

Toelichting Algemene Plaatselijke Verordening Land van Cuijk 2026

Algemene toelichting

Inleiding

De Algemene Plaatselijke Verordening Land van Cuijk 2026 (APV) is in beginsel een beleidsarme actualisering van de APV 2024. Enkele uitzonderingen hierop zijn hieronder toelicht.

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hieronder behandeld.

Hoofdstuk 2

Afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen

Artikel 2:27 Definities

Het begrip inrichting omvat zowel de ‘natte horeca’ oftewel de cafés en restaurants waar alcohol wordt geschonken, als de ‘droge horeca’. In de droge horeca worden slechts alcoholvrije dranken geschonken en het gaat dan vooral om lunchrooms, cafetaria’s en dergelijke. Afhaal- en bezorgzaken, ook als deze gevestigd zijn in een winkelpand en geen ruimte bieden voor eten ter plaatse, vallen onder het begrip inrichting. Horecabedrijven zijn openbare inrichtingen die toegankelijk zijn voor het publiek en waar op commerciële wijze dranken en/of etenswaren worden verstrekt en/of logies wordt aangeboden. Het aanbieden van dranken, etenswaren of logies staat centraal. Het eten en drinken is bedoeld voor consumptie ter plaatse, danwel te worden afgehaald of bezorgd via een centraal afhaal/bezorgpunt. Ook campings en recreatie-/vakantieparken worden in dit artikel aangemerkt als een openbare inrichting. Dergelijke terreinen zijn toegankelijk voor een wisselende, niet-gesloten doelgroep van bezoekers en recreanten. Bovendien heeft een camping of recreatie-/vakantiepark, waar bedrijfsmatig logies wordt verstrekt, vaak voorzieningen die vergelijkbaar zijn met een openbare inrichting, als een receptie, horeca, recreatieruimte of sanitaire voorzieningen. De exploitatie van deze inrichtingen hebben een relevante impact op de veiligheid, toezicht en leefbaarheid. De vergunningplicht is gericht op het reguleren van bedrijfsmatige activiteiten. Het is nodig om meer grip te krijgen op risico's rond ondermijning, naleving van parkregels, toezicht en handhaafbaarheid. De effecten op de openbare orde en leefbaarheid moeten in verband staan met de wijze waarop de inrichting wordt geëxploiteerd.

Artikel 2:28 Exploitatie van de openbare inrichting

Artikel 2:28 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Land van Cuijk regelt de vergunningplicht voor het exploiteren van bepaalde soorten inrichtingen. De burgemeester heeft op grond van artikel 174 van de Gemeentewet de bevoegdheid om bij besluit aan te wijzen voor welke soorten bedrijven deze vergunningplicht geldt. Deze



bevoegdheid kan worden ingezet als bepaalde bedrijfsmatige activiteiten in een gebied, branche of gebouw de leefbaarheid en/of de openbare orde en veiligheid onder druk zetten. De vergunningplicht geeft de gemeente een instrument in handen om het uitvoeren van versturende bedrijfsmatige activiteiten te kunnen reguleren en daarop dus meer grip te kunnen uitoefenen. Daarnaast geeft een exploitatievergunningstelsel de burgemeester de middelen om de openbare orde te handhaven en de leefomgeving en samenleving te beschermen. De exploitatievergunningen hebben tot doel om hinder en overlast van dergelijke bedrijven te verminderen en het publiek te beschermen tegen mogelijke criminele activiteiten. Dit in samenhang met de wet BIBOB. De burgemeester kan een aanvraag om een exploitatievergunning op grond van de APV weigeren als naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie of de openbare orde in de omgeving van die inrichting op ontoelaatbare wijze negatief wordt beïnvloed.¹

Ondermijning en kwetsbare branches

Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit waarbij de bovenwereld (legale structuren en economie) en de onderwereld (illegale activiteiten) met elkaar verweven raken. Criminele netwerken maken hierbij gebruik van legale ondernemingen om illegale praktijken te faciliteren, zoals witwassen van geld, het verhullen van criminele inkomsten, drugshandel, illegale prostitutie of het creëren van ontmoetingsplekken voor criminele samenkomsten.

Uit zowel landelijke als regionale informatie – waaronder rapportages van het RIEC (Regionaal Informatie- en Expertisecentrum) – blijkt dat bepaalde branches structureel aantrekkelijk zijn voor criminele inmenging.

Het gaat hierbij vaak om branches:

- Met lage instapdrempels (weinig opleiding/kennis nodig om te starten);
- Met een hoge mate van contante geldstromen;
- Die relatief minder toezicht of regulering kennen;
- Die gebruikt kunnen worden als dekmantel voor andere activiteiten.

Waarom een vergunningplicht voor deze branches?

1. Broodjeszaken/ horecagelegenheden met beperkte horeca-activiteiten
Dit soort eetgelegenheden is kwetsbaar vanwege de vaak contante betalingen, de lage marges en de beperkte controle op bedrijfsvoering. Deze zaken worden regelmatig gebruikt voor het witwassen van geld of als ontmoetingsplek voor criminele netwerken. De vergunningplicht maakt het mogelijk om bij de vestiging of overname van dit soort zaken te toetsen op integriteit en bedrijfsvoering.
2. Sauna's en zonnebanken
In deze branche komen signalen van misstanden en criminele inmenging, zoals illegale prostitutie en mensenhandel. Daarnaast bieden deze locaties vanwege hun besloten karakter mogelijkheden voor anonieme ontmoetingen of onzichtbare geldstromen. Een exploitatievergunning maakt het mogelijk om hier tijdig zicht en toezicht op te houden.
3. Sportscholen
Sportscholen zijn aantrekkelijk voor criminele netwerken omdat zij enerzijds contante inkomsten kunnen genereren, en anderzijds fysieke ontmoetingsplekken vormen buiten het zicht van handhavingsinstanties. Sportscholen worden in sommige gevallen gebruikt voor het ronselen van jonge leden voor criminele activiteiten of het

¹ ECLI:NL:RBLIM::2026:410



onderbrengen van crimineel geld. De vergunningplicht zorgt ervoor dat voorafgaand aan de exploitatie een integriteitstoets kan plaatsvinden.

4. Sportkantines

Hoewel sportkantines in eerste instantie worden geëxploiteerd in het kader van verenigingsleven, zijn er gevallen bekend waarin sportkantines worden ingezet voor illegale (neven)activiteiten, zoals het organiseren van illegale gokactiviteiten of feesten met criminele connecties. Ook hier biedt de vergunningplicht mogelijkheden voor toezicht op de exploitant en op de aard van de activiteiten die plaatsvinden.

Instrument voor vroegsignalering en toezicht

Met een exploitatievergunning kunnen gemeenten bij (voorgenomen) exploitatie een Bibob-toets uitvoeren en onderzoek doen naar de achtergrond van exploitanten. Daarmee wordt ondermijnende criminaliteit niet alleen opgespoord, maar ook voorkómen doordat malafide ondernemers vroegtijdig worden geweerd. Het stelt de gemeente tevens in staat om tijdens de looptijd van de exploitatie gericht toezicht te houden en handhavend op te treden indien signalen van misbruik zich voordoen.

Proportionaliteit en doelmatigheid

De vergunningplicht wordt uitsluitend toegepast op branches waarvoor voldoende objectieve risico-indicaties zijn dat deze kwetsbaar zijn voor ondermijning. Hiermee is sprake van een gerichte en proportionele inzet van regulering. De administratieve lasten voor bonafide ondernemers worden beperkt gehouden, terwijl de gemeente effectiever kan sturen op een veilig en integer ondernemersklimaat.

Dienstenrichtlijn

De dienstenrichtlijn is van toepassing op de horeca. Het drijven van een horecaonderneming is immers het verrichten van een dienst aan de klant. De Dienstenrichtlijn eist dat een vergunningstelsel niet discriminatoir, wel noodzakelijk en proportioneel is. Artikel 10 van de dienstenrichtlijn vereist duidelijke, ondubbelzinnige, objectieve, vooraf bekendgemaakte, transparante en toegankelijke criteria om te voorkomen dat bestuursorganen hun bevoegdheden op willekeurige wijze uitoefenen. Op vergunningprocedures voor wat betreft diensten is artikel 13 van de Dienstenrichtlijn van toepassing. Het derde lid bepaalt dat de aanvraag binnen een redelijke, vooraf vastgestelde termijn wordt behandeld. De achttwekentermijn van artikel 1:2 voldoet daaraan.

Artikel 13, derde lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt voorts dat de beslistermijn eenmaal door de bevoegde instantie mag worden verlengd, indien dit gerechtvaardigd wordt door de complexiteit van het onderwerp. Dit houdt in dat voor verlenging een nadere motivering is vereist met gebruikmaking van dit criterium. De verlenging en duur ervan worden met redenen omkleed vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht.

In het kader van deregulering en vermindering van administratieve lasten is het wenselijk om burgers zo min mogelijk te belasten met vergunningplichten. Aan dit uitgangspunt wordt voldaan door enkel de inrichtingen die niet reeds vergund zijn op grond van de Alcoholwet een exploitatievergunningplicht op te leggen. Een dubbele vergunning is in dat geval niet nodig. Beide vergunningen stellen eisen aan beheerders en exploitanten en maken een BIBOB-toets mogelijk. In deze APV is er voor gekozen om het aantal



vergunningplichtige inrichtingen enigszins uit te breiden.

Artikel 2:28 Lid 2 biedt de mogelijkheid om uitzonderingen op de vergunningplicht te maken, bijvoorbeeld voor locaties waar sprake is van een zeer ondergeschikte horecafunctie zoals een koffiehokje in een winkel, scholen, bedrijfskantines of -restaurant, bepaalde typen verblijfsrecreatiebedrijven of in een zorginstelling. Ook paracommerciële inrichtingen zijn vrijgesteld van de vergunningplicht.

Artikel 2:28 lid 7: Dit artikel valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Er is vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om toepassing van de lex silencio positivo uit te zonderen. Het gaat hier om een vergunning voor horeca-inrichtingen en het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu onwenselijk zijn als deze zonder een op de inrichting afgestemde vergunning kunnen openen.

Artikel 2:28a lid 2: Aanwezigheid van exploitant en beheerder

De aanwezigheid van een vergunde exploitant of beheerder is noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde en om toezicht te houden op de aanwezige klanten.

Artikel 2:28b Weigeringsgronden exploitatievergunning

De exploitatievergunning is primair een overlastvergunning: zij biedt de mogelijkheid preventief te toetsen of de exploitatie van een horecabedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Daarbij is van belang in welke mate van het bedrijf zelf overlast is te duchten, maar ook in welke mate de komst van het bedrijf de leefbaarheid en het karakter van de buurt zullen aantasten. Met welke aspecten de burgemeester rekening moet houden, staat omschreven in het derde lid.

De weigeringsgrond woon- en leefmilieu en slecht levensgedrag valt onder de 'rule of reason' en mag daarom (bij een horecaondernemer die zich hier vestigt) ook op grond van de Dienstenrichtlijn als weigeringsgrond worden gehanteerd. De eis van slecht levensgedrag is vergelijkbaar met die van de Alcoholwet en wordt op vergelijkbare wijze getoetst. Daarbij is een algemeen uitgangspunt dat op de eerste plaats wordt gezien of er in de afgelopen 5 jaar strafbare, ordeverstoring of beboetbare feiten of veroordelingen hebben plaatsgevonden of maatregelen zijn genomen tegen de personen die op een aanvraag staan vermeld. Hebben zich in die periode geen feiten voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, dan zal de vergunning om redenen ontleend aan het levensgedrag in het algemeen niet worden geweigerd. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan, dan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een patroon van zodanig levensgedrag valt te ontwaren dat het woon- en leefmilieu of de openbare orde in de omgeving van het horecabedrijf mogelijk negatief wordt beïnvloed.

De Raad van State is van oordeel dat slecht levensgedrag als toetsingsgrond voor een vergunning geen strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn oplevert.

Artikel 2:28c Intrekkingsgronden

De intrekkingsgronden zijn complementair aan de weigeringsgronden.

Artikel 2:33d Vervallen vergunning en artikel 2:28e Wijziging van het aanhangsel

Deze bepalingen zijn juridisch-technisch van aard.



Afdeling 5. Regulering para commerciële rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet

Bij het opstellen van de bepalingen is als uitgangspunt genomen dat er geen onnodige beperkingen aan paracommerciële rechtspersonen in de kernen binnen de gemeente Land van Cuijk moeten worden opgelegd. Dit is in lijn met het standpunt van de regering die in de Memorie van Toelichting (kamerstuk II 2008/09,32 022, nr 3) vermeldt dat zij ervan uitgaat dat de gemeenten de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële rechtspersonen in acht zullen nemen en geen onnodige beperkingen zullen opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol. De levendigheid van de kernen moet in stand worden gehouden, terwijl er oog is voor de commerciële belangen van de horecaondernemers. De VNG heeft geadviseerd de regels voor de paracommercie op te nemen in de APV.

Ten aanzien van de paracommerciële rechtspersonen van sportieve aard, ligt in de APV de nadruk op het faciliteren en ondersteunen van de kernactiviteit. Dit geldt ook voor de paracommerciële rechtspersonen van educatieve, levensbeschouwelijke en godsdienstige aard.

Ten aanzien van de paracommerciële rechtspersonen van sociaal-culturele aard, zijn de direct toegestane activiteiten en de mogelijkheid om met een ontheffing alcohol te mogen schenken opgenomen in de APV. Hiermee wordt de kernfunctie van deze paracommerciële rechtspersonen verankerd. De bepalingen hierover sluiten aan bij de ruimte die de Alcoholwet laat voor lokaal maatwerk.

Naast de direct toegestane activiteiten is de burgemeester bevoegd om ontheffingen te verlenen van de gestelde regels over schenktijden en de te organiseren bijeenkomsten. Het gaat om bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard, die al dan niet voorzien zijn. In artikel 2:34b, c en d is omschreven of- en voor welke bijzondere gelegenheden in ieder geval een ontheffing voor het schenken van alcohol kan worden verleend.

Het achterliggende doel van de regeling over paracommercie is opgenomen in artikel 4 van de Alcoholwet, waarin de noodzaak is opgenomen om nadere regels vast te stellen ten aanzien van de paracommercie om zo tot een evenwichtige relatie te komen tussen reguliere horeca en paracommerciële rechtspersonen. Hierbij is rekening gehouden met de belangen van zowel de reguliere horecaondernemingen als de paracommerciële rechtspersonen. Een belangrijk doel hierin is het tegengaan dat paracommerciële rechtspersonen oneerlijk concurreren met de reguliere horecaondernemers.

In artikel 2:34c, lid 3 onder b van de APV is opgenomen dat er binnen de paracommerciële rechtspersonen van sociaal-culturele aard onder bepaalde voorwaarden persoonlijke bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd. Eén van de voorwaarden die zijn gesteld is dat de organisator de samenwerking moet zoeken met tenminste één van de commerciële horeca inrichtingen die in het verzorgingsgebied van de betreffende kern zijn gelegen.

Ten aanzien van het begrip ‘inrichting’ wordt aansluiting gezocht bij de definitie die is opgenomen in artikel 2:27 van de APV en omvat in ieder geval horecabedrijven als restaurants, cafés en drinkgelegenheden als bars en kroegen.



De regulering van de paracommercie heeft tot doel de levendigheid van de kernen in stand te houden, waarbij er oog is voor de commerciële belangen van de horecaondernemers. Om oneerlijke concurrentie tegen te gaan is het noodzakelijk dat er afspraken worden gemaakt met één of meerdere commerciële horeca-inrichtingen. Deze afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsplan. Dit schriftelijke samenwerkingsplan dient bij de aanvraag aan de gemeente te worden ingestuurd. Het samenwerkingsplan legt afspraken vast, bijvoorbeeld over het ter beschikking stellen van een ruimte of personeel of het verzorgen van catering of drank. Een samenwerkingsplan kan ook inhouden dat een exploitant van een commerciële horeca-inrichting aangeeft geen bezwaar te hebben tegen het organiseren van een bijeenkomst van persoonlijke aard. Afspraken kunnen voor een langere periode worden gemaakt, waarbij door een horecaondernemer kan worden aangegeven voor langere tijd instemming te verlenen aan het organiseren van bijeenkomsten van persoonlijke aard door een MFA waarbij alcohol wordt geschonken.

Afdeling 8. Maatregelen ter voorkoming van overlast, gevaar of schade

Artikel 2:54 Verbod gebruik openbare plaats als slaappleaats

Dit artikel gaat over het verbod om openbare plaatsen te gebruiken als slaappleaats. Het is specifiek gericht op situaties waarin mensen zich ophouden op plekken zoals straat, openbare pleinen, of andere openbare ruimtes, en deze gebruiken als slaapruiimte. Hieronder volgt een toelichting op de verschillende onderdelen van dit artikel. Het is verboden om een openbare plaats te gebruiken als slaappleaats. Dit verbod geldt voor zowel het daadwerkelijk slapen op de openbare plaats als voor het gebruik van een voertuig, vaartuig, woonwagen, tent of andere vormen van beschutting om daarin te overnachten. Dit is bedoeld om te voorkomen dat openbare plekken worden gebruikt als permanente of tijdelijke woonruimte, wat de openbare ruimte kan verstoren of veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen.

Hoewel het verbod op het gebruik van openbare plaatsen als slaappleaats strikt is, biedt het tweede punt de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om ontheffing van dit verbod te verlenen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor mensen die tijdelijk geen andere slaapplek hebben, maar dit moet dan wel op basis van een individuele beoordeling door het college. Het geeft enige flexibiliteit in de handhaving van het verbod met de APV.

Hoofdstuk 5

Afdeling 7. Overige bepalingen

Artikel 5:34

In dit artikel wordt ingegaan op het aanleggen van vuur door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke, sfeervuren zoals terrashaarden en vuurkorven en vuur voor koken, bakken braden.

Het gaat niet om het hebben en gebruiken van stookplaatsen zoals open haarden en kachels binnen een woning. Indien de aanleg van de stookplaats binnen de woning voldoet aan de technische eisen, is het gebruik ervan en de eventuele ervaren overlast door derden een zaak van privaatrechtelijke aard.

De gemeente kan alleen vaststellen of de stookplaats voldoet aan de technische eisen.