

Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat

De Burgemeester van de gemeente Papendrecht;

Gelet op:

- Artikel 2.35 Algemene Plaatselijke Verordening
- Artikel 174 Gemeentewet

overwegende dat:

Het wenselijk is dat de burgemeester de Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat vaststelt;

besluit:

Vast te stellen de **Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat**

Titel I Inleiding

De aanpak van ondermijning is één van de prioriteiten van het Papendrechts veiligheidsbeleid. Drugshandel, witwassen, fraude, illegaal gokken en uitbuiting zijn voorbeelden van criminele (economische) activiteiten die de samenleving kunnen ondermijnen. De aanpak van deze vorm van (georganiseerde) criminaliteit is een bijzonder lastige taak. De verwevenheid van boven- en onderwereld, alsmede de verhulling van de criminaliteit bemoeilijken de bestrijding daarvan. Deze vormen van criminaliteit, zijn niet altijd zichtbaar maar tasten de fundering van de samenleving aan. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie maar zorgen ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat. Daarnaast kan gedrag wat ondermijnend maar (nog) niet als crimineel te bestempelen is, ook de maatschappij ondermijnen. Vaak vindt dit gedrag plaats om de daaronder liggende criminaliteit te camoufleren. Ook dit ondermijnend gedrag dient voorkomen en niet gefaciliteerd te worden. Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is. Onder andere door het invoeren van de vergunningsplicht krijgt de overheid meer grip op deze sectoren.

Titel II Aanwijzingsbevoegdheid

2.1 Bonafide ondernemingsklimaat

Om de aanpak ondermijning te versterken is in de APV een artikel opgenomen gericht op het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat. De gemeenteraad is bevoegd op grond van de autonome verordende bevoegdheid om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat te reguleren met een vergunningsplicht. Het betreft hier geen vergunning in het belang van economisch ordening, maar primair in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid belegd bij de burgemeester.

Artikel 2:35 APV geeft de burgemeester de bevoegdheid om via een aanwijzing een vergunningsplicht te bepalen voor panden, gebieden of branches om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan.

2.2 Doel

Het doel van deze aanwijzingsbevoegdheid is de mogelijkheid te creëren tot het instellen van een vergunningsplicht voor ondernemers. Met dit instrument kan de gemeente controle uitoefenen op de naleving van de gestelde voorwaarden en handhaven bij overtreding. Van deze vergunningsplicht gaat bovendien een preventieve werking uit. Dit draagt bij aan het aantrekken van bonafide ondernemers en het weren van malafide ondernemers. Pandeigenaren worden zo gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid te nemen om bonafide ondernemers in hun panden te vestigen. Ook kan bij de aanvraag voor een vergunning de wet Bibob worden ingezet. Dit geeft de mogelijkheid onderzoek te verrichten of te laten verrichten naar de geldstromen, de financiering en de (rechts)personen die betrokken bij de onderneming.

2.3 Bedrijfsmatige activiteiten die een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat aantasten

De burgemeester heeft de bevoegdheid om gebouwen, gebieden of branches aan te wijzen waar het verboden is zonder vergunning de bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen die worden aangewezen in hetzelfde besluit waarmee een gebied, gebouw of branche wordt aangewezen. De aangewezen activiteiten hebben naar het oordeel van de burgemeester een negatieve invloed op het woon- en leefklimaat in de omgeving van de bedrijven, bedreigen de openbare orde en de veiligheid of veroorzaken op een andere wijze ondermijning. Hieronder zijn de risicobranches opgenomen. Deze lijst is echter niet limitatief.

- **Autoverhuur**

In de literatuur, rapporten alsmede de rechtspraak blijkt dat de autoverhuurbranche regelmatig een schakel is bij georganiseerde criminaliteit. Daarnaast is gebleken dat huurauto's als middel kunnen dienen om geld wit te wassen en afgeschermd/anoniem crimineel gedrag ten toon kunnen spreiden. Het product huurauto kan daarmee ook het (on)bewust faciliteren van de georganiseerde criminaliteit in de hand werken. Autoverhuurbedrijven kunnen een aanzuigende werking hebben op gebruikers uit het criminele milieu dat (in)direct een gevaar voor de openbare orde met zich mee kan brengen. Hiervan is sneller sprake bij het luxere segment, bepaalde type voertuigen en als er geen uiterlijke kenmerken van verhuur op de voertuigen zijn aangebracht.

Uit landelijke criminaliteitsonderzoeken is gebleken dat er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van huurauto's door criminelen. De autoverhuurbranche lijkt in belangrijke mate 'malafide besmet' te zijn, waarbij op grote schaal sprake is van bewuste facilitering van de georganiseerde criminaliteit. De autoverhuurbranche voldoet aan bijna alle criminogene branche kenmerken. De autoverhuurbranche blijkt enorm kwetsbaar te zijn voor criminele invloeden en kennelijk is de huurauto zeer interessant voor crimineel gebruik.

- Autogarage

Ook de autogarages spelen vaak een belangrijke rol bij georganiseerde criminaliteit.

In veel malafide garages worden auto's omgekat (van (gestolen) auto's / auto onderdelen wordt een nieuwe auto opgebouwd). Daarnaast blijkt dat vaak schadevoertuigen uit het buitenland worden gehaald waarna deze worden getaxeerd en gekeurd door het RDW voor een laag bedrag. De auto wordt daarna weer opgebouwd waardoor de waarde stijgt. Dit levert een belastingvoordeel op.

Ook worden vaak schadeonderdelen op goede auto's gemonteerd en de auto wordt gekeurd door de verzekering. Daarna worden de goede onderdelen weer op de auto gezet. De opbrengst is de uitkering door de verzekering. Daarnaast lenen bepaalde type auto's zich er goed voor om verborgen vakken in te bouwen. Dit is erg lucratief.

Ook voor gestolen auto onderdelen is een afzetmarkt. De auto onderdelen worden dan los verkocht en gebruikt bij reparaties van andere auto's.

- In- en verkoop van ongeregelde – en gebruikte goederen

Opkopers en handelaren die handelen in ongeregelde en gebruikte goederen vormen een aantrekkelijke afzetmarkt voor goederen afkomstig van een misdrijf en hieraan gerelateerde strafbare feiten (heling). Voornamelijk de handel in exclusieve goederen (auto's) brengt risico's met zich mee. Exclusieve goederen hebben een aanzuigende werking op gebruikers uit het criminele milieu.

- Andere ondermijningsgevoelige branches

Uit de literatuur en rechtspraak blijkt dat ook de volgende branches ondermijningsgevoelig zijn bijvoorbeeld de avondsupermarkten, kappers, nagelstudio's, belwinkels, massagesalons, sportscholen, bruidszaken en zonnestudio's etc.

2.4 Noodzakelijkheid en beperkingen

De noodzaak van een aanwijzing en de duur van de aanwijzing dient zorgvuldig te worden gemotiveerd en evenredig te zijn. Bij een gebiedsgewijze aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede gezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied.

De aanwijzing van de bedrijfsmatige activiteiten is in die zin beperkt, dat de aanwijzing geen betrekking zal hebben 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 de aanwijzing van een gebied of gebouw bestaan geen beperkingen.

2.5 Panden, branches en gebieden

De systematiek van artikel 2.35 APV gaat uit van een pand-, gebieds- of branchegerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen.

Panden

Repressieve aanwijzing: De vergunningsplicht kan op pand niveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten van toepassing te verklaren op het pand of wanneer als gevolg van de wijze van exploitatie in dat pand de leefbaarheid of openbare orde onder druk staat.

Preventieve aanwijzing: De vergunningsplicht kan op pand niveau worden ingezet indien er op het pand ondermijningssignalen zijn die op zichzelf of cumulatief niet aanwijsbaar zijn als ondermijnende criminaliteit, maar waar wel uit blijkt dat de activiteiten vanuit dat pand de structuur van de maatschappij 'ondergraven' of 'verzwakken' wat leidt tot aantasting van het woon- en leefklimaat.

Essentieel daarbij is dat deze verzwakking, vanuit het pand gebeurt, wat kan leiden tot aantasting van het woon- en leefklimaat, terwijl dat (nog) niet zichtbaar is. Aan de hand van ondermijningsindicatoren wordt de inzet van het aanwijzingsbesluit beoordeeld.

Zowel bij een preventieve en repressieve aanwijzing gaat het om een bestuursrechtelijk instrument welke gericht is op het voorkomen van normafwijkend c.q. niet wenselijk gedrag. Hiermee wordt een bonafide ondernemersklimaat bewerkstelligd en wordt oneerlijke concurrentie voorkomen.

Begrip ondermijningsindicatoren

Binnen de indicatoren wordt een tweedeling gemaakt, bestaande uit objectieve – en subjectieve indicatoren. Met objectief wordt bedoeld: "Indicatoren die uit een systeem te halen zijn." Het gaat hierbij om

afwijkende signalen, zoals veel inschrijvingen op één pand. Met subjectief wordt bedoeld: "Indicatoren die menselijk handelen behoeven in de vorm van bijvoorbeeld een controle, observatie, melding enzovoorts." Hierbij kan gedacht worden aan een handhaver die in zijn observaties constateert dat iemand ineens veel luxe goederen aanschaft, terwijl diegene nooit aan het werk lijkt te zijn.

De objectieve indicatoren worden beschouwd als 'harde' informatie, die zijn onderbouwd door middel van systeemgerichte data. De subjectieve indicatoren worden beschouwd als 'zachte' informatie. Deze zijn onderbouwd door subjectieve waarnemingen.

Ondermijningsindicatoren

De ondermijningsindicatoren zijn onder te verdelen in objectief zware, objectief lichte en subjectieve indicatoren. Hieronder is een onderverdeling van de indicatoren opgenomen (niet limitatief):

Objectief zwaar	Objectief licht	Subjectief
<ul style="list-style-type: none"> Ondernemer heeft anteceden- ten Zware overtredingen wet- en regelgeving (zoals illegale wapen(s), arbeidsuitbuiting, witwassen, Opiumwet, zware gewelds- en zedendelicten en het niet voeren van een deugdelij- ke administratie (artikel 52 Awr etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Lichte overtreding wet- en regelgeving (zoals overtreding KvK, milieueisen, bestemmingsplan, energiefraude etc.) Risicobranche Bedrijven waar veelal gewerkt wordt met contante betalingen Vermijden vergunningplicht artikel 2:35 lid 2 APV 	<ul style="list-style-type: none"> 's avonds en 's nachts werkzaamheden Overlast (door bezoekers) Rommel rondom het bedrijf Politie en toezichhouders niet welkom Panden niet netjes Voor die branche bijzondere afwijking (denk aan juist geen afval) Slechte positionering Onduidelijke economisch bestaansrecht Afwijkende openingstijden Onderhuur constructies Onverantwoorde investeringen Dure auto's Criminele ontmoetingsplaats Ligging, uitstraling, indeling bedrijf Intimiderend gedrag Onoverzichtelijke bedrijfscultuur Veel doorstroom in pand of tijdelijke huurconstructies Leegstaand pand Afwijkende voorraad

Beoordeling ondermijningsindicatoren

In beginsel tellen de objectieve indicatoren zwaarder mee in de beoordeling dan de subjectieve indicatoren. De objectieve indicatoren kunnen op zichzelf of cumulatief (met subjectieve indicatoren) leiden tot een aanwijzingsbesluit op het pand. Subjectieve indicatoren kunnen slechts cumulatief leiden tot een aanwijzingsbesluit op het pand.

Het nemen van een aanwijzingsbesluit op het pand geschiedt aan de hand van onderstaand indicato- renschema.

Objectief zwaar

Objectief licht + objectief licht

Objectief licht + subjectief (minimaal 3)

Subjectief (minimaal 5)

Maatwerk

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. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald pand is gericht, kan dan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

2.6 Branches

Indien sprake is van een structurele problematiek in een bepaalde branche of gebied kan op grond van het APV artikel een vergunningsplicht voor een branche of gebied worden ingevoerd. Een aanwijzing van een bepaalde branche kan op een gebied betrekking hebben, maar het gebied waarvoor een be- paalde branche wordt aangewezen, kan ook de gehele gemeente beslaan.

Bij aanwijzing van een branche wordt gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten met het oog op de openbare orde en veiligheid gereguleerd moeten worden.

2.7 Gebieden

Tot slot kunnen gebieden aangewezen worden (preventieve aanwijzing). Bij een dergelijke aanwijzing geldt voor gevestigde en nieuwe ondernemers in die gebieden (wijken, straten, bedrijventerreinen etc.) een vergunningsplicht. Dit kan gerechtvaardigd zijn nu de aanwijzing alleen plaatsvindt bij straten of gebieden waar de leefbaarheidsproblemen het grootst zijn en de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Het belang van de verbetering van de situatie in het gebied kan zo'n aanwijzing rechtvaardigen. Het kan ook van belang zijn om te voorkomen dat het probleem zich onmiddellijk naar een naast- gelegen pand verplaatst. Een dergelijke aanwijzing zal doorgaans deel uitmaken van een bredere aanpak.

Titel III Vergunningsplicht

Met de instelling van de vergunningplicht voor ondernemers kan controle worden uitgeoefend op de naleving van de gestelde voorwaarden en worden gehandhaafd bij overtreding. Met de vergunning kan de gemeente controle uitoefenen op de naleving van de gestelde voorwaarden en handhaven bij overtreding. Van deze vergunningsplicht gaat bovendien een preventieve werking uit. Dit draagt bij aan het aantrekken van bonafide ondernemers en het weren van malafide ondernemers. Pandeigenaren worden zo gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid te nemen om bonafide ondernemers in hun panden te vestigen.

Het instrument van een vergunningplicht is overigens niet ongebruikelijk in een gemeente. Zo geldt voor horeca inrichtingen en vergunningsplicht, waarbij aan vergelijkbare voorwaarden wordt getoetst. Het gaat dan ook om voorwaarden waarvan in beginsel van ondernemers kan worden geëist dat zij daaraan voldoen.

Wet Bibob

Bij de aanvraag voor een vergunning wordt de Wet Bibob ingezet. Alle gemeentelijke vergunningen die worden afgegeven voor een bedrijfsmatige activiteit, vallen binnen het toepassingsbereik van de Wet Bibob.

3.1 Exploitant

De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Voor de definitie van het begrip exploitant is aansluiting gezocht bij hoofdstuk 3 van de APV. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. Wanneer de natuurlijke entiteiten binnen een rechtspersoon wijzigen, wordt dit gezien als een omstandigheid welke tot wijziging van de vergunning noopt. Hiermee wordt een relatie gelegd tussen de betrokken rechtspersonen en natuurlijke personen. Bij een dergelijke wijziging dient een nieuwe vergunning te worden aangevraagd. Dit volgt mede uit de algemene bepalingen van de APV. Zie ook verder onder 3.6.

De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder rusten.

3.2 Bedrijfsmatige activiteiten

Voor het begrip bedrijf wordt aangesloten bij het algemeen spraakgebruik. Het betreft hier voor het publiek toegankelijke bedrijven, zoals winkels (al dan niet met een horecacomponent) of dienstverlenende bedrijven.

Het is verboden om in een aangewezen gebouw of gebied zonder vergunning van de burgemeester bedrijfsmatige activiteiten te verrichten. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. De aanwijzing kan alle bedrijfsmatige activiteiten omvatten. De burgemeester kan ook gemeente breed een branche aanwijzen. Dan geldt een vergunningplicht voor die activiteiten die behoren tot de branche.

3.3 Aanvraag vergunning

Voor de indiening van de aanvraag heeft de burgemeester een aanvraagformulier vastgesteld. Hierbij moeten de vereiste gegevens en bescheiden worden overgelegd. 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. Uiteraard moeten die gegevens wel in verband staan met de weigeringsgronden van de aangevraagde vergunning. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

3.4 Intrekings- en weigeringsgronden

Naast de algemene bepalingen uit de APV staan in artikel 3:35 APV ook specifieke weigerings- en intrekingsgronden vermeld.

(Dreiging) Aantasting openbare orde en leefbaarheid

Wanneer een bedrijfsvoering gepaard gaat met overtredingen levert dit per definitie bedreiging op voor de openbare orde en leefbaarheid. Of dergelijke overtredingen leiden tot een intrekking of weigering van de vergunning zal per geval worden bekeken.

Slecht levensgedrag

Er wordt geen vergunning verleend aan personen met (relevante) antecedenten of die niet strafrechtelijke overtredingen hebben begaan, waarbij op hoofdlijnen aansluiting wordt gezocht bij de bepalingen van de Verklaring Omtrent het Gedrag.

3.5 Sluitingsbevoegdheid

Artikel 2:41a biedt de mogelijkheid overlastgevend voor het publiek openstaande gebouwen te sluiten. Artikel 2:35 bevat een aanvullende sluitingsbevoegdheid wanneer sprake is van een vergunningplicht. De ondernemer krijgt tijdens de sluiting tevens de gelegenheid zich te beraden op zijn bedrijfsvoering en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen.

Het verband tussen de naleving van de wet- en regelgeving en het beschermen van de openbare orde komt daarmee in het handhavingssarrangement tot uiting.

3.6 Wijzigingen

Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder is verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voorgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de gemeente actieve exploitanten. Om die reden moet ook worden gemeld dat de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen. Ook wanneer slechts een van de exploitanten stopt. 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.

3.7 Inwerkingtreding

De vergunningplicht op grond van het aanwijzingsbesluit en het verbod om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten te verrichten, 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.

Wanneer een exploitant onder de vergunningplicht komt te vallen, geldt voor reeds gevestigde exploitanten dat zij drie maanden vanaf de aanwijzing de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Lukt dat niet tijdig, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een eventueel reeds verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod.

Lukt dit echter niet tijdig omdat vanuit de burgemeester aanleiding bestaat voor nader onderzoek of aanvullend advies, dan wordt niet in strijd met het verbod gehandeld.

3.8 Dienstenrichtlijn en lex silencio

Voor zover de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vergunningstelsel en de voorwaarden, geldt dat met name gelet op de openbare orde en veiligheid er een dwingende reden van algemeen belang is en de gestelde eisen ook evenredig (geschikt en noodzakelijk) zijn, zodat het stelsel en de voorwaarden gerechtvaardigd zijn. De openbare orde en veiligheid vormt eveneens de reden om van een lex silencio positivo af te zien.

3.9 Handhavingsrichtlijn

Wanneer de politie of gemeentelijke toezichthouder constateert dat de exploitant één of meerdere overtredingen uit het handhavingsrichtlijn begaat kan dit leiden tot een waarschuwing, het intrekken van de vergunning of het (tijdelijk) sluiten van zijn/haar pand.

Bij overtredingen van het bepaalde in dit APV artikel of de genoemde intrekingsgronden legt de burgemeester in beginsel de maatregel op zoals weergegeven in de bijgevoegde handhavingsrichtlijn (bijlage I).

Titel IV Algemene bepalingen

4.1 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.

4.2 Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester handelt overeenkomstig de beleidslijn, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

4.3 Citeertitel

Deze beleidslijn wordt aangehaald als "Beleidslijn tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat"

4.4 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking daags na haar bekendmaking.

Aldus vastgesteld op 2 maart 2020

De burgemeester,

A.J. Moerkerke