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg (GZDGCB2824683/2877219) in te trekken.

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 10 december 2026.

De griffier	De voorzitter
D.M. van der Harst	M.A. Mulder