

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Maassluis houdende regels omtrent een vergunningplicht om nadelige effecten van criminaliteit op de samenleving tegen te gaan (Beleidslijn vergunningsplicht artikel 2.40 APV)

Burgemeester van de gemeente Maassluis,

gelezen het voorstel "Advies burgemeester Beleidslijn vergunningsplicht artikel 2.40 APV" d.d. 6 juli 2021;

gelet op art. 2:39 t/m 2:40d van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gemeente Maassluis en artikel 4:81 van de Algemene Wet Bestuursrecht;

besluit:

de Beleidslijn vergunningsplicht artikel 2.40 APV vast te stellen.

1. Introductie

Inleiding

Ondermijning vormt een steeds groter probleem voor onze samenleving. Bij ondermijning gaat het om de nadelige effecten van georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Criminelen 'gebruiken' de bovenwereld. Ze zoeken naar manieren om hun illegaal (veelal uit drugshandel) verkregen inkomsten wit te wassen, bv. door te investeren in vastgoed of door een kapperszaak, massagesalon of sportschool te starten. Ook kunnen bedrijven criminelen faciliteren door huurauto's te verhuren die worden gebruikt bij liquidaties of door verborgen ruimtes in auto's in te bouwen. Zo raakt de onderwereld met de bovenwereld vermengd. Dit soort activiteiten benadeelt eerlijke ondernemers en gaat vaak gepaard met geweld, intimidatie en bedreiging, wat de veiligheid van wijken en steden in gevaar brengt. Behalve drugshandel en witwassen zijn fraude, illegaal gokken, (arbeids)uitbuiting en mensenhandel andere voorbeelden van criminele activiteiten die de legale lokale economie en een veilig, leefbaar woon- en ondernemersklimaat onder druk zetten.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is een lastige taak. De verwevenheid van de boven- en onderwereld, alsmede het feit dat ondermijnende criminaliteit niet altijd zichtbaar is, bemoeilijkt de bestrijding ervan. Ook zijn de criminele activiteiten en daarmee veroorzaakte overlast heel divers en liggen de bevoegdheden tegen de bestrijding ervan bij verschillende instanties. Er is een integrale aanpak nodig, waarbij elke instantie haar eigen instrumenten kan inzetten.

Sinds een aantal jaar wordt er niet alleen ingezet op een strafrechtelijke en fiscale aanpak, maar is ook bestuursrechtelijk optreden een belangrijk instrument geworden in het tegengaan van ondermijning. Een van de instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben, is het introduceren van een vergunningstelsel. De gemeenteraad maakt hiervoor gebruik van haar autonome verordende bevoegdheid en geeft, in het belang van de openbare orde, veiligheid en/of leefbaarheid, de burgemeester de bevoegdheid tot het introduceren van een vergunningsplicht. Net zoals er al jaren een vergunningsplicht bestaat voor het exploiteren van een horecazaak of een coffeeshop, kan de burgemeester dan ook een vergunning verplichten voor branches die kwetsbaar zijn voor criminele inmenging of voor gebieden die qua leefbaarheid en veiligheid onder druk staan. Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is. Onder andere door het invoeren van een vergunningsplicht krijgt de overheid meer grip op deze sectoren.

In Maassluis heeft de gemeenteraad in 2019, middels een wijziging van de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) de burgemeester bevoegd om een vergunningsplicht te introduceren op grond van artikel 2:40 APV. In deze beleidsregel staat beschreven op welke wijze de burgemeester uitvoering geeft aan zijn bevoegdheid.

Leeswijzer

De beleidslijn is als volgt opgebouwd. Na de introductie wordt in hoofdstuk 2 nader toegelicht op basis van welke grondslag de vergunningsplicht kan worden opgelegd, wat hiermee de beoogde doelen zijn en wat het toepassingsbereik is. Het belangrijkste deel van de beleidsregel is hoofdstuk 3, waarin staat aangegeven op welke wijze de burgemeester de vergunningsplicht toepast. De hierbij te volgen proce-

deur evenals enkele aspecten die spelen bij de procedure staan beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 komt de procedure van de vergunningverlening aan bod, wordt aangegeven welke regels daarvoor gelden en wordt de handhavingsrichtlijn genoemd, die de burgemeester hanteert in het geval een exploitant zich niet aan de vergunningvoorschriften en andere verplichtingen houdt. Enkele afsluitende bepalingen vormen het laatste hoofdstuk 6. Voor een overzicht van de relevante APV-artikelen wordt verwezen naar bijlage I van deze beleidsregel. In bijlage II staat de handhavingsrichtlijn dat de burgemeester toepast.

2. Vergunningstelsel in het kader van de bestuurlijke aanpak ondermijning

Instrument van vergunningstelsel en reguleren van criminogene branches

Het instrument van een vergunningstelsel wordt door heel veel gemeenten toegepast in het belang van economische ordening of de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Een bekend voorbeeld is de exploitatievergunning voor horecabedrijven. Omdat de horeca een gevoelige branche is waar overlast of openbare ordeverstoringen kunnen voorkomen, reguleren gemeenten via de horeca-exploitationvergunning waar en onder welke voorwaarden een café of restaurant mag worden gerund. Hiermee beschermt de gemeente de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf, en neemt ze bestuurlijke maatregelen indien een horecabedrijf de gestelde voorwaarden overtreedt. Andere bekende vergunningen zijn er voor het schenken van alcoholhoudende drank, het exploiteren van seksinrichtingen en/of escortbedrijven, het aanwezig hebben van speelautomaten en het organiseren van evenementen.

In het kader van de bestuurlijke aanpak van ondermijning is het ook mogelijk om een vergunningstelsel te introduceren voor andere bedrijfsmatige activiteiten die een risico kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid en/of die kwetsbaar zijn voor criminele inmenging. Deze worden ook wel aangeduid als criminogene branches. Om de aanpak van ondermijning in Maassluis te versterken, is in 2019 in de APV een aantal artikelen opgenomen (artikel 2:39 t/m 2:40d, zie bijlage 1). Op basis van deze artikelen kan de burgemeester een vergunningsplicht opleggen aan panden, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten om een onveilig, niet leefbaar en/of malafide ondernemersklimaat tegen te gaan. Het betreft hier geen vergunningsplicht in het belang van economisch ordening, maar in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid belegd bij de burgemeester. De vergunningsplicht wordt opgelegd middels een aanwijzingsbesluit van de burgemeester.

Artikel 2:40 APV

1. De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar (op) het verbod uit het tweede lid van toepassing is. Een gebouw of gebied wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit of door de exploitant en/of beheerder onder druk staat.
2. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een bedrijf uit te oefenen:
 - a. in een door de burgemeester op grond van het eerste lid aangewezen gebouw of gebied voor door de burgemeester benoemde bedrijfsmatige activiteiten; of
 - b. indien de uitoefening van het bedrijf een door de burgemeester op grond van het eerste lid aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.

Doelstelling

Het doel van de vergunningsplicht is het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat en het weren van malafide ondernemers. Het dient ertoe om bonafide ondernemers aan te trekken en te steunen in hun bedrijfsvoering en om inbedding van criminaliteit te weren uit legale economische sectoren. De vergunningsplicht, door middel van het aanwijzen van een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit, kan om meerdere redenen zorgen voor een bonafide ondernemersklimaat:

- *Preventieve werking*: er gaat een algemene preventieve werking uit van de vergunningsplicht. Het aanvragen van een vergunning kan een extra drempel zijn voor criminelen om hun onderneeming te vestigen in Maassluis. Het stimuleert pandeigenaren om hun verantwoordelijkheid te nemen en om bonafide ondernemers in hun panden te vestigen. En ondernemers worden zich meer bewust van de problematiek van ondermijnende criminaliteit.

- *Meer regulering en toezicht mogelijk:* de vergunningsplicht biedt de mogelijkheid om extra eisen te stellen ter bescherming van de openbare orde, veiligheid, leefbaarheid en een bonafide ondernemersklimaat, en om daarop te handhaven. Op grond van de APV kan een vergunning worden geweigerd of ingetrokken als blijkt dat de betrokken onderneming de openbare orde of de leefbaarheid door haar exploitatie onder druk zet. De invoering van de vergunningsplicht leidt tot extra toezicht, dat zonder de vergunningsplicht niet mogelijk is.
- *Meer aan de voorkant:* de gemeente kan meer aan de voorkant acteren en het faciliteren van criminele activiteiten beter voorkomen. In plaats van enkel achteraf op te treden als zich strafbare feiten hebben voorgedaan - bv. door een pand (tijdelijk) te sluiten -, maakt de vergunningsplicht het mogelijk om de vestiging van malafide ondernemers van tevoren te voorkomen. Bij de aanvraag voor een vergunning kan de wet Bibob worden ingezet. Dit geeft de mogelijkheid om onderzoek te verrichten naar de geldstromen en de financiering van de onderneming, naar eventuele criminele antecedenten van de exploitant en naar zijn relaties die van invloed kunnen zijn op de exploitatie. Ondernemers die deze toets niet doorstaan, krijgen geen vergunning en mogen niet exploiteren of zullen moeten vertrekken. Dit zal uiteindelijk leiden tot een veiligere buurt met een goed woon- en ondernemersklimaat.

Reikwijdte en toepassing van vergunningsplicht in andere gemeenten

Het introduceren van een vergunningstelsel in het kader van de bestuurlijke aanpak van ondernijning is een relatief nieuw instrument dat gemeenten sinds enkele jaren toepassen. Uit de eerste toepassingen blijkt dat het instrument van de vergunningsplicht op veel verschillende manieren wordt ingezet. De reikwijdte varieert van kleinschalig een enkel pand aanwijzen vanwege geconstateerde criminele feiten tot het verplichten van elke autoverhuurder in de gemeente om een vergunning aan te vragen. Tilburg en Breda waren één van de eerste gemeenten die een branche, namelijk de autoverhuur, als vergunningsplichtige activiteit hebben aangewezen. Later volgden de gemeenten Rotterdam en Schiedam. In Rijswijk is de hele automobielbranche (ook wel automotieve genoemd) vergunningsplichtig gesteld, en de gemeente Amsterdam heeft de glazenwassersbranche en spyshops verplicht tot het aanvragen van een vergunning.¹ In deze voorbeelden hebben sommige gemeenten ervoor gekozen om de aanwijzing te laten gelden in een enkel gebied (Rotterdam, Schiedam) en hebben anderen de vergunning verplicht gesteld in de hele gemeente (Breda, Tilburg, Amsterdam, Rijswijk). Ook zijn er voorbeelden van pandgerichte aanwijzingsbesluiten, waarmee o.a. individuele belwinkels en autogarages vergunningsplichtig werden. De gemeente Den Haag heeft juist een hele winkelstraat aangewezen en alle bedrijfsmatige activiteiten binnen die winkelstraat vergunningsplichtig gesteld.

3. Toepassing en uitgangspunten aanwijzingsbevoegdheid

Dat er zoveel mogelijkheden zijn om het instrument van de vergunningsplicht in te zetten, zoals hierboven aangegeven, geeft de ruimte om maatwerk te bieden. Aan de andere kant is ook duidelijkheid en transparantie vereist over wanneer de burgemeester overgaat tot het aanwijzen van een pand, een gebied, een enkele of meerdere bedrijfsmatige activiteiten, etc. Het aanwijzen van een pand, gebied of activiteit geschiedt aan de hand van verschillende uitgangspunten die hieronder nader zijn omschreven. Om te beginnen worden enkele algemene uitgangspunten toegelicht die gelden voor elke aanwijzing, of het nu gaat om een pand, een gebied of een branche. Daarna volgen de uitgangspunten voor de verschillende soorten aanwijzingen. Ten slotte geldt ook dat de ene aanwijzing de opmaat is naar de volgende aanwijzing, deze stapsgewijze aanpak wordt op het eind toegelicht.

Uitgangspunten bij het aanwijzen van een pand, branche of gebied

Openbare orde, leefbaarheid en/of veiligheid staat onder druk

De burgemeester wijst uitsluitend een gebouw, gebied of branche aan als naar zijn oordeel de openbare orde, veiligheid en/of leefbaarheid onder druk staat of gaat staan. Voordat hij het aanwijzingsbesluit neemt, moet dit grondig worden onderbouwd in een bestuurlijke rapportage of een ander vergelijkbaar document. Het spreekt voor zich dat de burgemeester bij een pandgerichte aanwijzing vooral kijkt naar de mate van openbare orde-, veiligheid en/of leefbaarheidsproblemen in of rondom dat pand; bij een branchegerichte aanwijzing naar de problematiek binnen de branche en bij een gebiedsgerichte aanwijzing naar de problematiek in dat gebied. Hoe dat inzichtelijk wordt gemaakt, staat hieronder per aanwijzing afzonderlijk verder toegelicht.

Weerslag van strafbare feiten op openbare orde, veiligheid en leefbaarheid in de omgeving

Met de aanwijzing van een gebouw, gebied of branche wordt beoogd om het woon- en leefklimaat te beschermen en een gezond ondernemersklimaat te stimuleren. Het is belangrijk expliciet te noemen

1) Onder de automotievebranche valt zowel de verkoop en verhuur als het onderhouden en repareren van auto's.

dat het niet gaat niet om de bestrijding van criminaliteit. De burgemeester heeft niet de taak om strafbare feiten op te sporen en te bestraffen. Die rol is en blijft belegd bij het OM en de politie. De burgemeester speelt wel een belangrijke rol in het waarborgen van de openbare orde en veiligheid, het beschermen van het woon- en leefklimaat en het beschermen van een bonafide ondernemersklimaat. Vanuit die bevoegdheden kan hij optreden d.m.v. het invoeren van de nieuwe vergunningsplicht.

Dit brengt met zich mee dat de noodzaak van een vergunningsplicht niet uitsluitend kan worden onderbouwd op basis van strafbare feiten. Het is van belang om de link te leggen tussen gepleegde strafbare feiten en de weerslag die deze feiten hebben op de straat, buurt of gemeente. Voor invoering van een vergunningsplicht zal de burgemeester daarom aangeven wat de weerslag van de vastgestelde strafbare feiten is op de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid in de buurt, waarom die weerslag ongewenst is en ingrijpen dus noodzakelijk is.

Zorgvuldigheid en gedegen motivatie vanwege Dienstenrichtlijn

Het introduceren van een vergunningstelsel heeft vergaande consequenties voor de ondernemers. Behalve dat het een administratieve lastenverzwaring met zich meebrengt, grijpt de vergunningsplicht in op de rechtszekerheid van ondernemers, die vaak jaren vanzelfsprekend zonder vergunning hun bedrijf konden exploiteren. Ook maakt een vergunningstelsel inbreuk op het recht om zich vrij te kunnen vestigen en diensten te kunnen aanbieden, wat is gewaarborgd in de Dienstenrichtlijn.²

Op een vergunningstelsel dat de uitoefening van diensten reguleert, zoals horeca, detailhandel en autoverhuur, is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Deze richtlijn beschrijft dat de uitoefening van een dienst niet onderworpen mag worden aan een vergunningstelsel, tenzij aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: het vergunningstelsel moet gerechtvaardigd zijn vanuit een dwingende reden van algemeen belang, het vergunningstelsel moet niet-discriminatoir en doelmatig zijn, en het moet duidelijk zijn dat het nagestreefde doel niet door een minder beperkte maatregel kan worden bereikt. Aanvullend hierop dienen ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen te moeten worden.

Om deze redenen is het van belang dat de aanwijzing van een vergunningsplicht heel zorgvuldig wordt ingezet, goed wordt onderbouwd en daarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel. In het geval van een vergunningstelsel om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan, moet voldoende worden aangetoond dat de vergunningsplicht hiervoor noodzakelijk, doelmatig en effectief is. Het moet aannemelijk worden gemaakt dat de openbare orde, veiligheid en/of het woon- en leefklimaat onder druk staat en dat de vergunningsplicht bijdraagt aan het tegengaan hiervan. De vergunningsplicht zal in redelijke verhouding moeten staan tot het doel, evenredig en proportioneel zijn en niet verder reiken dan strikt noodzakelijk. De burgemeester maakt bij de invoering van de vergunningsplicht ook een belangenafweging, waarin alle omstandigheden en belangen worden afgewogen. Daarbij wordt de afweging meegenomen of het doel niet ook kan worden bereikt met minder verstrekkende maatregelen.

Uitgangspunten bij aanwijzing van een pand

Ondermijningsindicatoren als toetsingskader

De burgemeester wijst uitsluitend een gebouw aan als in of rondom dat gebouw naar zijn oordeel de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat of gaat staan. Om dat inzichtelijk te maken, wordt gebruik gemaakt van zogenoemde ondermijningsindicatoren. Dat zijn constatering die op een meetbare, objectieve en concrete wijze inzichtelijk maken hoe de openbare orde en/of leefbaarheid vanuit een pand wordt aangetast. Een voorbeeld van een ondermijningsindicator is het plaatsvinden van ernstige criminele feiten, wat aanleiding kan zijn om een vergunningsplicht op het gebouw te leggen.

Ondermijningsindicatoren worden onderverdeeld in objectief zware, objectief lichte en aanleidingsindicatoren. De objectieve ondermijningsindicatoren zijn duidelijke indicaties van de aantasting van de openbare orde, veiligheid of leefbaarheid, waarbij de objectief zware indicatoren duiden op een grotere aantasting dan de objectief lichte indicatoren. De objectieve indicatoren zijn ook vaak onderbouwd door middel van systeemgerichte data. De aanleidingsindicatoren zijn vooral subjectieve waarnemingen die niet direct hoeven te duiden op criminele activiteiten, maar die wel opvallen en aanleiding zijn voor nader onderzoek van het pand. Deze worden ook wel aangeduid als indicatoren voor nader onderzoek

Hieronder is een onderverdeling van de indicatoren opgenomen (deze lijst is niet limitatief).

2) Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, beter bekend als de Dienstenrichtlijn.

Objectief zwaar	Objectief licht	Aanleidingsindicatoren
- Zware overtredingen wet- en regelgeving (zoals illegale wapen(s), arbeidsuitbuiting, witwassen, Opiumwet, zware gewelds- en zedendelicten en overtredingen van WWFT)	- Overtredingen wet- en regelgeving die in relatie staan tot het bedrijf en/of de bedrijfsvoering (zoals ondeugdelijke administratie, overtredingen opkopersloket, geen inschrijving KvK, milieueisen, strijdigheid bestemmingsplan, energiefraude, etc.) - Exploitant heeft antecedenten m.b.t. andere overtredingen wet- en regelgeving (bv. Opiumwet, APV) - Bewust faciliteren van criminele activiteiten - Bedrijf is ontmoetingsplaats van personen met antecedenten - Klanten hebben dubieuze reputatie en/of antecedenten	- Afwijkende openingstijden - Pand niet netjes en/of rommel rondom het bedrijf - Voor die branche bijzondere afwijking (denk aan juist geen afval) - Leegstaand pand - Pand is afgeschermd - Pand is (illegaal) opgesplitst en/of vernummerd - Bijzonderheden rond ligging, uitstraling, indeling bedrijf - Overlast (door bezoekers of de onderneming/ondernemer zelf) - Kwetsbare wijk - Risicobranche - Veel soortgelijke bedrijven zijn in de buurt gevestigd - Intimiderend gedrag - Politie en toezichhouders zijn niet welkom of krijgen onvoldoende medewerking /weigerachtige houding bij inzicht geven in administratie - Onduidelijk economisch bestaansrecht - Weinig klandizie - Veel doorstroom in pand, tijdelijke huurconstructies of onderhuurconstructies - Ongebruikelijke/onverantwoorde financieringen of investeringen - Afwijkende voorraad (bv. dure auto's) - Onduidelijke, ondoorzichtige organisatiestructuur - Niet duidelijk wie de zeggenschap over de onderneming heeft en / of wie de uiteindelijke begunstigde is - In bedrijf wordt veelal gewerkt met contante betalingen

Handelingskader

Het aantal en de soort geconstateerde indicatoren bepalen of de burgemeester overgaat tot het aanwijzen van het pand als vergunningsplichtig. Op basis van de indicatorenlijst volgt het volgende handelingskader:

- o Objectief zware indicator ® opleggen vergunningsplicht
- o Minimaal 3 objectief lichte indicatoren* ® opleggen vergunningsplicht
- o Minimaal 3 aanleidingsindicatoren® nader onderzoek

* drie verschillende overtredingen worden geteld als drie indicatoren

Zoals het handelingskader aangeeft, tellen de objectieve zware indicatoren zwaarder mee in de beoordeling dan de objectief lichte indicatoren. De objectieve zware indicatoren kunnen op zichzelf of cumulatief (met licht objectieve en/of aanleidingsindicatoren) leiden tot een aanwijzingsbesluit op het pand. De licht objectieve indicatoren kunnen slechts cumulatief leiden tot een aanwijzingsbesluit op het pand. De aanleidingsindicatoren zijn op zichzelf niet genoeg om een vergunningsplicht op het pand te leggen maar geven wel aanleiding tot nader onderzoek. Indien in het bedrijf ook sprake is van (zware of lichte) objectieve indicatoren, kan de vergunningsplicht wel worden opgelegd op het pand en kunnen de aanleidingsindicatoren worden meegenomen als extra onderbouwing.

Uitgangspunten bij het aanwijzen van een bedrijfsmatige activiteit Structurele criminele inmenging in branche

De burgemeester kan een vergunning verplichten voor het exploiteren van bedrijfsmatige activiteiten, indien de activiteit naar zijn oordeel een negatieve invloed heeft op het woon- en leefklimaat in de omgeving, de openbare orde en veiligheid bedreigt of op een andere wijze de leefbaarheid aantast. Deze negatieve invloeden op de veiligheid, openbare orde en leefbaarheid in de omgeving zijn vaak het gevolg van criminele inmenging in een branche, het aantrekken van een criminele klantenkring, het plegen of faciliteren van strafbare feiten en/of het plaatsvinden van incidenten. Anders gezegd vinden er criminele activiteiten plaats en worden andere ondermijningsindicatoren geconstateerd, alleen nu niet in één pand maar in allerlei verschillende panden binnen dezelfde branche. Indien er sprake is van een structurele, herhaaldelijke problematiek in een bepaalde branche, wordt als het ware het pandniveau overstegen en is er de mogelijkheid om een hele branche vergunningsplichtig te stellen. Dit wordt gestaafd door landelijke, regionale of lokale onderzoeken en onderbouwd in een (bestuurlijke) rapportage.

Branches kunnen om verschillende redenen kwetsbaar zijn voor criminele inmenging en een risico vormen voor de openbare orde, veiligheid en/of leefbaarheid. Hieronder staan verschillende risicobranches en voorbeelden van criminele inmenging in deze branches. Vanwege de structurele aard van de problematiek kunnen deze branches zich lenen voor een vergunningsplicht (de lijst is niet limitatief).

- *Autoverhuur:* uit de literatuur, jurisprudentie en politieonderzoeken blijkt dat de autoverhuurbranche regelmatig een schakel is bij georganiseerde criminaliteit. Criminelen maken veelvuldig gebruik van huurauto's. Het geeft hen de gelegenheid om anoniem te rijden in relatieve onaantastbaarheid en biedt hen een vervoersmiddel om criminele activiteiten uit te voeren, bijvoorbeeld de transport en handel van drugs en illegale goederen, voertuigdiefstal, inbraken, ram- en plofkraak en liquidaties. Huurvoertuigen komen dan ook veelvuldig in opsporingsonderzoeken naar misdrijven voor. De autoverhuurbranche is om deze redenen kwetsbaar voor criminele invloeden en het bedrijfsmatig verhuren van auto's kan (on)bewust de georganiseerde criminaliteit faciliteren. Autoverhuurbedrijven kunnen hierdoor ook een aanzuigende werking hebben op gebruikers uit het criminele milieu.
- *Autogarage:* ook autogarages zijn een kwetsbare branche voor invloeden van georganiseerde criminaliteit. Achter autodiefstal zit een flinke industrie waarin autogarages een rol kunnen spelen. Auto's worden gestolen en neergezet op een bedrijventerrein om later te gebruiken voor criminele activiteiten, om door te verkopen in het buitenland of om omgekat te worden. De (gestolen) auto's worden dan uit elkaar gehaald en de afzonderlijke onderdelen worden doorverkoofd of gebruikt bij de reparatie van andere auto's of bij het opbouwen van 'nieuwe' auto's. Autogarages kunnen criminelen ook faciliteren door verborgen ruimtes in te bouwen, waarmee geld of verdovende middelen onopgemerkt kunnen worden vervoerd. Ze dienen regelmatig als ontmoetingsplaatsen voor criminelen en soms wordt er zelfs drugs geproduceerd. Daarnaast kunnen autogarages illegaal extra inkomsten vergaren door schadevoertuigen uit het buitenland te halen, deze vervolgens te laten taxeren en keuren door het RDW voor een laag bedrag en daarna opnieuw op te bouwen, waardoor de waarde van het voertuig stijgt en dit belastingvoordelen met zich meebrengt.
- *In- en verkoop van ongeregelde - en gebruikte goederen:* opkopers en handelaren die ongeregelde, gebruikte en/of tweedehands goederen verkopen kunnen criminelen aantrekken. Criminelen hebben immers een afzetmarkt nodig voor de goederen die ze verkrijgen door het plegen van inbraken, overvallen of andere misdrijven en handelaren kunnen deze gestolen goederen in- en doorverkopen. Aan heling (het kopen, bezitten of verkopen van gestolen goederen) gaat altijd een misdrijf vooraf. De handel in ongeregelde en gebruikte goederen kan deze misdadervormen stimuleren. Andersom worden misdadervormen zoals overvallen en inbraken minder lucratief als deze handel goed gereguleerd is er steeds meer barrières worden opgeworpen tegen heling. Vooral de handel in het luxere segment (bv. juwelen en exclusieve auto's) brengt risico's met zich mee en kan klanten uit het criminele milieu aantrekken.
- *Andere ondermijningsgevoelige branches:* uit de literatuur en rechtspraak blijkt dat veel meer branches ondermijningsgevoelig zijn en op verschillende manieren criminele activiteiten kunnen faciliteren. Kappers, juweliërs, nagelstudio's, massagesalons en belwinkels kunnen fungeren als dekmantel om illegaal verkregen inkomsten wit te wassen. Het zijn zaken waar veel met contant geld wordt betaald, die eenvoudig zijn om te beginnen en waarmee dus makkelijk met de omzet kan worden gesjoemeld. Deze zaken tasten het concurrentieklimaat aan wanneer ze producten voor een onmogelijk lage prijs aanbieden (de echte inkomsten zijn immers afkomstig uit criminele activiteiten) en daarmee veel klanten trekken. Spyshops en growshops trekken juist weer criminelen aan vanwege de goederen die ze aanbieden. De producten die in spyshops worden aangeboden (zoals camera's, af luisterapparatuur, stoorzenders of autovolgsystemen) worden veelal gebruikt voor criminele activiteiten. Growshops kunnen naast de benodigdheden voor het kweken van gewassen en planten ook materialen verkopen voor de inrichting van een wietkwekerij. Ten slotte komen regelmatig ook avondsupermarkten, sportscholen, bruidszaken, zonnestudio's en uitzendbureaus naar voren als branches die gevoelig zijn voor criminele inmenging.

Casussen van crimineel besmette branche in aan te wijzen gebied

De aanwijzing van een bepaalde branche kan op een gebied betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een bepaalde branche wordt aangewezen kan ook de gehele gemeente beslaan. Als uitgangspunt geldt dat aangetoond en goed gemotiveerd kan worden waarom de bedrijfsmatige activiteit in dat gebied met het oog op de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid moet worden gereguleerd. Dat een branche als criminogeen en risicovol wordt beschouwd op basis van landelijke onderzoeken, is daarbij niet voldoende. Voordat een branche wordt aangewezen, moeten er ook incidentele gevallen in het aan te wijzen gebied bekend zijn, waarbij de bovengenoemde ondermijningsindicatoren zijn geconstateerd. De constatering van incidentele casussen en landelijke/regionale/lokale onderzoeken gezamenlijk kunnen aanleiding geven om een branche vergunningsplichtig te maken.

Handelingskader

Bovengenoemde uitgangspunten leiden tot het volgende handelingskader:

- o Sprake van criminogene, risicovolle branche gestaafd door (landelijke, regionale of lokale) onderzoeken + meerdere incidentele gevallen in aan te wijzen gebied waarbij ondermijningsindicatoren zijn geconstateerd ® opleggen vergunningsplicht

Uitgangspunten bij het aanwijzen van een gebied

Casussen van ondermijnende criminaliteit in aan te wijzen gebied

Tot slot kunnen kan de burgemeester de vergunningsplicht opleggen aan een gebied. Het kan hierbij gaan om een wijk, een straat, een bedrijventerrein maar ook om de hele gemeente. Bij de aanwijzing geldt voor alle ondernemers in dat gebied een vergunningsplicht. Wel kan de burgemeester de vergunningsplicht binnen het gebied beperken tot één of enkele bedrijfsmatige activiteiten. Het aanwijzen van een gebied is ingrijpender dan het aanwijzen van een pand, treft ook bonafide ondernemers en vereist daarom een zorgvuldige motivatie. Allereerst geldt om die redenen hetzelfde uitgangspunt als bij de aanwijzing van een branche: er zijn incidentele gevallen bekend in het aan te wijzen gebied, waarbij sprake is van bovengenoemde ondermijningsindicatoren en er dus aanwijzingen zijn van ondermijnende criminaliteit met een nadelige weerslag op de omgeving. Daarnaast kunnen de incidentele gevallen ook een branche-overstijgend karakter hebben. Indien bv. in een straat bij verschillende soorten winkels strafbare feiten plaatsvinden, kan de burgemeester besluiten om die straat aan te wijzen als vergunningsplichtig en alle winkels in die straat verplichten om een vergunning aan te vragen.

Bredere veiligheidsproblematiek in gebied

Daarnaast wordt bij de aanwijzing van een gebied ook breder gekeken en rekening gehouden met andere aspecten van het gebied. Aangetoond moet worden dat de problematiek zich niet beperkt tot één pand maar dat de openbare orde en de leefbaarheid in een groter gebied onder druk staat. Pas wanneer er sprake is van pandoverstijgende problematiek, kan de burgemeester overgaan tot de aanwijzing van een gebied. Om te bepalen hoezeer de leefbaarheid in een buurt, wijk of gemeente onder druk staat, wordt gekeken naar de volgende indicatoren (deze lijst is niet limitatief):

- Het algehele veiligheidsbeeld baart zorgen, zoals dat naar voren komt uit informatie over de sociale cohesie in een buurt, de sociaaleconomische positie van buurtbewoners, cijfers over de mate van criminaliteit in een buurt, cijfers over het veiligheidsgevoel en/of enquêtes die inzichtelijk maken welke problemen inwoners van dag tot dag ervaren.
- Bewoners(organisaties) of ondernemers geven aan zich onveilig te voelen of uiten hun zorgen over het ondernemersklimaat in het gebied.
- Het gebied staat als onveilig bekend, zowel voor klanten als voor medewerkers van de in het gebied gevestigde bedrijven
- Er zijn regelmatig handhavingsacties geweest
- Er hebben incidenten plaatsgevonden.
- Het gebied heeft een opvallend hoge concentratie van ondernemingen in een branche die gevoelig is voor ondermijnende criminaliteit.
- De in de wijk gevestigde bedrijven trekken criminelen aan en verslechteren de leefbaarheid in de buurt. Daardoor trekken buurtbewoners weg, raken ze zelf in de criminaliteit verzeild of zijn nieuwe (bonafide) ondernemers en hun potentiële klanten huiverig om zich in de wijk te vestigen.
- Ondermijnende activiteiten hebben eerder in een pand in de wijk plaatsgevonden en hebben zich naar een ander nabijgelegen pand verplaatst, of het risico is aanwezig dat ondernemers hun activiteiten in nabijgelegen panden kunnen voortzetten.

Handelingskader

De reikwijdte van de aanwijzing van een gebied is breed en kan variëren van een hele gemeente of wijk tot één straat. Het spreekt voor zich dat de aanwijzing van een hele wijk wenselijk is, wanneer -afgaande op bovengenoemde indicatoren - de veiligheid en leefbaarheid in de wijk onder druk staat en het nodig is om het (verder) afglijden van de wijk te voorkomen. Het aanwijzen van een hele wijk - met vergaande implicaties van de vergunningsplicht - noodzaakt wel een sterkere onderbouwing en daarvoor dient het veiligheidsbeeld van de hele wijk te worden meegenomen. Maar als het enkel nodig is om directe waterbedeefecten te voorkomen, is het logischer om de aanwijzing te beperken tot een straat. In die gevallen biedt een pandgerichte vergunningsplicht geen soelaas en is een gebiedsgerichte vergunning effectiever, die in dat geval tot één straat kan blijven beperkt.

Afhankelijk van de omvang van het gebied, is het kortom belangrijk om het veiligheidsbeeld van het gebied te betrekken in de besluitvorming en afhankelijk van de ernst, mate en soort problematiek het gebied vervolgens af te bakenen. Het handelingskader bij het aanwijzen van een gebied is als volgt:

- | | |
|---|--|
| o | Incidentele gevallen waarbij ondermijningsindicatoren zijn geconstateerd + pand en/of branche-overstijgende problematiek en/of aanwijzingen van een verslechterd veiligheidsbeeld ® opleggen vergunningsplicht |
|---|--|

Overlap tussen aanwijzing van branche of gebied

Hierboven worden de uitgangspunten voor de aanwijzing van een pand, branche of gebied afzonderlijk beschreven. Daarmee is duidelijk dat de burgemeester het vergunningsinstrument op drie verschillende manieren kan inzetten, afhankelijk van de problematiek die er speelt. In de praktijk is een mate van overlap echter onvermijdelijk. Het zal bijvoorbeeld voorkomen dat de burgemeester tegelijk een branche en een gebied aanwijst. Bij het vergunningsplichtig stellen van een branche moet immers worden afgewogen om dat in een gebied of in de hele gemeente te doen; en bij de aanwijzing van een gebied speelt mee welke activiteiten binnen dat gebied onder de vergunningsplicht gaan vallen. In dit soort gevallen worden zowel de uitgangspunten voor de aanwijzing van een pand als die voor de aanwijzing van een gebied in de uiteindelijke afweging meegenomen. De burgemeester wijst bijvoorbeeld een branche aan op basis van de daarvoor geldende branchegerichte uitgangspunten en bakent vervolgens het gebied van die aanwijzing af op basis van de gebiedsgerichte uitgangspunten.

Trapsgewijze toepassing aanwijzingsbevoegdheid

Om te voldoen aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn en om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te waarborgen, is het belangrijk om het instrument van de vergunningsplicht terughoudend in te zetten. In de keuze van het aanwijzen van een pand, branche of gebied wordt daarom gebruik gemaakt van een trapsgewijze aanpak en gelden de volgende uitgangspunten:

- | | |
|----|--|
| 1. | In eerste instantie zal toepassing beperkt blijven tot een pandsgewijze inzet |
| 2. | Alleen als er sprake is van een structurele problematiek in een gebied of branche kan de burgemeester gebruik maken van zijn bevoegdheid om een gebied of bedrijfsmatige activiteit aan te wijzen. |
| 3. | Bij de aanwijzing van een bedrijfsmatige activiteit zal altijd eerst worden overwogen of de aanwijzing kan worden beperkt tot een gebied dan wel meerdere gebieden. |
| 4. | Bij de aanwijzing van een gebied zal altijd eerst worden overwogen of de aanwijzing kan worden beperkt tot een of meer nader te bepalen bedrijfsmatige activiteiten |

Het is wenselijk om de vergunningsplicht zo terughoudend mogelijk toe te passen, zodat de consequenties van het instrument evenredig en in verhouding staan tot de aan te pakken problematiek. Indien het mogelijk is om de vergunningsplicht te beperken tot een pand, heeft dat de voorkeur. Met de aanwijzing op het pand kan maatwerk worden geboden en worden andere ondernemers, voor zover dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Enkel in het geval van pand en/of brancheoverstijgende en structurele problematiek zijn er aanleidingen om te kijken naar een branche- of gebiedsgericht vergunningstelsel. Ook in die gevallen kijkt de burgemeester hoe de aanwijzing van een branche of gebied effectief en doelmatig kan zijn en tegelijk zoveel mogelijk kan worden beperkt.

4. Procedures aanwijzingsbesluit en relevante bepalingen

Deze paragraaf beschrijft de te volgen procedure bij het nemen van een aanwijzingsbesluit, waarmee het vergunningstelsel wordt geïntroduceerd. Ook worden verschillende bepalingen genoemd die relevant zijn bij een pand-, gebieds-of branchegerichte aanwijzing.

Procedures aanwijzingsbesluit

Bij het nemen van een aanwijzingsbesluit c.q. opleggen van de vergunningsplicht worden de onderstaande stappen gevolgd. Bij een pandgerichte aanwijzing verloopt de procedure iets anders dan bij een gebieds-of branchegerichte aanwijzing. Daarom worden deze twee procedures hieronder afzonderlijk beschreven.

Procedure bij pandgerichte aanwijzing

1. *Onderbouwing van aanleiding en noodzaak in (bestuurlijke) rapportage*
De aanleiding en noodzaak tot het nemen van het aanwijzingsbesluit wordt gemotiveerd door middel van (bestuurlijke) rapportages. Daarin wordt door de gemeente, politie, OM en/of andere betrokken partners toegelicht wat de problematiek is en welke aanwijzing wordt aanbevolen.
2. *Voornemenprocedure*
Op grond van art. 4:8 Awb zal de burgemeester een voornemen tot het te nemen besluit bekend maken. Aan de belanghebbende(n) wordt de gelegenheid gegeven om zijn zienswijze naar voren te brengen. De belanghebbenden kunnen de zienswijze schriftelijk of mondeling doen.
3. *Besluit*
Op basis van de opgestelde rapportage(s) en de zienswijzeprocedure worden alle feiten en omstandigheden afgewogen. Vervolgens neemt de burgemeester een definitief besluit om al dan niet tot de aanwijzing van het pand over te gaan.
4. *Bekendmaking*
Het besluit van de burgemeester wordt bekendgemaakt aan de belanghebbenden. Indien de belanghebbenden zich niet kunnen verenigen met het besluit van de burgemeester, kunnen zij hiertegen in bezwaar gaan en/of een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de Rechtbank te Rotterdam.

Procedure bij gebieds-of branchegerichte aanwijzing

1. *Onderbouwing van aanleiding en noodzaak in (bestuurlijke) rapportage*
De aanleiding en noodzaak tot het nemen van het aanwijzingsbesluit wordt gemotiveerd door middel van (bestuurlijke) rapportages. Daarin wordt door de gemeente, politie, OM en/of andere betrokken partners toegelicht wat de problematiek is en welke aanwijzing wordt aanbevolen, met aanduiding van de bedrijfsmatige activiteit al dan niet beperkt tot een gebied.
2. *Besluit*
Op basis van de opgestelde (bestuurlijke) rapportages wijst de burgemeester een pand, branche en/of gebied aan d.m.v. een aanwijzingsbesluit.
3. *Publicatie en inwerkingtreding*
Het aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd in het elektronische gemeenteblad op www.officiële-bekendmakingen.nl en treedt in werking een dag na publicatie of op een nader in het aanwijzingsbesluit bepaalde datum.

Meerdere aanwijzingsbesluiten mogelijk

De burgemeester is bevoegd om meerdere panden, bedrijfsmatige activiteiten en/of gebieden aan te wijzen. Indien het noodzakelijk blijkt, zoals aangetoond in rapportages en eigen onderzoek, dat de burgemeester een pand/gebied/branche vergunningsplichtig stelt, laat dit onverlet dat op een ander moment ook andere branches en/of andere gebieden kunnen worden aangewezen als vergunningsplichtig op het moment dat daartoe de noodzaak ontstaat.

Bedrijfsmatige activiteiten uitgezonderd van vergunningsplicht

De burgemeester kan elke bedrijfsmatige activiteit aanwijzen onder de voorwaarde dat deze de openbare orde, veiligheid en/of leefbaarheid in de omgeving aantast. Hierop gelden alleen een paar uitzonderingen. De aanwijzing heeft geen betrekking op bedrijfsmatige activiteiten waarvoor al een vergunningsplicht geldt op grond van de APV, zoals voor horeca- en prostitutiebedrijven (tenzij het om (ondergeschikte) activiteiten gaat die van die vergunningsplicht zijn vrijgesteld). Voor deze activiteiten geldt immers al een vergunningsplicht.

Elke bedrijfsmatige activiteit vergunningsplichtig bij pandgerichte aanwijzing

In het geval van een pandgerichte aanwijzing geldt dat elke bedrijfsmatige activiteit, die in dat pand plaatsvindt, vergunningsplichtig is. De vergunningsplicht is immers gevestigd op het pand. Ook wanneer een ondernemer aanvankelijk bv. een garagebedrijf exploiteerde en vervolgens een autoverhuurbedrijf wil starten in hetzelfde pand, blijft de vergunningsplicht gelden.

Onmiddellijke inwerkingtreding voor nieuwe of gewijzigde exploitatie

De vergunningsplicht geldt voor nieuwe exploitanten onmiddellijk na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Onder nieuwe exploitanten worden ook verstaan: exploitanten die een andere bedrijfsmatige activiteit dan voorheen willen uitoefenen, en/of op een andere locatie dan voorheen. Exploitanten kunnen dus niet de inwerkingtreding van het verbod rekken door op een locatie waar zij al actief zijn, over te stappen op een andere bedrijfsmatige activiteit die ook onder de aanwijzing valt. Zij kunnen de inwerkingtreding van het verbod ook niet rekken door naar een locatie verderop in het aangewezen gebied uit te wijken. Zij worden dan aangemerkt als nieuwe exploitanten en dienen over een vergunning te beschikken.

Overgangstermijn voor reeds gevestigde exploitanten

Wanneer een exploitant onder de vergunningsplicht komt te vallen, wordt voor reeds gevestigde exploitanten een overgangstermijn van drie maanden geboden (art. 2:40d Apv). Gedurende die overgangstermijn krijgen zij de tijd om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Mocht dat niet tijdig lukken, handelen zij in strijd met het verbod. Ook wanneer de vergunningsaanvraag binnen die overgangstermijn wordt geweigerd of een eventueel reeds verleende vergunning wordt ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan tot handhaving van het verbod overgaan.

5. Procedure vergunningverlening en relevante bepalingen

In de artikelen 2:39 t/m 2:40d van de APV en de bijbehorende toelichting is neergelegd hoe de procedure van de vergunningverlening loopt en welke regels en uitgangspunten de gemeente hierbij hanteert. Hierbij valt te denken aan de volgende punten: wie de vergunningsaanvraag indient en welke gegevens hij moet overleggen bij een vergunningsaanvraag, op basis van welke gronden de burgemeester een vergunning kan weigeren of intrekken en andere verplichtingen die gelden voor de exploitant. De artikelen zijn in bijlage I toegevoegd aan de beleidslijn. In deze paragraaf worden verschillende regels en uitgangspunten, zoals gesteld in de APV, voor de volledigheid opnieuw genoemd en nader toegelicht en/of aangevuld. Daarna wordt kort verwezen naar de handhavingrichtlijn, die als bijlage II is bijgevoegd.

Procedure vergunningsaanvraag

1. *Indienen aanvraag vergunning*
De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Voor de indiening van de aanvraag stelt de burgemeester een aanvraagformulier vast. Hierbij moeten de vereiste gegevens en bescheiden worden overgelegd, zoals aangegeven in artikel 2:40 APV. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er in ieder geval sprake zijn van een geldige inschrijving bij de KvK. Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken.
2. *Toetsen aanvraag*
De aanvraag wordt getoetst gedurende een afhandelingstermijn van 8 weken (art. 4:13 Awb). Die termijn kan één keer met maximaal 6 weken worden verlengd als de 8 weken niet voldoende zijn om tot vergunningverlening te komen. Bij het toetsen van de aanvraag wordt de Wet Bibob ingezet. Alle gemeentelijke vergunningen die worden afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit, vallen binnen het toepassingsbereik van de Wet Bibob.
3. *Beslissing op aanvraag*
De aanvrager wordt geïnformeerd over de beslissing van de burgemeester om de vergunning te verlenen of te weigeren. Bij het verlenen van de vergunning wordt dat bekendgemaakt in het elektronische gemeenteblad. De vergunning wordt op basis van artikel 1:7 APV afgegeven voor onbepaalde tijd. Hiermee wordt dezelfde lijn aangehouden als voor de exploitatievergunningen voor horecaondernemingen, die ook voor onbepaalde tijd worden verleend.

Intrekkings- en weigeringsgronden vergunning

Op dit vergunningstelsel zijn de algemene bepalingen (artikelen 1:4, 1:6 en 1:8 APV), specifieke intrekkings- en weigeringsgronden (artikel 2:40a APV) en de weigeringsgronden op basis van de Wet Bibob van toepassing. Redenen voor de burgemeester om een vergunning te weigeren dan wel in te trekken zijn onder andere gericht op het beperken/voorkomen van overlast, het waarborgen van de openbare

orde en het beschermen van de leefbaarheid. Ook kan de burgemeester een vergunning intrekken indien de feitelijke toestand niet overeenkomst met de vergunning of indien de voorwaarden uit de vergunning worden overtreden.

Voor de systematiek en uitleg van de specifieke weigerings- en intrekingsgronden wordt aansluiting gezocht bij de regelgeving van exploitatievergunningen voor de horeca en seksinrichtingen. Verschillende gronden moeten worden bezien in het kader van het tegengaan van ondermijning. Zo is het belangrijk dat de feitelijke toestand in overeenstemming is met het in de vergunning vermelde om schijnbeheer te voorkomen. Tevens kan een vergunning als bedoeld in artikel 2:40 tweede lid worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Wijzigingen vergunning

Het is belangrijk om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente actieve exploitanten. De vergunninghouder is daarom verplicht om wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Het moet ook worden gemeld wanneer de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen, ook wanneer slechts een van de exploitanten stopt en wanneer er een wijziging in het beheer. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de beheerders bij de gemeente bekend zijn. Een wijziging in het beheer kan pas plaatsvinden indien de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning.

Lex silencio positivo

Gelet op de openbare orde en veiligheid, waarvoor dit vergunningstelsel wordt geïntroduceerd, is het onwenselijk om een vergunning van rechtswege te verlenen voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en deze toets is voltooid. Er wordt dan ook afgezien van een lex silencio positivo om dwingende redenen van algemeen belang, namelijk het waarborgen van de openbare orde en veiligheid (art. 1:10 Apv).

Sluitingsbevoegdheid

Indien een vergunningsplichtig bedrijf zich niet aan de gestelde voorschriften houdt, kan dat reden zijn om de vergunning te weigeren of in te trekken. Daarnaast kan de burgemeester overgaan tot sluiting van het bedrijf voor een bepaalde duur, zoals is neergelegd in artikel 2:40b. Dit is een aanvullende sluitingsbevoegdheid naast die van artikel 2:35 APV en artikel 13b Opiumwet. Artikel 2:35 APV biedt de mogelijkheid om voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten die ernstige overlast veroorzaken. Op basis van artikel 13b van de Opiumwet kan de burgemeester een pand sluiten voor (on)bepaalde tijd of een last onder bestuursdwang opleggen, indien er sprake is van drugshandel. Afhankelijk van de geconstateerde feiten, kunnen deze verschillende bestuurlijke instrumenten worden ingezet. De ondernemer krijgt tijdens de sluiting de gelegenheid zich te beraden op zijn bedrijfsvoering en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen.

Handhavingsrichtlijn

Bij overtreding van het bepaalde in de APV en/of de vergunningvoorschriften is de burgemeester bevoegd om een vergunningsaanvraag te weigeren, een vergunning in te trekken, een bedrijf te sluiten of een last onder dwangsom op te leggen. In beginsel legt de burgemeester de maatregel op zoals weergegeven in de bijgevoegde handhavingsrichtlijn (bijlage II). Hierin staat welke bestuurlijke maatregel de burgemeester in principe neemt, indien de exploitant zich niet houdt aan zijn verplichtingen. Uiteraard is de burgemeester bevoegd om in bijzondere omstandigheden af te wijken van deze handhavingsrichtlijn en maatwerk te bieden (zie hieronder).

6. Slotbepalingen

Belangenafweging

De burgemeester weegt in zijn besluitvorming over de aanwijzing, vergunningverlening en handhaving het belang van de ondernemer en overige belanghebbenden af tegen dat van het algemene belang, de strijd tegen een malafide ondernemersklimaat weegt daarbij zwaar.

Afwijkingsbevoegdheid

Bestuursorganen volgen bij hun handelen in beginsel de beleidsregel, een uitgangspunt dat ook de rechtszekerheid ten goede komt. Er kunnen zich echter altijd bijzondere omstandigheden voordoen, waarin handelen in overeenstemming met dit beleid gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen. In deze gevallen heeft de burgemeester, op basis van de inherente afwijkingsbevoegdheid zoals neergelegd in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, de bevoegdheid om af te wijken van dit beleid.

Artikel 4:84 Algemene Wet Bestuursrecht

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Inwerkingtreding en citeertitel

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking en wordt aangehaald als "Beleidslijn vergunningsplicht artikel 2.40 APV".

*Aldus vastgesteld door de burgemeester van Maassluis op 6 juli 2021,
dr. T.J. Haan*

Bijlage I Relevante APV-artikelen

Afdeling 10. Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat³

Artikel 2:39 Begripsbepalingen

In afdeling wordt verstaan onder:

- a. *exploitant*: natuurlijke persoon of personen of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon of personen, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
- b. *beheerder*: de exploitant alsmede andere natuurlijke personen die door de exploitant zijn aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteiten;
- c. *bedrijf*: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw, of een daarbij behorend perceel, of enig andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.

Artikel 2:40 Vergunning exploitatie bedrijf

3. De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar(op) het verbod uit het tweede lid van toepassing is. Een gebouw of gebied wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken. Een bedrijfsmatige activiteit wordt uitsluitend aangewezen als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit of door de exploitant en/of beheerder onder druk staat.
4. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een bedrijf uit te oefenen:
 - c. in een door de burgemeester op grond van het eerste lid aangewezen gebouw of gebied voor door de burgemeester benoemde bedrijfsmatige activiteiten; of
 - d. indien de uitoefening van het bedrijf een door de burgemeester op grond van het eerste lid aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.
5. De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Een aanvraag om een vergunning wordt ingediend door gebruikmaking van een door de burgemeester vastgesteld formulier. Bij de aanvraag om een vergunning wordt vermeld voor welke bedrijfsmatige activiteiten de vergunning wordt gevraagd, en worden ten minste de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
 - a. de persoonsgegevens en een geldig identiteitsbewijs van de exploitant of beheerder;
 - b. het adres en telefoonnummer waar de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
 - c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
 - d. indien van toepassing de verblijftitel van de exploitant of beheerder;
 - e. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant of beheerder gerechtigd is om in Nederland arbeid te verrichten;
 - f. een verklaring omtrent gedrag (VOG)
 - g. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.
6. Indien de burgemeester dat noodzakelijk acht voor de beoordeling van een aanvraag kan hij verlangen dat aanvullende gegevens en bescheiden worden overgelegd.
7. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijf waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen één maand, aan de burgemeester te melden en een wijziging van zijn vergunning aan te vragen. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, als het bedrijf aan de vereisten voldoet. Indien deze aanvraag niet binnen een maand is ingediend na de verandering van omstandigheden, kan de burgemeester de verleende vergunning intrekken. Een vergunning vervalt, wanneer de verlening van een vergunning, strekkende tot vervanging van eerstbedoelde vergunning, van kracht is geworden.

Artikel 2:40a Weigerings- en intrekingsgronden

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in artikel 2:40 tweede lid weigeren:
 - a. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
 - b. indien de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;

³) De hier aangehaalde artikel 2:39 t/m 2:40d zijn in de APV opgenomen bij de APV-wijziging d.d. 9 april 2019 en geldig op het moment van vaststelling van deze beleidslijn. Mochten deze artikelen op een later tijdstip worden gewijzigd in de APV, gelden uiteraard de dan gewijzigde artikelen en zal, indien nodig, de beleidslijn daarop worden aangepast.

- c. indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
 - d. indien niet voldaan is aan de bij of krachtens artikel 2:40 lid 3 en 4 gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
 - e. indien bij de aanvraag van de vergunning onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt.
 - f. indien er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
 - g. indien de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, exploitatieplan, gebiedsplan, Leefmilieuverordening/beheersverordening, voorbereidingsbesluit, of omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
 - h. indien een of meer exploitanten of beheerders van het bedrijf binnen 3 jaar vóór de indiening van de vergunningaanvraag een bedrijf heeft geëxploiteerd of daar leiding aan heeft gegeven, dat wegens het aantasten van de openbare orde, de aantasting van het woon- en leefklimaat daaronder begrepen, gesloten is geweest dan wel waarvoor de vergunning om die reden is ingetrokken.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in artikel 2:40 tweede lid intrekken of wijzigen indien:
- a. door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast;
 - b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
 - c. de voorwaarden uit de vergunning of de plichten voortvloeiend uit deze afdeling niet worden nageleefd;
 - d. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf danwel toestaat of gedooft dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed;
 - e. er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;
 - f. er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
 - g. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd danwel sprake is van een gewijzigde exploitatie;
 - h. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is;
 - i. de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, gebiedsplan, exploitatieplan, Leefmilieuverordening/beheersverordening, voorbereidingsbesluit, of omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2:40b Tijdelijke sluiting

1. De burgemeester kan de sluiting van een gebouw of gedeelte van een gebouw bevelen indien het daarin gevestigde bedrijf in strijd met het verbod uit artikel 2:40 tweede lid wordt geëxploiteerd of indien een van de situaties als bedoeld in artikel 2:40a tweede lid sub a tot en met i van toepassing is.
2. Het is een ieder verboden een overeenkomstig dit artikel gesloten bedrijf te betreden of daarin te verblijven.
3. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien (later bekend geworden) feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Artikel 2:40c Aanwezigheid exploitant en beheerder

Het is verboden een bedrijf voor bezoekers geopend te hebben zonder dat (een op de vergunning vermelde) exploitant of beheerder aanwezig is.

Artikel 2:40d Overgangsbepaling

Het aanwijzingsbesluit geldt voor het aangewezen gebouw, het aangewezen gebied en de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten direct na de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Voor bedrijven die vóór de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit in het aangewezen gebouw of gebied gevestigd waren en/of zich bezighielden met de aangewezen bedrijfsmatige activiteiten, wordt een overgangstermijn van drie maanden geboden, na het verstrijken waarvan het verbod uit artikel 2:40 tweede lid van toepassing is.

Bijlage II Handhavingsrichtlijn

Algemeen

Deze handhavingsrichtlijn is opgesteld om de handhaving op overtredingen van de vergunningplicht voor bedrijven zo transparant mogelijk te maken voor betrokkenen. De handhavingsrichtlijn geeft de overtreding aan en de stappen die de burgemeester kan doorlopen bij het opleggen van een maatregel. Echter kan de burgemeester, afhankelijk van de ernst van de overtreding of bij bijzondere omstandigheden, afwijken van de handhavingsrichtlijn.

Maatwerk en bijzondere omstandigheden

Bij zeer ernstige of frequente overtredingen kan worden gekozen om een stap over te slaan. Als de sanctie onevenredig zwaar is in verhouding tot de overtreding dan wel de omstandigheden, kan ook worden besloten om een stap te herhalen.

Wat precies onder bijzondere omstandigheden wordt verstaan, is niet exact te benoemen. Dit wordt per geval beoordeeld, waarbij in ieder geval wordt meegewogen in hoeverre de exploitant maatregelen heeft getroffen om een overtreding te voorkomen. Mocht een exploitant (vrijwel) alles eraan te hebben gedaan om een overtreding te voorkomen, kan een stap uit de handhavingsrichtlijn herhaald worden of kan worden volstaan met een bestuurlijke waarschuwing. Indien blijkt dat een exploitant nauwelijks of geen maatregelen heeft getroffen om een overtreding te voorkomen, kan een stap uit de handhavingsrichtlijn worden overgeslagen.

De in de beleidslijn genoemde afwegingsgronden zijn niet uitputtend. Er kunnen andere gronden zijn om af te wijken van de handhavingsrichtlijn. Bij afwijking ervan zal altijd worden gemotiveerd waarom er sprake is van omstandigheden die zouden moeten leiden tot een lichtere of zwaardere sanctie.

Spoedsluiting

In geval van strafbare feiten in of vanuit een pand wordt altijd overgegaan tot een spoedsluiting. De spoedsluiting duurt voort met een maximum van twee weken, totdat de burgemeester een definitief besluit heeft genomen en wordt geëffectueerd door overdracht van de sleutels, verzegeling van het pand en het aanbrengen van een sluitingsbevel op het pand.

Overtredingen	Maatregel na 1e constatering	Maatregel na 2e constatering	Maatregel na 3e constatering	Maatregel na 4e constatering	Toelichting
Bedrijf uitoefenen zonder vergunning	Sluiting totdat vergunning is verleend				Vergunningsplichtige bedrijfsmatige activiteiten mogen niet plaatsvinden zonder exploitatievergunning. De stap van waarschuwing wordt overgeslagen bij zittende ondernemers. Bij de aanwijzing krijgen zij al een termijn om de vergunning aan te vragen.
Strafbare feiten in of vanuit het pand	Tijdelijke sluiting 3 maanden	Tijdelijke sluiting 6 maanden en intrekken vergunning			Gemeente Maassluis tolereert niet dat vergunningsplichtige panden/branches (wederom) het toneel zijn van strafbare handelingen of een uitvalsbasis vormen voor criminelen. Afhankelijk van de zwaarte van het strafbare feit kan de eerste stap (maatregel na de eerste constatering) worden overgeslagen. Strafbare feiten waarbij een stap wordt overgeslagen kunnen de volgende zijn: schiet- en/of steekpartij, aantreffen van wapens, gelegenheid bieden voor illegale activiteiten (deze opsomming is niet limitatief).
Slecht levensgedrag	Waarschuwing/ uitschrijven beheerder van vergunning dan wel intrekken vergunning afhankelijk van	Intrekken vergunning			Van een exploitant en beheerder wordt verwacht dat deze niet van enig opzicht van slecht levensgedrag is. Afhankelijk van de ernst kan er een waarschuwing worden gegeven of een sluiting worden opgelegd. Indien er sprake is van antecedenten of een zeer ernstig incident,

	feiten en omstandigheden				kan de vergunning worden ingetrokken dan wel gewijzigd door de beheerder hiervan te verwijderen. Het gaat hier om situaties die niet bekend waren bij het beoordelen van de aanvraag maar die later bekend zijn geworden. Ook kan het gaan om incidenten die zich hebben voorgedaan nadat de vergunning is verleend en waaruit slecht levensgedrag blijkt van de exploitant en/of beheerder.
Schijnbeheer	Waarschuwing of bevel tot tijdelijke sluiting voor de duur van 4 weken (indien nodig verlenging met 3 maanden), afhankelijk van feiten en omstandigheden uitschrijving leidinggevende van vergunning dan wel intrekking vergunning	Intrekken vergunning			Onder schijnbeheer worden die situaties verstaan waarbij voldoende aannemelijk is dat de feitelijke eigenaar bewust op de achtergrond blijft en de feitelijke situatie niet overeen komt met het 'papier'.
Exploiteren niet conform aan vergunning verbonden voorschriften	Waarschuwing	Intrekken vergunning			Als wordt geconstateerd dat de exploitant zich niet aan de voorschriften houdt, wijst de burgemeester de exploitant er in principe altijd eerst op dat hij zich aan de voorschriften moet houden.
Wijzigen exploitant zonder melding	Waarschuwing en verplichting binnen twee weken nieuwe vergunning aan te vragen	Intrekken vergunning (Ook ingeval na een waarschuwing niet binnen twee weken een nieuwe aanvraag wordt ingediend)			In beginsel wordt de exploitant gewaarschuwd dat hij een nieuwe vergunning moet aanvragen en wordt hem een termijn geboden om zijn aanvraag te doen. Doet hij dit niet, dan kan dat reden voor de burgemeester zijn om de exploitatievergunning in te trekken. Als blijkt dat moedwillig is gekozen voor een constructie waarbij eigenlijk wordt geëxploiteerd door een andere persoon die niet op de vergunning staat en de verplichting dat deze persoon als exploitant wordt geregistreerd wordt ontweken, dan is sprake van schijnbeheer en worden dienovereenkomstig maatregelen genomen (zie stappenplan 'Schijnbeheer').
Aantasting leefbaarheid in omgeving van pand	Waarschuwing	Tijdelijke sluiting 2 weken	Tijdelijke sluiting 3 maanden	Intrekken vergunning	De vergunningplicht op grond van artikel 2:40 Apv wordt juist opgelegd aan een pand, branche of gebied waar de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid reeds onder druk staat. Indien de bedrijfsvoering vervolgens (wederom) leidt tot een nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid in de directe omgeving van het pand, kan de burgemeester maatregelen treffen.

Niet doorgeven wijzigingen	Waarschuwing	Tijdelijke sluiting 1 week (ook indien na een waarschuwing de wijziging niet wordt doorgegeven)	Tijdelijke sluiting 1 maand (ook indien na een waarschuwing de wijziging niet wordt doorgegeven)	Intrekking vergunning (ook indien na een waarschuwing de wijziging niet wordt doorgegeven)	Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is verplicht wijzigingen te melden.
Afwezigheid exploitant of beheerder	Waarschuwing	Tijdelijke sluiting 1 week	Tijdelijke sluiting 1 maand	Intrekking vergunning	Als voorwaarde wordt gesteld dat een op de vergunning genoemde exploitant of beheerder aanwezig is wanneer het bedrijf wordt geëxploiteerd. Bij de vergunning wordt gewerkt met een beheerderslijst. Deze persoon is voorts verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Bovendien wordt hij/zij geacht de openbare orde in en rondom het bedrijf te kunnen bewaken (gekwalificeerd toezicht).